

Inicijativa mladih  
za ljudska prava

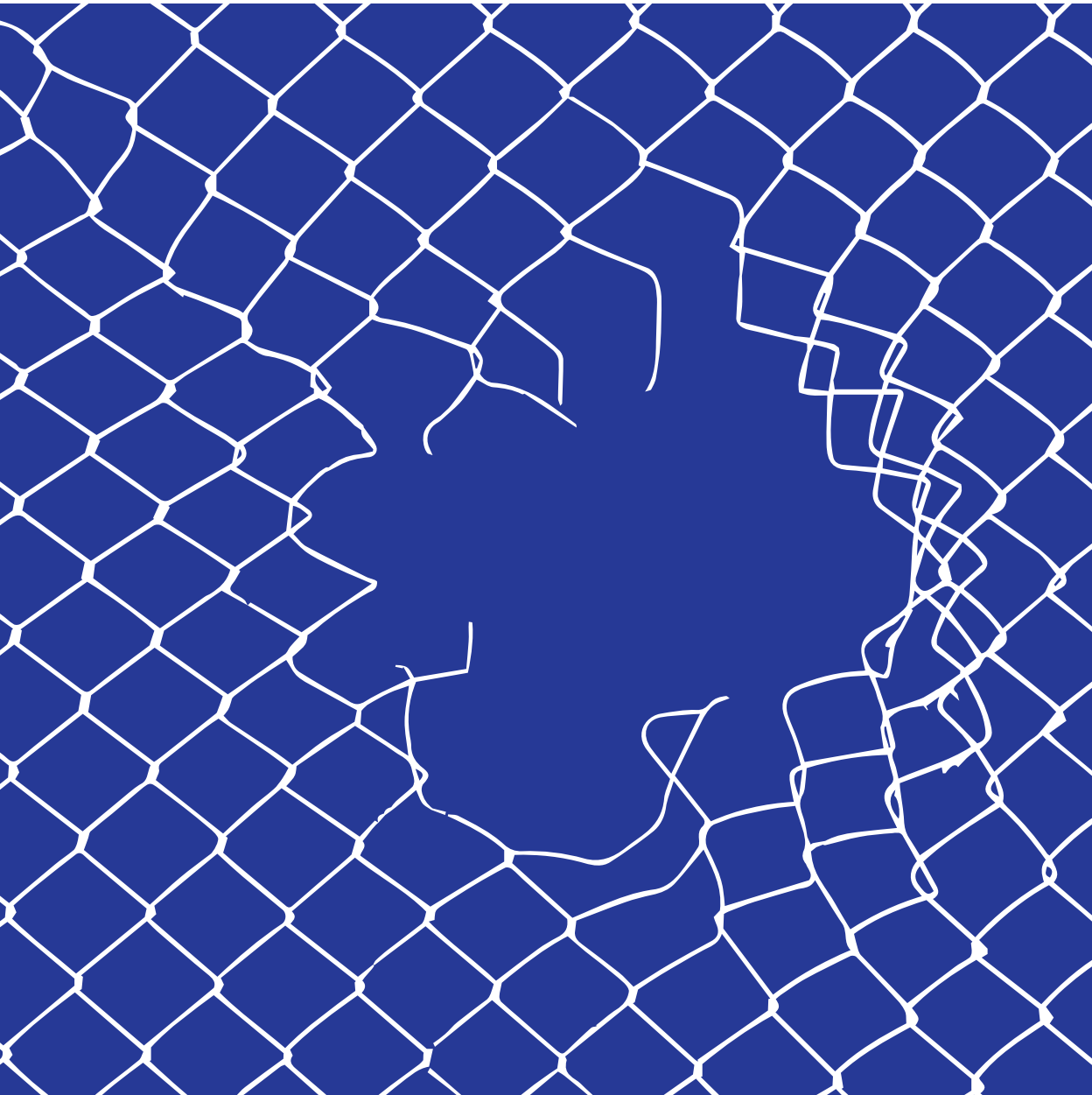
Nisma e të  
Rinjve për të Drejtat e Njeriut

Youth Initiative for  
Human Rights

**Perspektive  
multietničkog  
društva  
na Kosovu**

**Perspektivat  
e shoqërisë  
multietnike  
në Kosovë**

**Perspectives  
of a Multiethnic  
Society  
in Kosovo**





Inicijativa mladih  
za ljudska prava

Nisma e të  
Rinjve për të Drejtat e Njeriut

Youth Initiative for  
Human Rights

**Perspektive  
multietničkog  
društva  
na Kosovu**

**Perspektivat  
e shoqërisë  
multietnike  
në Kosovë**

**Perspectives  
of a Multiethnic  
Society  
in Kosovo**



British Embassy  
Belgrade



## Impressum

Inicijativa mladih  
za ljudska prava

Perspektive  
multietničkog društva na Kosovu

Beograd – Priština  
Maj 2015.

Izdavač Inicijativa mladih  
za ljudska prava

Za izdavača Anita Mitić

Urednici Jovan Teokarević,  
Bekim Baliqi, Stefan Surlić

Priredili/pripremile Adem Beha,  
Bekim Baliqi, Dušan Vučićević,  
Hana Limani, Jelena Lončar, Jovan  
Teokarević, Milena Gligorijević,  
Nikola Beljinac, Nikola Jović

U sprovedenom istraživanju etničke  
distance na Kosovu učestovali su:  
Nikola Jović (šef istraživačkog  
tima i metodolog), Marina Ilić  
(metodološkinja), Aurora Murati  
(istraživačica), Dušan Vučićević  
(istraživač), Jelena Lončar  
(istraživačica), Milena Gligorijević  
(istraživačica), Stefan Radojković  
(istraživač), Stefan Surlić  
(istraživač)

Prevod EU Language Center  
& Gordana Ristić

Dizajn Ivo Matejin

Štampa Dual-mode, Beograd

Tiraž 300 primeraka

Copyright Inicijativa mladih  
za ljudska prava

## Impressum

Nisma e të  
Rinjve për të Drejtat e Njeriut

Perspektivat  
e shoqërisë multietnike në Kosovë

Beograd – Prishtinë  
Maj 2015.

Botues Nisma e të rinjve për të  
drejtat e njeriut

Për botuesin Anita Mitić

Redaktoret Jovan Teokarević,  
Bekim Baliqi, Stefan Surlić

Përgatitur Adem Beha, Bekim  
Baliqi, Dušan Vučićević, Hana  
Limani, Jelena Lončar, Jovan  
Teokarević, Milena Gligorijević,  
Nikola Beljinac, Nikola Jović

Personat që participuan në anketen  
rreth distancës etnike në Kosovë:  
Nikola Jović (drejtuesi i ekipit  
hulumtues dhe metodolog), Marina  
Ilić (metodologe), Aurora Murati  
(hulumtuese), Dušan Vučićević  
(hulumtues), Jelena Lončar  
(hulumtuese), Milena Gligorijević  
(hulumtuese), Stefan Radojković  
(hulumtues), Stefan Surlić  
(hulumtues)

Përkthimi EU Language Center  
& Gordana Ristić

Dizajn Ivo Matejin

Shtypi Dual-mode, Beograd

Tirazhi 300 copë

Copyright Nisma e të rinjve për të  
drejtat e njeriut

## Impressum

Youth Initiative  
for Human Rights

Perspectives  
of a Multiethnic Society in Kosovo

Belgrade – Prishtina  
May 2015

Publisher Youth Initiative  
for Human Rights

For publisher Anita Mitić

Editors Jovan Teokarević,  
Bekim Baliqi, Stefan Surlić

Prepared by Adem Beha, Bekim  
Baliqi, Dušan Vučićević, Hana  
Limani, Jelena Lončar, Jovan  
Teokarević, Milena Gligorijević,  
Nikola Beljinac, Nikola Jović

Participants in conducting survey  
of ethnic distance in Kosovo:  
Nikola Jović (Head of research team  
and methodologist), Marina Ilić  
(Methodologist), Aurora Murati  
(Researcher), Dušan Vučićević  
(Researcher), Jelena Lončar  
(Researcher), Milena Gligorijević  
(Researcher), Stefan Radojković  
(Researcher), Stefan Surlić  
(Researcher)

Translation EU Language Center  
& Gordana Ristić

Design and Layout Ivo Matejin

Printing Dual-mode, Belgrade

Circulation 300 copies

Copyright Youth Initiative  
for Human Rights

<b>Sadržaj</b>	<b>STR</b>	<b>Përmbajtja</b>	<b>FQ</b>	<b>Contents</b>	<b>PG</b>
Saradnja koja motiviše, ali i obavezuje	3	Bashkëpunimi për motivim dhe përkushtim	125	The Cooperation Which Both Motivates and Commits	255
O Zborniku	5	Lidhur me librin	127	About the Book	257
Istraživanje etničke distance na Kosovu	9	Hulumtim i distancës etnike në Kosovë	131	A Survey of Ethnic Distance in Kosovo	261
Uperedni pregled rezultata ranijih i novih empirijskih istraživanja etničke distance između Srba i Albanaca	19	Shqyrtim krahasuese i anketave të mëhershme dhe të fundit të distancës etnike mes serbëve dhe shqiptarëve	141	A Comparative Review of Past and Recent Surveys of Ethnic Distance between Serbs and Albanians	271
Od Bečkih pregovora do Briselskog sporazuma: regulisanje međuetničkih odnosa na Kosovu	33	Prej negociatave të Vjenës deri në marrëveshjen e Brukselit: Rregullimi i raporteve ndër-etnike në Kosovë	157	From Vienna Negotiations to Brussels Agreement: Regulation of Inter-ethnic Relations in Kosovo	287
Sporovi u vezi sa sporazumom u petnaest tačkaka o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije	43	Mosmarrëveshjet rreth Marrëveshjes 15 Pikëshe mbi normalizimin e marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë	169	Disputes over the 15-point Agreement on Normalization of Relations between Kosovo and Serbia	299
Institucionalni mehanizmi predstavlanja Srba na Kosovu – Studija slučaja: Zajednica srpskih opština	61	Mekanismat institucional për përfaqësimin e Serbeve në Kosovë - Rast studimi: Asociacioni i Komunave Serbe	189	Institutional Mechanisms for Representation of Serbs in Kosovo - Case study: Community of Serbian Municipalities	319
Izborni sisitem kao faktor prevladavanja etničkog rasepa na Kosovu	73	Sistemi zgjedhor si faktor i tejkalimit të ndasive etnike në Kosovë	201	Electoral System as a Factor of Overcoming the Ethnic Cleavage in Kosovo	331
Akomodacija manjina: Teorijski pristup i slučaj Kosova	83	Akomodimi i pakicave: një qasje teorike dhe rasti i Kosovës	213	Accommodation of Minorities: A Theoretical Approach and the Case of Kosovo	343
Podela vlasti na Kosovu: efekti etničkih kvota i manjinskog veta	99	Ndarja e pushtetit në Kosovë: efektet e kuotave etnike dhe vetos së pakicës	229	Power-sharing in Kosovo: Effects of Ethnic Quotas and Minority Veto	359
Ustavni patriotizam u pluralnim društvima – Slučaj Kosova	113	Patriotizmi kushtetues në shoqëritë pluraliste – Rasti i Kosovës	243	Constitutional Patriotism in Plural Societies – The Case of Kosovo	373



# **Perspektive multietničkog društva na Kosovu**





## Saradnja koja motiviše, ali i obavezuje

Ozbiljno narušeni krajem osamdesetih godina prošlog veka, odnosi između Beograda i Prištine se vrlo sporo i uz brojne prepreke ponovo grade. Osnovu ovog procesa postavili su umetnici, nezavisni intelektualci i aktivisti za ljudska prava – oni koji su retko opterećeni interesima svakodnevne politike i ne ustručavaju se da otvoreno govore o problemima društva u kojem žive. Zahvaljujući njima, komunikacija među pojedinim srpskim i albanskim krugovima nikada nije ni prestala.

U misiju smanjenja distance između albanskog i srpskog društva, uključeni su i pojedini mediji, slobodoumni novinari koji se svojim izveštavanjem suprotstavljaju diskursima koji više oslikavaju potrebe vlade, nego samu stvarnost. Nakon prestanka sukoba, na početku u vrlo skromnom broju, put Beograda i Prištine krenuli su i neki mladi ljudi koji su „na drugu stranu” odlazili sa željom da, upoznavajući svoju generaciju, ruše zidove postavljene u njihovom okruženju.

Danas se komunikacija na relaciji Beograd-Priština u nekim krugovima nesmetano odvija, uprkos još uvek dominantnom uverenju da je tako nešto ne samo nepotrebno, već i nemoguće. Međutim, slabost do sada uspostavljenih veza leži u tome što je njihov uticaj na širu javnost još uvek nedovoljno snažan. I dalje se primeri dobre saradnje beleže kao novine i o njima se govori kao o izuzecima.

Jedan takav izuzetak je i publikacija „Perspektive multietničkog društva na Kosovu” koja predstavlja pionirski korak u uspostavljanju akademske saradnje između Beograda i Prištine. Ona je rezultat rada deset saradnika i saradnica Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Odeljenja političkih nauka Filozofskog fakulteta Univerziteta u Prištini. Nastala je iz spontano uočene potrebe da se neke teme u vezi sa funkcionisanjem kosovskog političkog sistema akademski obrade. Najveće zasluge za ovaj projekat nosi Stefan Surlić, istraživač Centra za interdisciplinarnе studije Balkana pri Fakultetu političkih nauka. Na njegovu inicijativu okupljena je grupa mladih saradnika fakulteta u Beogradu koji su iskazali interes za istraživanjem političkog i društvenog života na Kosovu. Učešćem u ovom projektu, oni su po prvi put putovali na Kosovo, upoznali kolege iz Prištine i aktivno se uključili u sprovođenje naučnog istraživanja.

Pregovori koje se u Briselu vode između predstavnika institucija iz Beograda i Prištine pokazali su da postoje neke sfere života za čiju normalizaciju je neophodan dogovor izvršnih vlasti. Međutim, pitanje koje se svakodnevno postavlja jeste kakav uticaj susreti dvojice premijera i njihovih timova imaju na normalizaciju odnosa između „običnih” ljudi. Podaci koje beležimo u tekstovima koji su pred vama svedoče o zastrašujuće velikoj etničkoj distanci između Srba i Albanaca na Kosovu. Oni jesu



poražavajući, ali se mogu iskoristiti i kao motivacija za još intenzivniji i dosledniji rad na smanjivanju postojećih predrasuda između dva naroda.

Desetero ljudi koji potpisuju tekstove koji su pred nama su napravili prve korake, ali i obavezali nas da razmišljamo kako da doprinesemo intenziviranju komunikacije između univerziteta u Srbiji i na Kosovu, kao i o drugim vidovima institucionalizovane saradnje. Inicijativa mladih za ljudska prava veruje da trenutne društveno-političke okolnosti otvaraju prostor da spisak formalnih oblika saradnje postane duži i sadržajniji od onog koji beleži inicijative realizovane na nezvaničnim nivoima.

Uspostavljanje prvih koraka saradnje akademske zajednice Kosova i Srbije pomogla je Ambasada Velike Britanije u Srbiji. Sa nestrpljenjem očekujemo da se ovakvi i slični projekti realizuju od novca izdvojenog iz državnog ili budžeta samih fakulteta. Time bi akademska saradnja između Beograda i Prištine bila uvrštena u redovne fakultetske aktivnosti kojima se ne pridaje ekskluzivni karakter.

Uprkos pregovorima sa dekanima u Beogradu i Prištini koji su trajali duže od godinu dana, na ovoj publikaciji ne stoji logo nijednog od fakulteta. Ni na jednoj strani nije bilo političke hrabrosti da se stane iza inicijative mladih akademskih radnika i prepozna njihova potreba za uspostavljanjem zvaničnih kanala komunikacije sa kolegama iz okruženja. Međutim, ova grupa mladih ljudi to nije shvatila kao neuspeh, već podstrek da sa saradnjom nastave do trenutka kada će njihovi napori biti i akademski priznati.

Za Inicijativu mladih za ljudska prava

Jasmina Lazović, koordinatorka projekta

O Zborniku

## Perspektive multietničkog društva na Kosovu

Na početku ste jedne nesvakidašnje knjige. Nije ona neobična zbog svoje teme, jer se o mogućnostima za postojanje pravog multietničkog društva na Kosovu piše i debatuje odavno, a posebno nakon poslednjeg talasa velikih etničkih sukoba u 1990-im. Nije ovo ni prva knjiga sa tekstovima objavljenim na srpskom, albanskom i engleskom jeziku; tako danas rade mnogi autori kojima je stalo da imaju što više čitalaca, a autori ove knjige, kao što ćete se i sami uveriti, zaslužuju puno čitalaca.

Ova knjiga je od sličnih drugačija na najmanje tri načina: po tome što je prvi put okupila istraživače sa Univerziteta u Beogradu i Prištini, po tome što su njeni autori mladi naučni radnici i po tome što su svi tekstovi isključivo akademskog karaktera, iako se bave temama koje su politički izuzetno osetljive. Mladi saradnici fakulteta političkih nauka iz Beograda i Prištine uspeli su, bolje od mnogih svojih starijih kolega, da se oslone na najbolje tradicije političkih nauka i da svoje argumente ne traže u političkim stavovima i etničkim sporovima. Kad bi to bilo lako, bilo bi i mnogo više ovakvih dobrih knjiga.

Akadska saradnja tek je jedna od mnogih vidova saradnje koje treba ostvariti da bi albansko-srpski istorijski sukob, na Kosovu i povodom njega, mogao da počne da se približava nekom održivom rešenju. Niko, uključujući autore ovog kvalitetnog zbornika, nema iluziju da će samo pomoću akademske saradnje biti moguće za sobom ostaviti teško breme problema nasleđenih iz prethodnih sukoba i zastrašujući nivo međuetničkog nepoverenja na Kosovu. Takva saradnja je, ipak neophodna, i morala bi da postoji bez obzira na politički kontekst. Ovaj zbornik je prvi i pravi korak u tom dobrom smeru.

Zbornik ne bi bio moguć da nije bilo Inicijative mladih za ljudska prava, kao i podrške Britanske ambasade u Srbiji. Inicijativina posvećenost i agilnost u srpsko-albanskom pomirenju jeste i uvek će biti inspiracija i putokaz za mnoge druge ljude dobre volje i časnih namera.

U nastavku ću čitaocima pokušati da dodatno zainteresujem za ovaj zbornik, kroz kratki prikaz najvažnijih nalaza autora. Treba, svakako, poći od ključnog pitanja postojeće etničke distance na Kosovu, što je bila tema reprezentativnog i izuzetno zanimljivog istraživanja javnog mnjenja u četiri kosovske opštine (Priština, Gračanica, Južna i Severna Mitrovica) u februaru i martu 2014. godine. Kako u svom tekstu o tome izveštava Nikola Jović, naši istraživači su iz razgovora za 324 pripadnika albanske i 430 pripadnika srpske nacionalnosti ne samo zaključili da je etnička distanca velika, već i pokazali u kojim oblastima je ona veća, a u kojim manja, kao i od čega najviše zavisi. Možda je najintrigantniji podatak da čak 87,7 odsto Srba i 84,3 odsto Albanaca ne bi želelo bračnog partnera iz one druge

zajednice! Slično tome, 62,8 odsto Srba i 70,4 odsto Albanaca ne bi želelo da rukovodeći položaj u državi ima neko iz one druge zajednice. Intenzitet etničke udaljenosti donekle, ali daleko od dovoljnog, umanjuje zaključak da se netrpeljivost prema „drugom“ smanjuje sa porastom obrazovanja, ili da je ta netrpeljivost manja među muškarcima nego među ženama.

Milena Gligorijević upoređuje ove najnovije podatke o etničkoj distanci sa ranijima, dobijenim u sličnim istraživanjima sprovedenim od 1960-ih do 1990-ih godina. Udaljenost Albanaca i Srba je, kao što se može pretpostaviti, bila daleko manja pre pedeset godina i u tom smislu je bila deo iste takve mnogo harmoničnije slike međuetničkih odnosa u celoj bivšoj Jugoslaviji. Sa protekom vremena ta slika je dobijala sve gore i gore obrise, a udaljenost Srba i Albanaca se povećavala, zbog većeg broja razloga koje Milena koristi kao objašnjenje za današnje nezavidno stanje.

Da li bi se takvo stanje moglo prevazići koncepcijom tzv. ustavnog patriotizma, kao – po mnogim mišljenjima - najprikladnijoj strategiji izgradnje političkog identiteta i jedinstva u pluralnim i duboko podeljenim društvima? Odgovor na to pitanje pruža Nikola Beljinac koji smatra da ustavni patriotizam, u svim svojim verzijama, prevashodno nastoji da pruži odgovor na pitanje o legitimnosti političke vladavine, a ne na prethodno pitanje o konstituisanju političke zajednice. Drugim rečima, polazi se od pitanja „Kako bismo hteli da živimo zajedno?“, dok se pitanje „Zašto smo zajedno?“ smatra već rešenim. To dalje znači, tvrdi Beljinac, da se uputi teorije ustavnog patriotizma mogu odnositi samo na već povezani politički prostor, što možda jeste slučaj sa većinom savremenih političkih zajednica, ali se nikako ne može smatrati podrazumevajućom činjenicom kada se radi o podeljenim društvima. Nerealno je očekivanje, zaključuje on, da ustavni patriotizam može da, oslanjajući se isključivo na sopstvenu normativnu logiku, proizvede sponu građanske privrženosti.

Dušan Vučićević pokušava da odgovori na pitanje da li postojeći izborni model doprinosi ublažavanju etničkih podela na Kosovu? Prilikom modeliranja kosovskih institucija prihvaćene su ideje „konsocijativne“ škole, te se i izbor poslanika Skupštine Kosova vrši prema proporcionalnom modelu, uz posebne garancije za institucionalnu zaštitu manjina. Ovaj autor upozorava da takav izborni dizajn, iako obezbeđuje da se glas manjina čuje u kosovskom parlamentu, stvara institucionalne podsticaje za vođenje etnocentrične politike i ne doprinosi nastanku multietničkih i partija okrenutih politici pomirenja. Zato on u svom tekstu analizira potencijalne akomodacione domete nekih od ideja koje dolaze iz „integracionističke“ škole, pre svega, alternativnog i pojedinačnog prenosivog glasa.

Jelena Lončar u svom tekstu analizira efekte nekih oblika podele vlasti na Kosovu. Koristeći rezultate intervju sa poslanicima kosovskog parlamenta, ona nastoji da istraži uticaj parlamentarnih etničkih kvota i prava na veto na demokratsku stabilnost, odlučivanje i ovlašćenja manjinskih grupa na Kosovu. Autorka zaključuje da su etničke kvote neophodne za inkluziju zajednice u političke institucije na Kosovu, ali i da rezervisana mesta i pravo na manjinski veto imaju negativne efekte na stabilnost, međuetničku saradnju i integraciju zajednica. Čini se, naglašava ona, da ne postoji saglasnost između manjinskih ovlašćenja sa jedne i međugrupne saradnje i dugoročne stabilnosti sa druge strane.

Cilj teksta Hane Limani je da se utvrdi gde je Kosovo u odnosu na akomodaciju različitosti kao suštinskog dela identiteta i, u isto vreme, da li je moguće stvoriti zajednički građanski identitet. Ona tvrdi da sadašnji pravno-politički sistem Kosova, davanjem posebnih prava manjinama, doprinosi konsolidaciji društva (olakšavajući time proces integracije manjina u većinsku kulturu) više nego što bi to bio slučaj bez garantovanja takvih prava, u kontekstu aktuelnih okolnosti. Potencijal da ovaj sistem proširi jaz između zajednica i doprinese podeli još uvek postoji, međutim u manjem stepenu nego što bi to bilo u suprotnom slučaju jednakog tretmana, naglašava ona. Iz perspektive Kimlikine teorije autorka zaključuje da kosovskom sistemu nedostaje liberalna komponenta, jer je sve zasnovano na

razlikama između zajednica i posebnom tretmanu, ali ovaj model ipak služi dugoročnom cilju pomirenja sa prošlošću i popuštanja postojećih međuetničkih tenzija.

Poslednja tri teksta iz ovog zbornika se bave različitim aspektima pregovora o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, naročito tzv. Briselskim sporazumom iz aprila 2013. godine. U tekstu Bekima Baliqia detaljno se opisuje ne samo ova odlučujuća „briseljska“ faza pregovaranja, već i njihova predistorija – prethodni pregovori u Beču. Autor zaključuje da postignuti sporazumi predstavljaju veliku priliku, jer mogu da budu generatori mira i normalizacije odnosa. Oni takođe mogu da pomognu jačanje poverenja i saradnje između albanske i srpske zajednice na Kosovu u različitim segmentima. I pored toga, upozorava on, teško je od ovih razgovora očekivati da će dovesti do mirovnog sporazuma i uzajamnog priznavanja ili istorijskog pomirenja između ove dve nacije.

U detaljnoj analizi Briselskog sporazuma Adema Behe može se naći mnogo korisnih predloga za poboljšanje rada i efikasnosti u budućim pregovorima vlada Srbije i Kosova. U tom kontekstu zanimljiva je i važna njegova kritika nedostatka transparentnosti i odgovornosti, koju on pokazuje na primeru odnosa Vlade Kosova prema građanima Kosova. Isti nedostaci postoje, naravno, i u odnosu Vlade Srbije prema građanima Srbije. Kad je reč o odgovornosti, obe vlade odbijaju da javnosti i narodnim predstavnicima podnose izveštaje i od njih dobiju jasan mandat za pregovore. Nedostatak transparentnosti, kaže Beha, može da znači da obični ljudi nemaju dovoljno informacija o tome kako će tehnički sporazumi, kao i oni politički, uticati na njihove živote.

Na kraju, Stefan Surlić se, na osnovu opširne analize institucionalnih mehanizama za predstavljanje Srba na Kosovu, fokusira na jedan od zaključaka Briselskog sporazuma – predviđeno stvaranje Zajednice srpskih opština. U očekivanju osnivanja Zajednice, koje kasni, Surlić obrazlaže koristi koje bi od Zajednice mogle da proisteknu i za srpski i za albanski deo kosovskog društva. Pripadnici srpske etničke zajednice, tvrdi autor, dobili bi institucionalnu sigurnost i mogućnost da samostalno upravljaju ključnim resorima. Predstavници koje biraju delovaće na lokalnom političkom nivou, njihovi rezultati će biti lako merljivi, a odgovornost jasna i nepodeljena. Druga prednost odnosi se na albansku stranu koja će iz političkog diskursa izgubiti „srpsko pitanje“ kao osnovni politički problem i posvetiti se rešavanju suštinskih društvenih problema. Takođe, predstavnici Srba neće više imati ulogu u polarizaciji političke scene u Prištini kroz podržavanje određene političke opcije na vlasti. Primarna delatnost će biti aktivnosti u okviru Zajednice srpskih opština, a predstavnička aktivnost u Prištini zasnivaće se na zaštiti zagarantovanih prava srpske zajednice na Kosovu.

Nadam se da će vas ove ideje naših mladih autora podstaći da pročitate ovaj zbornik – tek prvi, valjda, od mnogih koji će nastati u ovakvoj i sličnoj akademskoj saradnji.

Jovan Teokarević

Profesor Fakulteta političkih nauka, Beograd

## Biografije

**Adem Beha** predaje političke nauke na Univerzitetu u Prištini. Osnovne studije političkih nauka i javne uprave završio je na Univerzitetu u Prištini, a master studije u oblasti civilnog društva i lokalnog razvoja na Univerzitetu u Prištini, Univerzitetu u Gracu i Nacionalnom univerzitetu Irske, Galway. Njegova istraživačka interesovanja obuhvataju transformaciju sukoba, ljudsku bezbednost, izgradnju države i izgradnju mira, manjinska prava i održivi razvoj.

**Bekim Baliqi** studirao je političke nauke na Univerzitetu u Beču, gde je doktorirao. Sada je vanredni profesor političkih nauka na Univerzitetu u Prištini. Glavna istraživačka interesovanja su mu izgradnja države, demokratizacija i politička analiza.

**Dušan Vučićević** je doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i asistent na predmetima Politički sistem Srbije i Izbori i izborni sistemi. Uže oblasti njegovih istraživačkih interesovanja uključuju izborne studije, uporednu politiku i teoriju racionalnog izbora.

**Hana Limani** je nezavisna istraživačica u oblasti migracionih studija i političke teorije, master političkih nauka. Njena istraživačka interesovanja uključuju ljudska i manjinska prava, migracione studije, kritičku teoriju prava i rase.

**Jelena Lončar** je asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i doktorantkinja na Univerzitetu u Jorku, Velika Britanija. Njena istraživačka interesovanja uključuju civilno društvo, etničku politiku, kvote i političko predstavljanje etničkih manjina.

**Milena Gligorijević** je doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i asistentkinja na predmetima Socijalna psihologija i Političko ponašanje. Uže oblasti njenog naučnog interesovanja obuhvataju političko ponašanje, geopolitičke identitete, međugrupno ponašanje i međugrupne sukobe.

**Nikola Beljinac** je asistent i doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Njegova istraživačka interesovanja uključuju multikulturalizam, politiku priznavanja i ustavni patriotizam.

**Nikola Jović** je istraživač-saradnik i doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Njegova istraživačka interesovanja obuhvataju metodologiju istraživanja u društvenim naukama, kvantitativne i kvalitativne istraživačke metode i teoriju odlučivanja u međunarodnim odnosima.

**Stefan Surlić** je istraživač-saradnik na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i direktor Centra za društvena istraživanja. Trenutno je na trećoj godini doktorskih studija politikologije na FPN. Njegove uže oblasti interesovanja su uporedna politika, etnički podeljena društva i demokratizacija u postkomunističkim i postkonfliktnim društvima.

Nikola Jović

## Istraživanje etničke distance na Kosovu

U ovom tekstu autor izlaže rezultate istraživanja etničke distance na teritoriji Kosova. Kao postkonfliktna zajednica, sa veoma teškim nasleđem međuetničke netrpeljivosti, Kosovo se nalazi u nezavidnom položaju kada su u pitanju odnosi između dve velike etničke zajednice, albanske i srpske. Složenost ovih odnosa otežava ne samo proces izgradnje institucija već i pacifikacije društva.



etnička distanca, Bogardusova skala, Kosovo, Albanci, Srbi



Ovaj tekst je u originalu napisan na srpskom jeziku.

## O istraživanju etničke distance na Kosovu

Istraživanje etničke distance na teritoriji Kosova sprovedeno je anketnim (terenskim) ispitivanjem lice u lice (F2F) u periodu od 1. februara do 1. marta 2014. godine.<sup>1</sup> Ukupno je anketirano 754 ispitanika sa teritorije opština Priština, Gračanica, Južna Mitrovica i Severna Mitrovica<sup>2</sup>. Imajući u vidu činjenicu da je ukupan broj stanovnika ovih opština približno 570 hiljada a uzorak 754 ispitanika, 95% statistički interval poverenja za pojave sa incidencom od 50% iznosi  $\pm 3,5$ .

Na reprezentativnom stratifikovanom slučajnom uzorku stratifikacija je vršena na osnovu nacionalnosti, pola, godina starosti, opštine prebivališta i nivoa obrazovanja. Anketirano je 324 pripadnika albanske nacionalnosti i 430 pripadnika srpske nacionalnosti. Od ukupnog broja ispitanika 53,7% su bile žene, a 46,3% muškarci. Kada je reč o godinama starosti, uzorak smo podelili u tri starosne kategorije: mladi (18-30 godina), ispitanici srednjih godina (31-50 godina) i stariji ispitanici (51 i više godina). Navedene kategorije su procentualno bile relativno srazmerno zastupljene, uz blagu prevagu mladih. U uzorku je mladih bilo 46,2%, srednjih godina 29,6% i ispitanika starijih od 51 godine 24,2%. Kada je reč o teritoriji na kojoj je istraživanje sprovedeno, u Prištini je anketirano 31,2% ispitanika, u Gračanici 30,3%, Južnoj Mitrovici 13,4% i Severnoj Mitrovici 25,1%.

Značajan podatak za istraživanje ovog tipa je, svakako, i nivo obrazovanja ispitanika. U istraživanju etničke distance na Kosovu imali smo 4,2% ispitanika sa završenom osnovnom školom, 54,3% sa završenom srednjom školom, 7,1% sa višom školom i 34,4% sa završenim fakultetom. S obzirom na to da je broj onih koji su završili osnovno i više obrazovanje statistički nedovoljno značajan, u analizi smo se odlučili da nivo obrazovanja integrišemo u dve varijable, osnovno i srednje obrazovanje u jednu varijablu, a više i visoko obrazovanje u drugu. Sve navedene varijable, od nacionalnosti do stepena obrazovanja, bile su nam jako korisne u analizi za razumevanje dobijenih podataka i doprinele su dubininaših opservacija.

Anketni upitnik je, osim modifikovane Bogardusove skale koja je bila osnovni instrument istraživanja, sadržao i 10 dodatnih pitanja koja su postavljena sa ciljem saznavanja stavova, vrednosti i mišljenja za koje smo pretpostavili da Bogardusova skala neće moći da pruži dovoljno verodostojan i pouzdan odgovor. Kada je reč o Bogardusovoj skali, koristili smo modifikovanu skalu koju smo prilagodili specifičnim odnosima na terenu. Pitanja u modifikovanoj skali bila su vezana za karakteristične odnose i kontakte u kojima stanovnici jedne multietničke sredine mogu biti sa pripadnicima različite etničke pripadnosti. U ovom slučaju, fokus je bio na odnosu između Albanaca i Srba. U tom smislu, u Bogardusovoj skali postavljena su pitanja sa sedam karakterističnih socijalnih odnosa, gde se od ispitanika tražilo da se izjasne da li bi prihvatili pripadnika druge nacije kao bračnog partnera, zeta ili snaju, prijatelja, šefa na poslu, političkog rukovodioca u državi, suseda i stanovnika države u kojoj žive. Na osnovu odgovora na ova pitanja stekli smo uvid u socijalnu distancu između pripadnika ove dve nacije. Međutim, upitnik nije bio sastavljen samo od Bogardusove skale, već je sadržao i neka druga, takođe, relevantna pitanja koja su u kontekstu i vremenu kada je istraživanje sprovedeno smatrana veoma važnim za razumevanje stepena bliskosti između pripadnika dva naroda i implikacija koje stepen kvaliteta tih odnosa na ličnom nivou može da ima na nivo politike. Sa tim ciljem,

1 Posebnu zahvalnost za terenski rad i rad na pripremi upitnika upućujemo kolegici Marini Ilić i članovima Incijative mladih za ljudska prava na Kosovu.

2 Ove četiri opštine predstavljale su četiri strate u analizi rezultata, pri čemu su u okviru strate kojoj pripada Severna Mitrovica bile uključene i ankete koje su urađene u sledećim opštinama i mestima: Zvečan, Zubin Potok, Leposavić, Sočanica i Lešak.

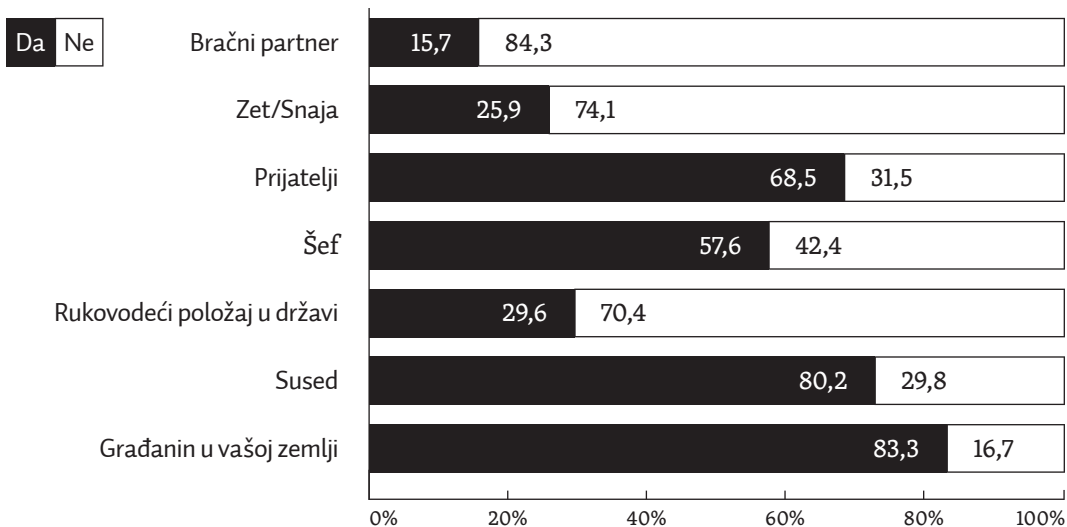
postavljena su pitanja o proceni mogućnosti za izbijanje novog sukoba, ličnim planovima za ostanak ili odlazak sa Kosova, pregovorima između Beograda i Prištine u Briselu i drugim političkim pitanjima.

## Rezultati istraživanja<sup>3</sup>

Obrađena podataka zasnovana je na deskriptivnoj statistici (frekvencijskim analizama, crosstab-ovima i koeficijentima kontigencije), T testovima, ANOVA testom i bivarijantnim korelacijama. Za post-stratifikaciju korišćene su sledeće varijable: nacionalnost, pol, godine starosti, nivo obrazovanja i mesto stanovanja.

Prilikom analize i tumačenja dobijenih podatka prvo smo krenuli od ukupne etničke distance koju Albanci i Srbi ispoljavaju jedni prema drugima. Na pitanja iz modifikovane Bogardusove skale tražili smo od ispitanika da daju odgovor da li bi pristali na određeni socijalni odnos sa pripadnikom druge etničke grupe. Ispitanici su odgovarali sa da ili ne, gde je da označavalo da bi prihvatili dati odnos, a neda taj odnos ne bi prihvatili.

### 1A. DISTANCA ALBANACA PREMA SRBIMA.

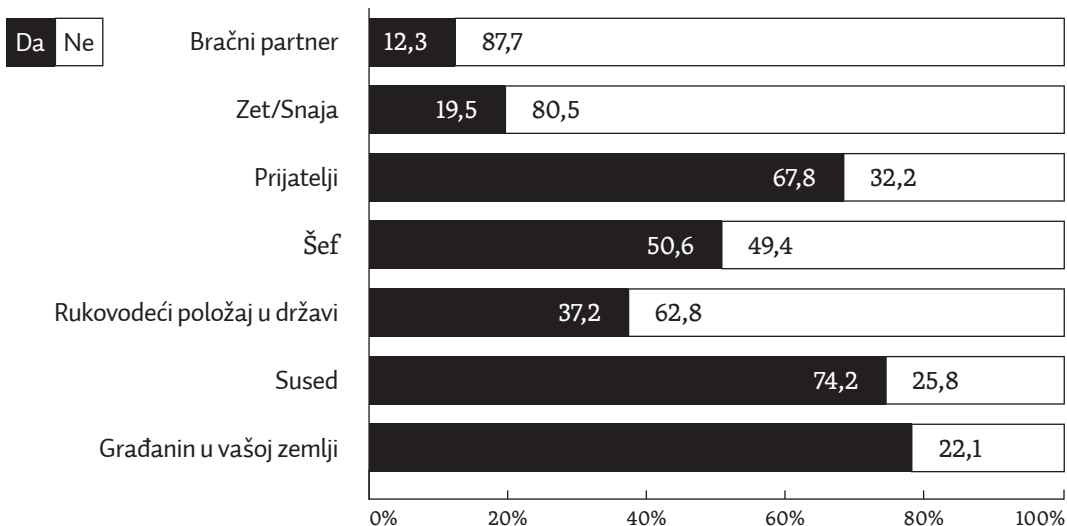


Udeo ispitanika albanske nacionalnosti koji su dali sve pozitivne odgovore, odnosno, procenat onih bez distance bio je 4%. S druge strane, udeo onih sa veoma izraženom distancom, koji su zaokružili 6 ili 7 negativnih vrednosti iznosio je 16,1%.

3 Više o tumačenju rezultata istraživanja i poređenju sa sličnim istraživanjima u tekstu Milene Gligorijević.



## 1B. DISTANCA SRBA PREMA ALBANCIMA



Udeo ispitanika srpske nacionalnosti bez distance bio je 9,1%, a onih sa veoma izraženom distancom 19,2%.

Kao što se može videti iz navedenog, kako bismo lakše tumačili dobijene rezultate i upoređivali sa sličnim istraživanjima (Kuzmanović, 1994. Pantić, 1967; 1987; 1989.) sve ispitanike smo podelili u četiri grupe: one bez distance (0 negativnih odgovora), one sa malom distancom (1-2 negativnih odgovora), umerenom distancom (3-5 negativnih odgovora) i izraženom distancom (6-7 negativnih odgovora). Na osnovu toga dobili smo sledeće podatke:

	Bez distance	Mala distanca	Umerena distanca	Izražena distanca
Albanci	4%	34,1%	45,8%	16,1%
Srbi	9,1%	25,2%	46,5%	19,2%

Ove grupe su nam služile za proveru drugih varijabli i traženje relevantnih i statistički značajnih razlika prilikom post-stratifikacije, kada smo ukrštali pol, stepen obrazovanja i godine starosti.

### 1. POL

	Bez distance	Mala distanca	Umerena distanca	Izražena distanca
Muški	10,9%	34%	39,3%	15,8%
Ženski	3,8%	24,9%	52,7%	18,6%

Možemo primetiti da su žene pokazale veću udaljenost u socijalnom kontaktu, odnosno da je znatno manji broj žena bez distance. Kako bismo detaljnije pokazali ovaj trend, uzećemo za primer odgovore na prva dva pitanja. Naime, kada smo pitali ispitanike da li bi pristali da im bračni partner bude pripadnik druge nacije, mogli smo da vidimo da su muškarci u 22,9% slučajeva odgovarali pozitivno, dok su žene pozitivno odgovarale u svega 6,3% slučajeva. Kada je reč o pitanju koje

podrazumeva da ispitanik zamisli situaciju da za zeta, odnosno, snaju ima pripadnika/cu druge etničke pripadnosti, muškarci su se opet pokazali liberalniji, jer je 30,2% njih odgovorilo pozitivno, dok je 16,5% žena odgovorilo na isti način. Ovaj trend je podjednako prisutan i kod Albanci i kod Srпкиnja i provlači se u, gotovo, svim drugim pitanjima.

## 2. STEPEN OBRAZOVANJA

	Bez distance	Mala distanca	Umerena distanca	Izražena distanca
Osnovno i srednje	6,2%	25,3%	47%	21,5%
Više i visoko	8,1%	37,2%	44%	10,7%

Ukrštanjem stepena obrazovanja i stepena etničke distance pokazalo je da se sa povećanjem stepena obrazovanja smanjuje stepen etničke distance. Ukoliko pogledamo tabelu, u odeljku sa izraženom distancom možemo videti da oni sa višim obrazovanjem skoro duplo manje iskazuju izuzetno visok stepen etničke distance. Veza između ove dve varijable potvrđena je i uz pomoć koeficijenta Pirsonove linearne korelacije, koja je pokazala blagu negativnu korelaciju<sup>4</sup> između ove dve promenljive,  $r = -0,158$ , što znači da sa porastom obrazovanja opada nivo etničke udaljenosti.

## 3. GODINE STAROSTI

	Bez distance	Mala distanca	Umerena distanca	Izražena distanca
18-30	7,5%	28,8%	44,7%	19%
31-50	7,2%	28,4%	49,5%	14,9%
51+	5,5%	30,2%	45,1%	19,2%

Kada govorimo o godinama možemo videti da su mladi, za razliku od najstarijih, više raspoloženi i otvoreni za "prisnije" odnose kao što su brak ili prijateljstvo. Na primer, na najviši stepen bliskosti, brak, 15,8% mladih ne bi imalo problem, dok je taj broj kod starijih nešto manji i iznosi 11,5%. Ipak, kada je reč o ostalim socijalnim kontaktima, vrednosti se kreću u opsegu  $\pm 2\%$  i ne mogu su naći značajne statističke razlike u etničkoj distanci po različitim starosnim grupama.

Posebno interesantno bilo je uporediti mesto stanovanja sa stepenom etničke distance. Dobijeni rezultati su pokazali da stanovnici Južne i Severne Mitrovice pokazuju manju distancu od ispitanika koji žive na teritoriji Prištine i Gračanice.

4 Negativna korelacija znači da se sa porastom vrednosti jedne promenljive smanjuju vrednosti druge promenljive. Pozitivna korelacija znači da se sa porastom/smanjenjem jedne promenljive uvećavaju/smanjuju i vrednosti druge promenljive.

DA LI BISTE PRIHVATILI DA PRIPADNIK/CA ALBANSKE/SRPSKE NACIONALNOSTI

	Priština	Gračanica	S.Mitrovica	J.Mitrovica
Bude vaš partner u braku	*14,5% **85,5%	7,5% 92,5%	18,5% 81,5%	17,8% 82,2%
Bude vaš zet/snaja	23,8% 76,2%	9,6% 90,4%	30,7% 69,3%	31,7% 68,3
Bude vaš prijatelj	65,5% 34,5%	63,4% 36,6%	73,5% 26,5%	74,3% 25,7%
Bude vaš pretpostavljeni na poslu	49,4% 50,6%	42,1% 57,9%	63% 37%	72,3% 27,7%
Ima rukovodeći položaj u vašoj zemlji	15,3% 84,7%	28,5% 71,5%	48,7% 51,3%	62,4% 37,6%
Živi u vašem susedstvu	80% 20%	67,5% 32,5%	81,5% 18,5%	81,2% 18.8%
Stalno živi u vašoj zemlji	81,7% 18,3%	70,2% 29,8%	87,3% 12,7%	86,1% 13,9%

\* PRVE VREDNOSTI SU POZITIVNE (ODGOVOR: DA)

\*\* DRUGE VREDNOSTI SU NEGATIVNE (ODGOVOR: NE)

Kao što je već napomenuto, osim Bogardusove skale, u upitniku su postavljena i druga pitanja. Zanimalo nas je kako ljudi ocenjuju međuljudske odnose u svom okruženju. Dobili smo podatke koji ukazuju na to da ti odnosi nisu na zavidnom nivou, s obzirom na činjenicu da su ispitanici na skali od 1 do 5 u proseku dali srednju ocenu 2,67. Kod Albanaca ukupne pozitivne vrednosti<sup>5</sup> iznose 30,3%, dok ukupne negativne vrednosti<sup>6</sup> iznose 36,1%. Kod Srba pozitivne vrednosti iznose 16,6%, a negativne 44%. Ovi podaci ukazuju na to da je percepcija kvaliteta međuljudskih odnosa kod Srba znatno negativnija i ovaj trend se može videti i u drugim pitanjima sličnog tipa.

Kada je reč o međuetničkom druženju, parametri su još gori. Prosečna vrednost na skali od 1 do 5 iznosi 2,1. Još više zabrinjava činjenica da 50,6% Albanaca uopšte nema nikakav kontakt sa Srbima, dok sa druge strane, 35,9% Srba ne dolazi u kontakt sa Albancima. Sve to govori u prilog tezi da se Albanci i Srbi veoma retko druže. Ipak, možemo uočiti i trend koji može pomoći da se ova barijera prevaziđe, a on je usko povezan sa nivoom obrazovanja. Naime, kako se vidi iz koeficijenata korelacije, postoji blaga pozitivna korelacija između nivoa obrazovanja i druženja ( $r = 0,123$ ) u tom smislu da se sa povećanjem nivoa obrazovanja uvećava i učestalost druženja. Ove korelativne analize, takođe, pokazuju negativnu korelaciju između skale distance i, upravo, učestalosti druženja. Na osnovu rezultata može se reći da se sa povećanjem učestalosti druženja smanjuje etnička distanca ( $r = -0,440$ ), što je potvrdilo našu polaznu pretpostavku da je jedan od značajnih agenasa distanciranosti upravo nedostatak neposrednog i prijateljskog kontakta između pripadnika albanske i srpske nacije.

Sa druge strane, kada smo ispitanike pitali da li osuđuju međuetničko druženje, veoma mali broj je rekao da je sklonu takvom stavu, što je bilo u suprotnosti sa našom pretpostavkom da postoji pritisak

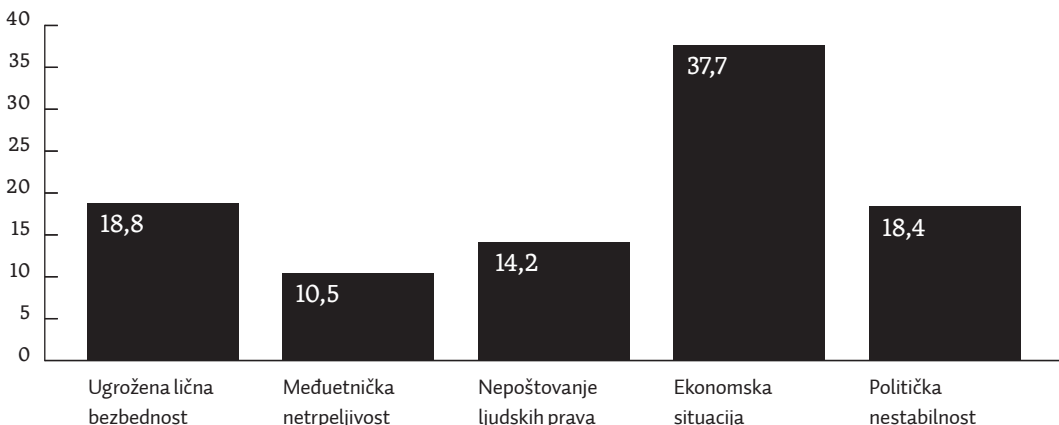
5 Na skali od 1 do 5, vrednosti 4 i 5.

6 Na skali od 1 do 5, vrednosti 1 i 2.

okoline koji se manifestuje u osuđivanju međuetničkog druženja.

Jedno od kontrolnih pitanja koje je dopunjavalo modifikovanu Bogardusovu skalu glasilo je: „Da li biste upisali svoje dete u školu koju pohađaju većinom deca albanske nacionalnosti?“ Odgovori na ovo pitanje pratili su rezultate dobijene skalom socijalne distance, pokazavši veoma visok stepen isključivosti, jer je svega 10,5% ispitanika reklo da bi upisalo svoje dete u školu sa dominantnim brojem dece druge nacionalnosti. Znatno veći broj Albanaca nego Srba - 14,5% u odnosu na 7,5% - spremno je da svoje dete pošalje u školu takve etničke strukture.

Na pitanje: „Da li planirate da napustite Kosovo?“ dobili smo statistički značajno različite odgovore od Albanaca i Srba. Naime, Albanci u znatno manjoj meri razmišljaju o odlasku (25,6%). Kod Srba ova brojka se duplira i iznosi 59,5%. Koji su presudni razlozi za odlazak kod Srba mogu se videti na sledećem grafikonu:



Na pitanje o tome koliko su novi sukobi na Kosovu mogući, pripadnici nacionalnih grupa daju različite odgovore. Visok nivo rizika, kada je reč o izbijanju novih sukoba, kod Albanaca zaokružuje 25% ispitanika dok kod Srba gotovo duplo više: 49,6%.

#### DA LI PODRŽAVATE PREGOVORE KOJE U BRISELU VODE BEOGRAD I PRIŠTINA

	Procenat
Da	32,3
Ne	36,1
Nemam stav	31,6

\* KOD ALBANACA DA – 36,1 %

\* KOD SRBA DA – 29,4 %

Ukrštanjem podataka dobijenih na osnovu ovog pitanja sa rezultatima dobijenim Bogardusovom skalom možemo videti očiglednu povezanost između podrške pregovorima i veoma niske etničke distance. Naime, upravo ukrštanjem ovakvih pitanja može se primetiti na koji način etnička distanca utiče na političke stavove o različitim procesima. U ovom slučaju možemo videti da ispitanici koji podržavaju pregovore pokazuju znatno manju distancu od onih ispitanika koji ne podržavaju. Među ispitanicima koji podržavaju pregovore njih 14,6% pokazuje odsustvo etničke distance, dok 41,2%

njih pokazuje veoma nisku distancu. Sa druge strane, broj ispitanika koji ne podržava pregovore i ima odsustvo etničke distance iznosi svega 1,9%, dok je broj onih koji imaju veoma nisku distancu 19%.

U pretposlednjem pitanju ponudili smo ispitanicima određene stavove i pitali ih u kojoj meri se slažu sa njima na skali od jedan do pet, gde vrednost jedan znači u potpunosti se ne slažem a vrednost pet u potpunosti se slažem.

Stav	Srednja vrednost	Srbi Da	Albanci Da
Srbi i Albanci treba da budu ravnopravni u organima lokalne samouprave	2,85	43,8%	27,8%
Srbi treba da prihvate autonomiju u okviru Kosova <sup>7</sup>	2,23	30,7%	14,2%
Albanski i srpski jezik treba da budu ravnopravni	2,72	49,6%	20,7%
Političke funkcije treba da zauzimaju i Srbi i Albanci	1,94	19%	12,4%
Predstavnici manjina treba da budu u parlamentu Kosova	3,47	56,7%	56,2%

Ukrštanje navedenih stavova sa skalom etničke distance pokazuje iste pravilnosti kao i prilikom ukrštanja podataka iz pitanja o podršci pregovorima i skale etničke distance. Ispitanici koji ne pokazuju prisustvo etničke distance ili, pak, pokazuju prisustvo veoma niske etničke distance, znatno su otvoreniji u prihvatanju političkih stavova koji su u duhu tolerancije i saradnje. Kako bismo pokazali i objasnili taj trend, uzećemo za primer pitanje o ravnopravnoj zastupljenosti Albanaca i Srba u organima lokalne samouprave. Ispitanici koji se ne slažu sa idejom o ravnopravnoj zastupljenosti pokazali su veoma visoku distancu. Svega 2,4% njih je pokazalo odsustvo distance, a 15,1% nizak stepen distance. Sa druge strane, među ispitanicima koji podržavaju stav o ravnopravnoj zastupljenosti, 16,1% ne pokazuje etničku distancu, dok 42,7% pokazuje veoma nizak nivo distance. Kako bismo proverili ove pokazatelje, uradili smo i u ovom slučaju test korelacije koji je potvrdio ove nalaze. Naime, koeficijenti korelacije pokazuju negativnu korelaciju između promenljivih, u smislu da sa smanjivanjem intenziteta etničke distance raste podrška navedenim stavovima. Koeficijenti se kreću od  $r = -0,265$  do  $r = -0,412$ .

I na kraju, postavili smo pitanje: „Na osnovu čega formirate Vaš stav o pripadnicima druge nacije?“ i dobili podatke da su visoko na toj listi lično iskustvo, mišljenje porodice i mediji.

Na osnovu	Srednja vrednost	Srbi	Albanci
Ličnog iskustva i neposrednog kontakta sa njima.	3,85	67,5%	67,6%
Mišljenja i stavova moje porodice.	3,17	50,1%	46%
Mišljenja, iskustava i priča mojih prijatelja.	3	39,4%	43,5%
Onoga što sam naučio u školi.	2,15	17,6%	22,5%
Mišljenja i stavova političara.	1,9	10,7%	15,4%
Mišljenja i stavova verskih vođa.	1,94	19%	16,4%
Informacija koje dobijam iz medija.	2,62	21,2%	50,2%

<sup>7</sup> U albanskom upitniku pitanje je formulisano na sledeći način: “Srbima treba dati autonomiju u okviru Kosova?”

Ovo pitanje postavljeno je sa namerom da se potvrdi ili opovrgne pretpostavka da ispitanici koji mišljenje o pripadnicima druge nacije grade na osnovu ličnog kontakta pokazuju niži stepen distanciranosti, ali i da se proveru u kojoj meri i sa kakvim učinkom na etničku distancu deluju, pre svega, mediji i političari.

Kada je reč o ličnom iskustvu, možemo videti da oni koji grade svoj stav o pripadnicima druge nacije na osnovu ličnog iskustva pokazuju znatno manju etničku distancu od onih koji nemaju takvu vrstu kontakata. Naime, ispitanici koji svoj stav ne grade na osnovu ličnog iskustva u svega 3% slučajeva ne pokazuju prisustvo etničke distance dok 36,6% njih pokazuje veoma izražen nivo distanciranosti. Sa druge strane, oni koji svoje stavove grade na osnovu ličnog iskustva u 8% slučajeva ne pokazuju prisustvo etničke distance, dok 15,2% njih pokazuje veoma izražen nivo distanciranosti. Od ostalih agenasa stavova i njihove veze sa stavovima iz Bogardusove skale, možemo videti da oni ispitanici koji stavove grade na osnovu politike, odnosno, političara pokazuju veoma značajnu razliku u visini etničke distance od ispitanika kod kojih to nije slučaj. U tom smislu, oni koji stavove grade na osnovu stavova političara pokazuju veoma visok stepen etničke distance (31,7%), dok kod ispitanika koji ne grade svoje stavove na osnovu stavova političara stepen najviše distanciranosti iznosi 16,3%. Kada su u pitanju mediji, pronašli smo statističku vrednost malog značaja u vidu pozitivne korelacije između medija kao agensa stavova i etničke distance, i ona iznosi  $r = 0,117$ .

Kako bismo još bolje razumeli odnos između agenasa stavova i etničke distance, uradili smo analizu bivarijantne korelacije koja je pokazala da samo lično iskustvo i porodica utiču na smanjenje etničke distance. Svi ostali agensi u pozitivnoj su korelaciji sa etničkom distancom, odnosno, kako se njihov uticaj uvećava povećava se i etnička distanca.

	Lično iskustvo	Porodica	Prijatelji	Škola	Političari	Verske vođe	Mediji
Etnička distanca	-0,184**	-0,043	0,012	0,065	0,151**	0,056	0,117**

\* STATISTIČKI ZNAČAJNO NA 0,05

\*\* STATISTIČKI ZNAČAJNO NA 0,01

## Zaključak

Istraživanje je pokazalo veoma visok nivo etničke udaljenosti između pripadnika albanske i srpske nacionalnosti. S obzirom na činjenicu da su i istraživanja koja su rađena pre izbivanja sukoba 1999. godine pokazivala veoma visok nivo distanciranosti između pripadnika dve etničke zajednice, moglo se očekivati da će posebno nakon izbivanja rata nivo udaljenosti biti veoma visok. Nezavisne promenljive, kao što su pol, godine, obrazovanje, mesto stanovanja poslužile su nam da utvrdimo da li su ovi klasični činoci socijalne distance u značajnoj korelaciji sa intenzitetom etničke udaljenosti. Iz statističkih analiza različitog tipa mogli smo da vidimo da pripadnice ženskog pola pokazuju nešto veću udaljenost od muškaraca, da godine nisu značajan činilac i agens etničke distance, dok kada je reč o mestu stanovanja postoji razlika između stanovnika Severne i Južne Mitrovice i stanovnika Prištine i Gračanice. Najznačajnija razlika mogla se primetiti u stepenu obrazovanja, što su pokazale i korelativne analize koje su potvrdile našu pretpostavku da sa višim stepenom obrazovanja opada nivo etničke udaljenosti. Takođe, mogli smo primetiti da što su kontakti između pripadnika dve zajednice češći i intenzivniji etnička distanca opada.

Kontrolna pitanja su nam pokazala da se nalazi iz Bogardusove skale preslikavaju i na druge odnose. Očigledno je da je rat stvorio kontekst i sredinu u kojoj su dominantni koncepti etnocentričnosti, socijalne udaljenosti i međunacionalnog nepoverenja. U takvim okolnostima nije teško shvatiti zašto su odnosi između dve etničke zajednice toliko loši. Ipak, pored rata postoje i drugi činioci etničke distance, a oni su i identitetski i strukturalni i institucionalni i psihološki.

Da postoji identitetska razlika koja generiše netrpeljivost između ove dve etničke zajednice pokazala su prethodna istraživanja (Mihailović, 1998.) koja su rađena u vreme mira, gde se jasno moglo videti da su kolektivni identiteti utemeljeni na distinkciji „Mi i Oni“. U etnološkom smislu reč je o distinkciji gde su „Oni“ uvek negativni kontekst, dok smo „Mi“ uvek pozitivni kontekst. U strukturalnom smislu, život u zasebnim sredinama ova dva naroda ne doprinosi čestim susretima iz kojih bi se stvorile interesne i prijateljske veze. Obe nacije žive u svojim opštinama, kupuju u svojim prodavnicama i idu u svoje škole. U institucionalnom smislu, ne postoje ili pak nisu dovoljno razvijene institucije koje bi podstakle međuetničku saradnju i koje bi svojim dizajnom podsticale poverenje i promovisale saradnju.

Kosovo nije jedino podeljeno društvo na svetu. Ono svakako može iskoristiti institucije koje su se već negde pokazale veoma dobrim za postkonfliktna društva. Konsocijacija je, na primer, jedan od načina na koji se stvari institucionalno mogu pokrenuti u boljem smeru. U psihološkom smislu, postoji ontološki strah i nepoverenje između građana i jedne i druge nacije. Reč je o strahu od „drugog“ i od već proživljenog, koji postoji i u ličnom i u kolektivnom sećanju. Ovi osećaji su generisani kumulativnim efektom već gore navedenih činilaca. Promena upravo tih činilaca mogla bi da vodi promeni i u psihološkom smislu. Drugim rečima, to bi moglo da doprinese stvaranju podsticajnog okruženja za neposredne kontakte i saradnju, što bi opet moglo da utiče na smanjenje etničke distance i omogućiti stvaranje slobodnijeg, odgovornijeg i otvorenijeg društva.

## Literatura

Kuzmanović, B. 1994, Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca), u Razaranje društva: jugoslovensko društvo u krizi 90-tih, ur. Lazić, M. Filip Višnjić, Beograd.

Mihailović, S. 1998, Etnički stereotipi i heterostereotipi na Kosovu, Sociologija, LX, 3.

Pantić, D. 1987, Nacionalna svest mladih u SR Srbiji bez SAP, IIC SSO Srbije, Beograd.

Pantić, D. 1990, Vrednosti mladih u vreme krize, u Deca krize, ur. Mihajlović, S. IDN i Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Beograd.

Pantić, D. 1991, Nacionalna distanca građana Jugoslavije. Jugoslavija na kriznoj prekretnici, IDN, Beograd.

Milena Gligorijević

## Uporedni pregled rezultata ranijih i novih empirijskih istraživanja etničke distance između Srba i Albanaca

Osnovni predmet ovog rada je prikaz i uporedna analiza rezultata empirijskih istraživanja etničke distance između Srba i Albanaca sprovedenih u periodu od sredine šezdesetih godina prošlog veka do danas. Rad je podeljen u dva dela. U prvom delu rada autor iznosi rezultata istraživanja etničke distance sprovedenih u bivšoj Jugoslaviji, dok u drugom delu iznosi rezultate istraživanja koje je sprovedeno 2014. godine na teritoriji severnog i centralnog Kosova. Cilj rada je da se uporednom analizom rezultata ranije sprovedenih istraživanja i istraživanja koje je sprovedeno 2014. godine utvrdi da li je došlo do promene u rasprostranjenosti i stepenu etničke distance između ove dve etničke grupe. Prikazane i interpretirane rezultate istraživanja autor razmatra u kontekstu društveno-političkih promena na ovim prostorima.



etnička distanca, Srbi, Albanci,  
Kosovo



Ovaj tekst je u originalu napisan  
na srpskom jeziku.



Pojam socijalne distance (društvene udaljenosti/odstojanja) prvi je, još početkom XX veka, upotrebio američki sociolog Robert Park podrazumevajući pod njim različite „stepene razumevanja i intimnosti koji obeležavaju predsocijalne i socijalne odnose uopšte“ (Park prema Bogardus, 1925: 216). Iako je Park zaslužan za nastanak ovog pojma, on svoju popularnost duguje psihologu Emori Bogardusu koji ga je 1925. godine operacionalizovao tako što je konstruisalo skalu za merenje socijalne distance. Polazeći od Parkove pretpostavke da različite socijalne relacije podrazumevaju različit stepen emocionalne bliskosti odnosno udaljenosti, Bogardus je za svoju skalu odabrao sedam konkretnih društvenih odnosa u koje pojedinci stupaju, a koji se među sobom razlikuju po stepenu intimnosti (Bogardus, 1925a). To su:

- blisko srodstvo putem braka,
- članstvo u istom klubu (kao izraz bliskog prijateljstva),
- susedstvo (stanovanje u istoj ulici),
- zaposlenje u istoj profesiji,
- zajedničko državljanstvo (stalan stanovnik jedne države),
- poseta zemlji i
- isključenje iz zemlje.

Zahtevajući od ispitanika da odgovore na pitanje da li bi sa pripadnicima nekih grupa stupili u ove odnose ili ne, Bogardus je, zavisno od toga koji odnos (ili odnose) sa pripadnicima neke grupe ispitanici (ne)prihvataju, određivao stepen njihove bliskosti, odnosno udaljenosti u odnosu na (pripadnike) te grupe. Operacionalizovana na ovaj način, “socijalna distanca se, u stvari, ispituje kao spremnost na uspostavljanje odnosa različite bliskosti” sa pripadnicima različitih socijalnih grupa (Kuzmanović, 1994). Međutim, prihvatanje ili odbijanje određenog socijalnog odnosa sa pripadnikom date društvene grupe nikako se ne može smatrati izrazom opšteg stava neke osobe prema toj grupi zato što je pojam stava složeniji (po sadržaju) i širi (dimenzionalno) pojam od pojma socijalne distance (Kuzmanović, 2001). Kada je o sadržaju reč, stav je složeniji pojam, jer se on uvek sastoji od tri komponente- kognitivne (ili saznajne), afektivne (ili emocionalne) i konativne (ili voljne).<sup>1</sup> To znači da stav, za razliku od socijalne distance, pored tendencije (spremnosti) ka određenom ponašanju, obuhvata i određena saznanja, mišljenja i osećanja prema pripadnicima drugih društvenih grupa. Drugim rečima, visoka socijalna distanca ne mora nužno da bude odraz negativnog stava (u smislu negativnog mišljenja, emocija i tendencija ka preduzimanju negativnih akcija prema pripadnicima neke grupe), već može biti izraz klasnih suprotnosti i materijalnih interesa (Pantić, 1987), kao i određenih društvenih normi (Havelka, Kuzmanović, Popadić, 1998), ali i posledica nedovoljnog poznavanja neke grupe (Kuzmanović, 2001), određene karakterne strukture ličnosti ili pak specifičnih društvenih okolnosti (Vasović, 1995).

Polazeći od toga da se socijalna distanca predstavlja (ne)spremnost pojedinca da sa pripadnicima drugih grupa stupi u socijalne odnose različitog stepena bliskosti, a da se konativna komponenta stava odnosi na spremnost pojedinca da učini nešto u odnosu na objekat prema kome ima stav, neki autori smatraju da socijalna distanca ne predstavlja ništa drugo do konativnu komponentu stava. Slažući se sa tim da socijalna distanca sadrži motivacioni naboj, Pantić smatra da je svođenje socijalne distance na konativnu komponentu stava neopravdano, budući da se ona često manifestuje u ponašanju u vidu različitih oblika segregacije i diskriminacije (Pantić, 1991; Pantić, 2014).

---

1 Kognitivna (ili saznajna) komponenta stava odnosi se na znanja koja imamo o objektu stava; (afektivna ili emocionalna) na osećanja prema objektu stava, dok se konativna (ili voljna) odnosi na spremnost da učinimo nešto u odnosu na objekat stava (Rot, 2006).

Pojam stava ne samo da je složeniji, već je i širi pojam od pojma socijalne distance, jer “uključuje širi kontinuum na negativnom polu: moguće zalaganje za neke negativne mere prema datoj grupi” (Kuzmanović, 2001: 184), dok socijalna distanca predstavlja samo (ne)spremnost na uspostavljanje određenih socijalnih odnosa, ali ne i spremnost na preduzimanje neprijateljskih akcija protiv pripadnika neke društvene grupe. Upravo iz tog razloga u mnogim istraživanjima socijalne distance izostavljen je poslednji odnos iz Bogardusove skale, koji se odnosi na isključenje iz zemlje. Naime, ukoliko bi se neko složio s tim da bi pripadnike određene grupe trebalo isključiti iz zemlje, to više ne bi bio pokazatelj puke distance, već ekstremno negativnog stava.

Iz svega navedenog možemo da zaključimo da socijalna distanca i stav prema pripadnicima neke društvene grupe nisu sasvim iste stvari, iako su međusobno povezane. Uprkos tome što je socijalna distanca teorijski manje jasan pojam od pojma stava, njeno empirijsko istraživanje ima veliki teorijski i praktični značaj, kako u kontekstu opažanja drugih grupa u istom socijalnom prostoru, tako i u razumevanju njihovih međugrupnih odnosa. Budući da socijalna distanca podrazumeva „različite stepene razumevanja i osećanja koji postoje između ljudi”, a koji „objašnjavaju prirodu znatnog dela njihovih interakcija” i „ukazuju na karakter društvenih odnosa” (Bogardus, 1925a: 299), ona može predstavljati relativno pouzdan prediktor stepena socijalne tolerancije i otvorenosti jednog društva. Iz toga razloga istraživanje socijalne distance, posebno one u međuetničkim odnosima, i danas zaokuplja pažnju istraživača.

## Istraživanja etničke distance u bivšoj Jugoslaviji

Iako su prva empirijska istraživanja etničke distance počela da se sprovode u Sjedinjenim Američkim Državama još sredinom dvadesetih godina prošlog veka, kod nas su ona započeta relativno kasno – tek krajem pedesetih i početkom šezdesetih godina XX veka. Budući da je to bilo vreme vladavine komunizma u bivšoj SFRJ, kada je preovlađujuće mišljenje bilo da je nacionalno pitanje u Jugoslaviji rešeno tokom socijalističke revolucije, empirijska istraživanja međunacionalnih odnosa smatrala su se ne samo nepotrebnim, već i nepoželjnim jer bi čak i samo izražavanje stavova prema drugim nacijama u toku ispitivanja podstaklo ljude da razmišljaju o nacionalnim razlikama što bi, u krajnjoj instanci, dovelo do šovinističkih pojava u društvu (Pantić, 1967). Ovakav oficijelan stav, koji su zastupali i mnogi pripadnici intelektualne elite toga doba, doveo je do nedostatka šireg društvenog interesovanja i političke podrške empirijskim istraživanjima ovog fenomena. Posledice toga bile su sledeće:

1. Malo istraživanja sprovedenih na jugoslovenskom uzorku, koja bi omogućila direktnu međuetničku komparaciju;
2. Malo istraživanja sprovedenih na uzorcima odraslih građana, odnosno pretežna orijentacija istraživača na omladinsku populaciju (srednjoškolci, studenti);
3. Nedoslednost primenjene metodologije (primenjene modifikovane verzije Bogardusove skale razlikovale su se od jednog istraživanja do drugog);
4. Nepostojanje longitudinalnih istraživanja koja bi omogućila da se nalazi interpretiraju u kontekstu širih društveno-političkih događaja i promena.

Uprkos tome što su istraživanja etničke distance u nas bila nesistematična, izvestan fond podataka postoji, te je na osnovu njih moguće, bar u osnovnim crtama, rekonstruisati rasprostranjenost i stepen etničke distance između naroda Jugoslavije. Imajući u vidu da je osnovni predmet ovog rada prikaz i uporedna analiza rezultata empirijskih istraživanja etničke distance između Srba i Albanaca od šezdesetih godina prošlog veka do danas, u radu ćemo prikazati samo ona istraživanja u kojima

je ispitivana etnička distanca obe nacije. To znači da će u razmatranje biti uzeta samo istraživanja koja su sprovedena na teritoriji SFR Jugoslavije, budući da su sva istraživanja nakon njenog raspada vršena na teritoriji Srbije bez Kosova, tj. da se ispitivala samo etnička distanca Srba prema Albancima, ali ne i obratno. Cilj rada je da se prikazom i uporednom analizom rezultata ovih ranije sprovedenih istraživanja i istraživanja koje je sprovedeno 2014. godine na teritoriji severnog i centralnog Kosova, utvrdi da li je došlo do promene u rasprostranjenosti i stepenu etničke distance između ove dve etničke grupe. Budući da su istraživanja etničke distance prikazana u ovom radu sprovedena na različitim uzorcima i da su se u njima koristile različite modifikovane verzije Bogardusove skale, autor upozorava da je njihovo poređenje samo uslovno.

## **Etnička distanca Srba i Albanaca u drugoj Jugoslaviji (1960-1990)**

U pionirskim istraživanjima etničke distance u bivšoj Jugoslaviji, koja su sprovedena na grupi studenata Univerziteta u Sarajevu (Fiamengo, 1960) i brigadirima za vreme izgradnje puta "Bratstvo-jedinstvo" (Supek, 1963), spremnost jugoslovenskih naroda na međusobno distanciranje zabeležena je kao retka pojava. Međutim, već prvo istraživanje sprovedeno na uzorku odraslih građana dalo je malo drugačije rezultate. Ovo istraživanje je obavljeno 1966. godine na uzorku od 2.600 ispitanika starijih od 18 godina i imalo je za cilj da utvrdi rasprostranjenost i stepen etničke distance građana SFR Jugoslavije (Pantić, 1967). U istraživanju je korišćena modifikovana Bogardusova skala, a ispitanici su se izjašnjavali o (ne) prihvatanju osam jugoslovenskih naroda: Slovenaca, Hrvata, Muslimana, Srba, Albanaca, Crnogoraca i Makedonaca.<sup>2</sup> Rezultati istraživanja su pokazali da u tadašnjoj Jugoslaviji 59,2% građana nije pokazivalo etničku distancu ni prema jednom narodu (dakle, 40,8% je iskazivalo neki oblik distance), 21,2% je imalo izraženu vrlo slabu distancu, 6,7 % slabu, 4,8% osrednju, 2,7% ispitanika ispoljavalo je jaku, 3,3% vrlo jaku etničku distancu, dok je potpuno distanciranih bilo svega 2,2%.<sup>3</sup>

Među republikama su postojale značajne razlike u pogledu etničkog distanciranja. Tako je najveći stepen prihvatanja svih naroda (i to po svim ispitivanim odnosima) zabeležen u Vojvodini (71%) i Hrvatskoj (70,3%), a najmanji u Makedoniji (41,7%), Sloveniji (42,2%) i na Kosovu (51,7%). S druge strane, najveći procenat ispitanika koji su se popuno distancirali, tj. odbijali sve vrste odnosa sa svim narodima (osim sopstvenog), registrovan je u Sloveniji (5%) i na Kosovu (9%), a najmanji u Bosni i Hercegovini (0%), Vojvodini (0,2%) i Makedoniji (0,5%). Ukoliko pak saberemo modalite jaka, vrlo jaka i potpuna distanca, dobijamo malo drugačiji raspored: na prvom mestu po intenzitetu distance se nalazila Slovenija (31,6%), zatim Kosovo (14,2%), Hrvatska (7,3%) i na kraju Bosna i Hercegovina (7%).

Pored republičkih razlika u ovom istraživanju zabeležene su i razlike u distribuciji etničke distance s obzirom na nacionalnu pripadnost ispitanika. Tako je odsustvo svake etničke distance bilo najprisutnije među Mađarima (85%) i Hrvatima (70,2%), dok su najveću etničku distancu pokazivali Slovenci – čak 32,2% ispitanika slovenačke nacionalnosti imalo je izraženu jaku, veoma jaku ili potpunu distancu

---

2 Ova verzija Bogardusove skale obuhvatala je sledećih šest hipotetičkih odnosa: stalan boravak u republici/ pokrajini, zaposlenost u istoj radnoj organizaciji, rukovodilac na poslu, politički rukovodilac u republici/ pokrajini., prijateljstvo i brak.

3 Maksimalan skor distanciranja iznosio je 48 (osam nacionalnosti po šest odnosa), odnosno 42 (kada u biranje nije uključena nacija kojoj ispitanik pripada). Stepenu etničke distance bio je određen tako što su globalni skorovi distanciranja svrstani u sedam kategorija: bez distance (0 poena), vrlo slaba distanca (1-8), slaba distanca (9-16), osrednja distanca (17-24), jaka distanca (24-32), vrlo jaka distanca (33-40), potpuna distanca (41-48).

prema ostalim narodima bivše Jugoslavije. Za razliku od Slovenaca, koji su najvećoj meri imali izraženu veoma jaku (21,7%), Albanci su imali najizraženiju jaku distancu (4%) u poređenju sa svim ostalim narodima čiji su se procenti, kada je reč o kategoriji "jaka distanca", kretali u okviru ili ispod proseka za celu SFRJ (2,7%).

Kada je reč o vrsti potencijalnih odnosa koji se (ne)prihvataju, u svim republikama distanciranje svih naroda Jugoslavije bilo je najviše izraženo u vezi sa brakom. Nazanimljiviji rezultat ovog istraživanja svakako predstavlja podatak da je distanca u svim republikama bila najveća prema Albancima i to naročito u vezi sa prihvatanjem najintimnijeg odnosa (braka): u Sloveniji (50,4%), Makedoniji (49,4%), Užoj Srbiji (38,5%), Crnoj Gori (29%), a najmanja u Hrvatskoj (21,6%). Distanca prema Muslimanima i Mađarima bila je za nijansu manje izražena.

Obim i stepen etničke distance varirao je s obzirom na sledeće ispitivane sociodemografske varijable: pol, starost, obrazovanje i versku pripadnost. Veća i jača etnička distanca zabeležena je među ženama i najstarijim (ali i najmlađim!) ispitanicima<sup>4</sup>, dok je najmanja zabeležena među ateistima, VKV i KV radnicima i fakultetski obrazovanim građanima. Ipak, najobrazovaniji građani iako su se, s jedne strane, najmanje distancirali posle radničke klase, sa druge strane su ispoljavali veoma jaku distancu u značajno većem procentu nego ispitanici nižeg obrazovanja.<sup>5</sup>

U narednom istraživanju, sprovedenom 1985. godine na jugoslovenskom uzorku zaposlenih u društvenom sektoru utvđena je mala distanca građana Jugoslavije od pripadnika drugih naroda i narodnosti sa teritorije SFRJ (Pantić, 1987). Kada je u pitanju hipotetički odnos braka, trećina ispitanika (33%) ispoljila je distancu bar prema jednom narodu, pri čemu je njih 21% ispoljilo jaču (prema većem broju grupa), a 12% slabiju distancu. I ovoga puta distancu su najčešće ispoljili Makedonci (52%) i Slovenci (41%), iza kojih su sledili Muslimani i Crnogorci (po 38%), zatim Hrvati (34%), Srbi (31%), Jugosloveni (24%) i na kraju Albanci (20%). Ovako mali procenat distanciranih među ispitanicima albanske nacionalnosti je vrlo iznenađujući, budući da je to bilo vreme kada je već izbio albanski nacionalistički pokret na Kosovu. Međutim, ono što ne treba smetnuti sa uma, jeste da je u ovom istraživanju registrovan veliki broj neopredeljenih ispitanika. Uočavajući ovu pojavu, Pantić je uveo pojmove manifestne i latentne distance, podrazumevajući pod njima otvoreno distanciranje naspram suzdržavanja od istog. U skladu sa tim, Pantić saopštava da je manifestna distanca (s obzirom na odnos braka) bila najveća prema Romima (32%) i Albancima (30%), dok je latentna bila naročito zastupljena među Albancima (50%).<sup>6</sup> Očigledno je da su masovne demonstracije Albanaca u ovoj pokrajini, praćene zahtevima za uspostavljanjem Republike Kosovo, kao i njihovo gušenje od strane JNA,<sup>7</sup> uticale na to da

---

4 Nepodudarnost dobijenih rezultata u ovom istraživanju sa rezultatima ranijih istraživanja (kada je reč o rasporstranjenosti i stepenu etničke distance omladinaca) Pantić objašnjava time da su ranija istraživanja rađena samo na gradskoj omladini (koja se generalno manje distancira od seoske), kao i time da su ranija istraživanja sprovedena u specifičnim situacijama koje su same po sebi uticale na "rušenje ograda i distance između omladinaca" (Pantić, 1967:33).

5 Svaki peti visokoobrazovani građanin tadašnje Jugoslavije ispoljavao je jaku, veoma jaku ili potpunu etničku distancu u odnosu na narode i narodnosti kojima nije pripadao.

6 Iako upozorava da se neodlučni ispitanici ne mogu izjednačiti sa latentno distanciranim (jer uzdržavanje od odgovora može biti posledica nepostojanja stavova ili ličnih iskustava prema objektu u odnosu na koji se ispitanik distancira), on ipak zaključuje da deo uzdržanih ispitanika na ovaj način ipak izražava neprihvatanje date grupe.

7 Ovde se misli na masovne demonstracije Albanaca na Kosovu koje su započele kao studentski protest marta 1981. godine u kantini studentskog doma. Ono što je započelo kao studentski bunt zbog loših uslova života ubrzo se pretvorilo u masovne proteste sa političkom konotacijom, a parole ekonomskog i socijalnog karaktera ("Trepča radi, Beograd se gradi") brzo su zamenjene političkim ("Kosovo republika", "Kosovo Kosovarima").

se građani albanske nacionalnosti suzdržavaju od ispoljavanja distance “jer je društveni pritisak na njih bio jak i pretnje sankcijama za nacionalizam vrlo ozbiljne” (Kuzmanović, 2001: 187).

Samo četiri godine kasnije (1989. godine) sprovedeno je novo istraživanje na jugoslovenskom uzorku, ali ovoga puta samo mladih (Baćević, 1990).<sup>8</sup> U ovom istraživanju ispitivana je etnička distanca samo s obzirom na hipotetički odnos braka, a objekti distanciranja bile su sve kategorije jugoslovenskih naroda (Srbi, Crnogorci, Hrvati, Slovenci, Makedonci i Muslimani) i dve narodnosti (Albanci i Mađari). Rezultati istraživanja pokazali su da od ukupnog broja ispitanika 53% nije ispoljilo manifestnu distancu, tj. nije izričito odbacilo pripadnike bilo koje druge nacije, dok je od 47% onih koji su ispoljili manifestnu distancu 25% ispoljilo jače, a 22% slabije distanciranje.

Od kontrolisanih sociodemografskih obeležja, iako je većina izazivala značajne varijacije u pogledu etničkog distanciranja, samo su republička/pokrajinska i nacionalna pripadnost bile u statistički značajnoj meri povezane sa ukupnom etničkom distancom. Tako je, s obzirom na nacionalnu pripadnost, najveća distanciranost zabeležena među mladim Albancima (72%), pri čemu je čak 58% ušlo u kategoriju jače distance.<sup>9</sup> Iza njih sledili su Makedonci (65%), zatim Srbi i Crnogorci (po 53% - pre svega zbog distance prema Albancima!), Slovenci (49%) i Hrvati (39%), dok je najmanja distanca zabeležena među Jugoslovenima (23%) i Muslimanima (25%). U celini gledano, najprihvatljiviji mogući bračni partneri bili su Srbi (prema kojima tri četvrtine ispitanika nije ispoljilo distancu), zatim Crnogorci, Hrvati, Makedonci i Slovenci (prema kojima se nije distanciralo oko dve trećine ispitanika), dok su Mađari i Muslimani bili manje i približno jednako prihvatljivi (za polovinu ispitanika). S druge strane, najveće distanciranje zabeleženo je prema Albancima- jedna trećina ispitanika odbijala je pripadnike ove nacije kao potencijalne bračne partnere.

Kada je reč o pojedinačnom distanciranju, Albanci su najčešće odbijali mogućnost braka sa Makedoncima (62%), potom sa Crnogorcima (59%), Srbima (58%) i Mađarima (51%), dok su Srbi najčešće odijali Albance (48%), potom Muslimane (25%) i Slovence (24%). Međutim, dok su Albanci ispoljavali isti stepen distanciranja bez obzira u kojoj republici/pokrajini žive, etničko distanciranje Srba razlikovalo se s obzirom na republičku/pokrajinsku pripadnost: Srbi sa Kosova su se distancirali mnogo više od Srba iz Srbije (bez pokrajina) i ostalih republika/pokrajina (Bosne i Hercegovine, Vojvodine i Hrvatske).

U poređenju sa podacima ranijih istraživanja, možemo da zaključimo da je u ovom periodu došlo do porasta etničke distance mladih i to kako u obimu, tako i u intenzitetu u odnosu na šezdesete godine, posebno među mladim Albancima. Ukoliko se prisetimo da je to bio period kada je usled najavljenih promena srpskog Ustava<sup>10</sup> (kojim bi se ukinula dotadašnja široka automija koje je Kosovo kao pokrajina uživalo Ustavom SFR Jugoslavije iz 1974. godine) došlo do izbijanja masovnih demonstracija Albanaca na Kosovu, koje su završene uvođenjem vanrednog stanja, porast etničke distance između Srba (pre svega onih sa Kosova) i Albanaca je sasvim očekivan.

Poslednje veliko istraživanje etničke distance na jugoslovenskom uzorku izvršeno je uoči raspada SFR Jugoslavije 1990. godine. Istraživanje je imalo za cilj da utvrdi rasprostranjenost i stepen etničke

---

8 Istraživanje je sprovedeno na uzorku od nešto manje od 5.000 mladih ljudi, starosti od 15 do 27 godina, na teritoriji SFRJ.

9 Distanciranje prema pojedinačnim nacijama predstavljalo je osnovu za zbirni indeks etničke distance, a potom su ispitanici grupisani na one bez distance, one sa slabom i one sa jače izraženom distancom.

10 Promenama Ustava prethodile su demonstracije Srba na Kosovu polju 1987. godine protiv antisrpske diskriminacije koju je sprovodilo albansko rukovodstvo pokrajine.

distance šest najbrojnih naroda u Jugoslaviji (Srbi, Crnogorci, Hrvati, Slovenci, Makedonci i Muslimani), dve najveće narodnosti (Albanci i Mađari) i osoba koje su se deklarirale kao Jugosloveni, ali samo s obzirom na društveni odnos braka (Pantić, 1991).<sup>11</sup> Rezultati istraživanja pokazali su da je približno jedna trećina ispitanika pokazivala potpuno odsustvo distance ili je ona bila minimalna (33% onih sa devet ili osam prihvatanja), slaba distanca registrovana je kod 12% ispitanika (prihvatanje sedam ili šest naroda), osrednja (pet ili četiri prihvatanja) kod 14%, jaka (tri ili dva prihvatanja) u 19% slučajeva i najjača (samo jedno ili nijedno prihvatanje) u 22% slučajeva.

Distribucija etničke distance s obzirom na nacionalnost pokazala je da je odsustvo distance bilo najrasprostranjenije među onim ispitanicima koji su se deklarirali kao Jugosloveni (56%), zatim među Muslimanima (43%), Hrvatima i Mađarima (41%) i Srbima (33%), dok je nacionalna zatvorenost bila najrasprostranjenija među Albancima (69% je iskazivalo jaku i potpunu distancu) i Slovencima (65%), čime su potvrđeni nalazi iz 1967. godine o ovim grupama kao najzatvorenijim.

Posmatrajući istovremeno nacionalnu i teritorijalnu pripadnost ispitanika, najotvorenija grupa (bez distance) bili su Jugosloveni iz Vojvodine (70%), zatim Jugosloveni iz BiH (58%), Muslimani iz BiH (51%) i Srbi iz BiH (47%), a najmanje Srbi i Albanci sa Kosova (po 11%). S druge strane, najjača distanca registrovana je kod Albanaca sa Kosova (26% izražava jaku, dok 44% ispitanika ispoljava potpunu distancu) i iz Makedonije (28% i 42%), kod Slovenaca (19% i 46%) i Srba sa Kosova (49% i 13%).

S obzirom na ispitivan potencijalni odnos braka sa pripadnicima drugih nacija, u ovom istraživanju urađena je matrica međusobnih prihvatanja i odbijanja naroda, slična onoj koja se dobija u sociometrijskoj tehnici. Iako su pripadnici svih naroda apsolutnovećinski prihvaćeni kao potencijalni supružnici (izuzev Muslimana i Albanaca), prihvaćenost varira od 67% (Srbi) do 41% (Albanci), dok se odbacivanje kreće od 21% (Jugosloveni) do 44% (Albanci). Odstupanja od prosečnih vrednosti u zavisnosti je od nacionalne pripadnosti ispitanika. Tako je najveće prihvatanje drugih karakterisalo Jugoslovene, dok su najveću etničku distancu prema svim ostalim narodima pokazivali Slovenci (koji su se od svih drugih naroda apsolutnovećinski i prilično ujednačeno distancirali, osim što su prostovećinski prihvatili Hrvate i što su bili podeljeni u odnosu na Jugoslovene) i Albanci (koji su jedino prema Muslimanima i Slovencima ispoljavali veće prihvatanje nego odbijanje). Jugosloveni su druge prihvatili u prosečno 70% slučajeva, nakon kojih slede Mađari (62%), Srbi i Hrvati (po 55%), Makedonci (54%), Muslimani (53%), Crnogorci (51%), Slovenci (33%) i Albanci (27%). S druge strane, druge narode prosečno je odbacivalo 51% Slovenaca, 49% Albanaca, 38% Makedonaca, 31% Srba, 29% Hrvata, 28% Crnogoraca, 26% Muslimana, 20% Mađara i svega 14% ispitanika koji su se deklarirali kao Jugosloveni.

Kada je reč o sociodemografskim varijablama, u ovom istraživanju se pokazalo da su etničkom distanciranju, s obzirom na potencijalni odnos braka, skloni najstariji (naročito žene), manje obrazovani i religiozni. Iako su starosne razlike male, najviše su se distancirale starije žene, dok pripadnici najmlađe generacije nisu bili najotvorenija grupa, već su to bili ispitanici koji su imali između 26-35 godina. Stepen obrazovanja je kod nekih naroda, kao npr. kod Albanaca, vrlo malo uticao na smanjivanje njihove zatvorenosti za razliku od npr. Slovenaca kod kojih je među najobrazovanijima bilo gotovo dvostruko više onih bez distance nego što je to slučaj sa njihovim republičkim sunarodnicima sa osnovnim obrazovanjem.

Upoređujući rezultate ovog istraživanja sa rezultatima istraživanja iz 1966. godine, Pantić zaključuje da je došlo je rasta etničke distance u gotovo svim delovima tadašnje Jugoslavije (Pantić, 1991). U

---

11 Istraživanje je izvršeno na reprezentativnom uzorku od 4.230 odraslih građana (starijih od 18 godina). Uzorak je bio probabilističkog tipa, sa republikama i pokrajinama kao osnovnim stratumima.

periodu od petnaest godina, uzimajući u obzir samo hipotetički odnos braka, distanca je najmanje uvećana u Sloveniji (sa prosečnih 47% na 50%), zatim u Srbiji bez autonomnih pokrajina (sa 28% na 35%) i Crnoj Gori (sa prosečnih 20% na 27%), dok je najviše uvećana u Hrvatskoj (sa prosečnih 15% na 29%) i Makedoniji (sa 28% na 39%). U svim ispitivanim delovima zemlje (Srbija bez autonomnih pokrajina, Crna Gora, Makedonija, Hrvatska i Slovenija) povećala se distanca prema Albancima i Muslimanima i to najviše u Hrvatskoj (prema Albancima sa 22% na 43%; prema Muslimanima sa 15% na 37%) i Srbiji bez AP (prema Albancima sa 39% na 58%; prema Muslimanima sa 31% na 48%). Isto tako, došlo je do porasta etničke distance u Srbiji bez autonomnih pokrajina i Crnoj Gori prema Slovencima i Hrvatima, kao i do porasta distance u Hrvatskoj i Sloveniji prema Srbima i Crnogorcima.

## Rezultati istraživanja etničke distance na Kosovu 2014. godine

Istraživanje koje je sprovela Inicijativa mladih za ljudska prava u saradnji sa Fakultetom političkih nauka u Beogradu, a pod pokroviteljstvom Ambasade Velike Britanije u Beogradu, imalo je za cilj da utvrdi rasprostranjenost i stepen etničke distance između Srba i Albanaca na teritoriji severnog i centralnog Kosova. Istraživanje je sprovedeno februara 2014. godine. Ukupno je anketirano 754 ispitanika sa teritorije opština Priština, Gračanica, Južna Mitrovica i Severna Mitrovica (uključujući Zvečan, Zubin Potok, Leposavić, Sočanicu i Lešak).<sup>12</sup> U istraživanju je korišćena modifikovana Bogardusova skala etničke distance. Kao indikatori bliskosti odnosno udaljenosti, ispitanicima su ponuđeni sledeći odnosi:

1. da mi bude bračni partner
2. da mi bude zet/snaja;
3. da mi bude prijatelj (da se sa njim družim i posećujem);
4. da mi bude pretpostavljeni na poslu (šef);
5. da ima rukovodeći položaj u zemlji;
6. da stanuje u mom susedstvu (u istoj zgradi ili ulici);
7. da stalno živi u zemlji;

Od ispitanika se zahtevalo da, odgovarajući sa „da“ ili „ne“, iskažu svoju spremnost da stupe u navedene odnose sa pripadnikom srpske odnosno albanske nacionalnosti. Analiza dobijenih rezultata pokazala je da Srbi i Albanci sa Kosova u približno jednakoj meri prihvataju odnosno odbijaju ponuđene hipotetičke odnose (Tabela 1).

---

12 Detaljnije o uzorku videti u tekstu Nikole Jovića: “Rezultati istraživanja etničke distance na Kosovu”.



TABELA 1: ETNIČKA DISTANCA IZMEĐU SRBA I ALBANACA

	% NE ukupno	% NE Albanci	% NE Srbi	X2	p (značajnost)
Bude vaš partner u braku	86.2	84.3	87.7	1.81	0.178
Bude vaš zet/snaja	77.7	74.1	80.5	4.36**	0.037
Bude vaš prijatelj	31.9	31.5	32.2	0.04	0.841
Bude vaš pretpostavljeni na poslu	46.4	42.4	49.4	3.63*	0.057
Ima rukovodeći položaj u vašoj zemlji	66.0	70.4	62.8	4.73**	0.03
Živi u vašem susedstvu	23.2	19.8	25.8	3.81*	0.051
Stalno živi u vašoj zemlji	19.8	16.7	22.1	3.43	0.064

\* p&lt;0.1

\*\* p&lt;0.05

Kao što se može videti iz Tabele 1, najneprihvaćeniji međusobni odnosi i za Srbe i za Albance su odnosi bliskog srodstva (bračni partner, zet/snaja) i rukovodeći položaj u zemlji. Tako, hipotetički odnos braka odbija 87,7% Srba i 84,3% Albanaca, blisko srodstvo putem braka dece ne prihvata 80,5% Srba i 74,1% Albanaca, dok Albanca, odnosno Srbina, na rukovodećem položaju u zemlji ne želi da vidi 62,8% Srba i 70,4% Albanaca.

S druge strane, najprihvaćeniji međusobni odnosi za obe etničke grupe su zajednički život u zemlji, susedstvo i prijateljstvo. Albance kao sugrađane prihvata 77,9% Srba, dok Srbe u istom odnosu prihvata 83,3% Albanaca; odnos susedstva prihvata 74,2% Srba i 80,2% Albanaca, dok odnos prijateljstva prihvata 67,8% Srba i 68,5% Albanaca. Odnos pretpostavljeni na poslu većinski prihvataju i Srbi (50,6%) i Albanci (57,6%).

Iako se nacionalnost nije pokazala značajnim korelatom etničke distance, tj. nisu utvrđene razlike između Srba i Albanaca u izraženosti etničke distance (Tabela 2), između ove dve etničke grupe utvrđene su statistički značajne razlike (na dva različita nivoa statističke značajnosti) kada je reč o (ne) prihvatanju sledećih hipotetičkih odnosa: “zet/snaja”, “pretpostavljeni na poslu”, “rukovodeći položaj u državi” i “zajednički život u susedstvu”. Tako Albanci prave veću distancu u odnosu na Srbe samo kada je reč o odnosu “rukovodeći položaj u državi”, dok u svim ostalim odnosima (koji su statistički značajni) Srbi iskazuju veću distancu (Tabela 1).

TABELA 2: UKUPAN SKOR ETNIČKE DISTANCE PO NACIONALNOJ PRIPADNOSTI

Nacionalnost	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
Albanska	323	3.39	1.920
Srpska	428	3.61	2.079

T (749)=1.47, P= .143

Na osnovu ovih nalaza možemo da zaključimo da se među Srbima i Albancima na teritoriji Kosova neki oficijelni i institucionalizovani odnosi (pretpostavljeni na poslu i rukovodeći položaj u državi) teže prihvataju nego odnosi koji se uobičajeno smatraju privatnim i intimnim (odnos prijateljstva).



Ovakav rezultat, iako se ne čini logički opravdanim (budući da odnos „prijateljstvo“ podrazumeva veći stepen bliskosti od odnosa „rukovodeći položaj u državi“), ne iznenađuje i u skladu je sa našim očekivanjima iz najmanje dva razloga.<sup>13</sup> Kao prvo, u slučajevima visoko institucionalizovanog odnosa (kakvo podrazumeva mesto rukovodioca države) pripadnik druge nacije doživljava se pre kao (zvanični) predstavnik te grupe nego kao pojedinac, a „omogućiti pripadniku neke druge nacije da bude predsednik države...“ značilo bi „odavanje počasti i pokazivanje poverenja celoj toj naciji“, a ne samo pojedincu (Kuzmanović, 2001: 212). Imajući u vidu višedecenijske kako manifestne, tako i latentne sukobe između ove dve etničke grupe na teritoriji Kosova, visok stepen odbijanja ovog odnosa kako od strane Srba, tako i od strane Albanaca, čini se sasvim razumljivim. Drugi razlog zbog koga se ovaj odnos odbija u vezi je sa aktuelnom političkom situacijom na Kosovu. Naime, nakon samoproklamovane nezavisnosti Kosova i odbijanja Srbije da prizna tu nezavisnost, nespremnost da se pripadnik one druge grupe nacije prihvati kao neko ko bi imao rukovodeći položaj u zemlji sasvim je očekivan.

TABELA 3: ETNIČKA DISTANCA IZMEĐU SRBA I ALBANACA S OBTIROM NA DRUŠTVENI ODNOS BRAKA

	% NE Srbi	% NE Albanci
1990. godina	57	60
2014. godina	88	84

1991: Istraživanje na jugoslovenskom uzorku starijih od 18 godina (samo brak)

2014: Istraživanje sprovedeno na teritoriji severnog i centralnog Kosova (samo brak)

Da bi se utvrdio intenzitet međusobne etničke distance Srba i Albanaca, u ovom istraživanju ispitanici su (s obzirom na broj negativnih odgovora) podeljeni u četiri grupe: bez distance (0 negativnih odgovora), sa malom distancom (1-2 negativna odgovora), umerenom distancom (3-5 negativnih odgovora) i jakom distancom (6-7 negativnih odgovora). Rezultati su pokazali da, kada je reč o odnosu prema Albancima, 9,1% Srba nije ispoljilo bilo kakvu distancu, 25,2% ispoljilo je malu, 46,5% umerenu, dok je 19,2% ispoljilo jaku distancu. Što se pak tiče odnosa prema Srbima, 4% Albanaca uopšte nije ispoljilo distancu, 34,1% je ispoljilo malu, 45,8% umerenu, dok je 16,1% ispoljilo jaku distancu.

Kada je pak reč o sociodemografskim varijablama, utvrđene su visoko statistički značajne razlike s obzirom na pol ispitanika. Kao i u ranijim istraživanjima, i u ovom se pokazalo (na nivou uzorka u celini) da su žene sklonije distanciranju od muškaraca. Ukoliko uporedimo dve etničke grupe, videćemo da i kod Srba (Tabela 4) i kod Albanaca (Tabela 5) žene pokazuju statistički značajno veći stepen distanciranja (na nivou 99%), s tim što su kod Albanaca ove razlike izraženije.

13 Nalazi slični ovim dobijeni su i u nekim ranijim istraživanjima sprovedenim na teritoriji SFR Jugoslaviji (Pantić, 1967), Srbije bez Kosova (Kuzmanović, 1994) i Crne Gore (Kuzmanović, 2001).

TABELA 4: POL I ETNIČKA DISTANCA SRBA

Pol	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
Muški	196	3.29	2.262
Ženski	216	3.82	1.835

$T(410)=2.64, P=.009$

TABELA 5: POL I ETNIČKA DISTANCA ALBANACA

Pol	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
Muški	145	2.89	1.819
Ženski	177	3.79	1.912

$T(320)=4.30, P=.000$

Starost se nije pokazala značajnim korelatom etničke distance na nivou uzorka u celini. To znači da, s obzirom na godine ispitanika nisu utvrđene statistički značajne razlike u etničkoj distanci, čak ni kada se uporede svaka kategorija po godinama u paru sa svakom preostalom pojedinačno, mereno LSD posthoc testom. Međutim, ukoliko uporedimo razlike u etničkoj distanci s obzirom na starost ispitanika posebno za Albance, a posebno za Srbe, situacija je malo drugačija. Kao što možemo da vidimo, razlike po godinama kod Albanaca su visoko statističke značajne, pri čemu se najviše distanciraju oni koji imaju između 36 i 55 godina, a najmanje ispitanici koji imaju između 26-35 godina starosti (Tabela 6).

TABELA 6: SREDNJE VREDNOSTI ETNIČKE DISTANCE ZA ALBANCE PO GODINAMA

Starost	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
18-25	118	3.20	1.833
26-35	71	2.99	1.832
36-55	76	4.04	1.907
56 i više	58	3.41	2.044
Total	323	3.39	1.920

$F(3, 319)=4.46, P=.004$

Kod Srba, međutim, nisu utvrđene statistički značajne razlike u etničkoj distanci s obzirom na godine starosti ispitanika (Tabela 7).

TABELA 7: SREDNJE VREDNOSTI ETNIČKE DISTANCE ZA SRBE PO GODINAMA

Starost	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
18-25	120	3.86	2.079
26-35	129	3.46	2.125
36-55	106	3.37	1.982
56 i više	73	3.81	2.113
Total	428	3.61	2.079

$$F(3, 424)=1.51, p= .212$$

Između etničke distance i obrazovanja utvrđena je negativna korelacija ( $r = -0.158$ ) što znači da sa porastom nivoa obrazovanja opada etnička distanca i obrnuto. I ovde, međutim, postoje neke razlike između Srba i Albanaca. U slučaju Albanaca utvrđene su visoko statistički značajne razlike u etničkoj distanci s obzirom na stepen obrazovanja. Najveću distancu pokazuju ispitanici sa osnovnim, a najmanju oni sa visokim obrazovanjem (Tabela 8). Ovaj rezultat u suprotnosti je sa rezultatima istraživanja iz devedesetih godina, kada je stepen obrazovanja kod Albanaca vrlo malo uticao na izraženost etničke distance prema drugim narodima.

TABELA 8: SREDNJE VREDNOSTI ETNIČKE DISTANCE ZA ALBACE PO OBRAZOVANJU

	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
Osnovno	6	5.17	1.329
Srednje	158	3.72	1.945
Više	7	3.86	2.673
Visoko	152	2.95	1.773
Total	323	3.39	1.920

$$F(3, 319)=6.34, p= .000$$

Kod Srba su razlike po obrazovanju nešto manje izražene, ali i dalje značajne na nivou 95% (Tabela 9). Kao i kod Albanaca, najmanje se distanciraju ispitanici sa visokim obrazovanjem.

TABELA 9: SREDNJE VREDNOSTI ETNIČKE DISTANCE ZA SRBE PO OBRAZOVANJU

	N	Aritmetička sredina	Standardna devijacija
Osnovno	23	3.61	2.330
Srednje	232	3.72	2.071
Više	44	3.48	2.029
Visoko	95	2.97	1.949
Total	394	3.51	2.069

$$F(3, 390)=3.03, p= .029$$

Anketni upitnik je, osim modificirane Bogardusove skale, sadržao deset dodatnih pitanja u cilju boljeg razumevanja i objašnjenja etničke distance između Srba i Albanaca na teritoriji Kosova.<sup>14</sup> Jedno od njih bilo je: „Na osnovu čega formirate Vaš stav o pripadnicima druge nacije?“. Oni ispitanici koji su izjavili da svoje stavove o pripadnicima srpske/albanske nacionalnosti formiraju na osnovu ličnog iskustva pokazivali su manji stepen etničke distance u odnosu na one koji to ne čine na osnovu ličnog iskustva, dok su oni ispitanici koji su izjavljivali da svoje stavove formiraju na osnovu izjava političara i informacija koje dobijaju iz medija imali izraženiju (jaču) etničku distancu u poređenju sa onima koji ih formiraju na neki drugi način. Imajući u vidu ove rezultate, negativna korelacija između etničke distance i učestalosti druženja ( $r = -0.440$ ) koja je utvrđena u ovom istraživanju navodi nas na zaključak da neposredni kontakt pripadnika ove dve nacije smanjuje njihovu međusobnu distancu, a ne obrnuto: da su oni ispitanici sa manjom distancom skloniji da stupaju u bliskije odnose (kakvo je prijateljstvo) sa pripadnicima one druge nacije. Budući da je mali procenat ispitanika izjavio da svoje stavove o onoj drugoj naciji formira na osnovu stavova političara i informacija iz medija u poređenju sa onima koji su izjavili da svoje mišljenje formiraju na osnovu ličnog iskustva, nameće se zaključak da je intenzitet, ali ne i rasprostranjenost etničke distance bar jednom svojim delom indukovana aktuelnom politikom i medijskom propagandom.

## Etnička distanca Srba i Albanaca - nekad i sad

Empirijska istraživanja etničke distance koja su sprovedena na teritoriji bivše Jugoslavije od šezdesetih do kraja osamdesetih godina prošlog veka dosledno su ukazivala na slabo distanciranje jugoslovenskih naroda. Pa ipak, iako generalno niska tokom šezdesetih godina, etnička distanca naroda Jugoslavije razlikovala se još tada u rasprostranjenosti i intenzitetu s obzirom na nacionalnu i republičku pripadnost ispitanika. Tako je najjači stepen etničke distance bio registrovan u Sloveniji i na Kosovu, dok su Albanci bili narod prema kome su se ostale nacije, još tada, najviše distancirale, posebno u pogledu najintimnijeg odnosa (braka). Sredinom osamdesetih, trend slabe etničke distance se nastavio, mada su Albanci i dalje ostali, posle Roma, narod prema kome se najviše ispoljavala manifestna (otvorena) distanca. S druge strane, u ovom periodu među Albancima je zabeležen izuzetno nizak nivo etničke distance prema svim narodima. Budući da je ovo istraživanje izvršeno nakon izbivanja masovnih demonstracija Albanaca na Kosovu 1981. godine, niska etnička distanca koja je tada registrovana među Albancima može se objasniti njihovim suzdržavanjem od izražavanja iste zbog pritiska i sankcija kojima su bili izloženi zbog ispoljavanja nacionalističkih pretenzija. U tom kontekstu možemo razumeti veoma izraženu latentnu etničku distancu Albanaca u ovom periodu. Međutim, već krajem osamdesetih godina dolazi do promena u obimu i stepenu izraženosti (manifestne) etničke distance, pre svega između mladih Srba i Albanaca. U ovom periodu Albanci su bili ne samo nacija prema kojoj se ispoljavala najveća etnička distanca, već istovremeno i nacija koja se i najviše distancirala od svih ostalih naroda u bivšoj Jugoslaviji. Nesumnjivo je da su otvoreni sukobi albanskih nacionalista sa političkim vrhom Srbije 1989. godine i zategnuti međunacionalni odnosi na Kosovu odigrali značajnu ulogu u porastu etničke distance između ove dve nacije. Ovaj trend rasta etničke distance potvrđen je i u istraživanju sprovedenom uoči raspada bivše Jugoslavije kada je najjača distanca registrovana upravo kod Srba i Albanaca sa Kosova. Usvajanje ustavnih amandmana

---

14 O ovome detaljnije u u tekstu Nikole Jovića: “Rezultati istraživanja etničke distance na Kosovu”.

1989. godine i donošenje Ustava Republike Srbije 1990. godine, kojim su smanjena dotadašnja prava i ovlašćenja koje je Kosovo kao autonomna pokrajina uživala Ustavom iz 1974. godine, doprineli su sukobima i pojačanoj netrpeljivosti između ova dva naroda, što se reflektovalo i u porastu njihove međusobne etničke distance.

Čak ni četvrt veka nakon poslednjeg istraživanja koje je sprovedeno na teritoriji bivše Jugoslavije, etnička distanca na Kosovu ne beleži pad. Građanski rat na tlu bivše Jugoslavije, zatim oružani sukobi vođeni na teritoriji Kosova u drugoj polovini devedesetih godina, NATO bombardovanje SR Jugoslavije 1999. godine, kao i samoproklamovana nezavisnost Kosova 2008. godine, događaji su koji su u velikoj meri uticali na međusobni animozitet Srba i Albanaca tokom poslednjih 25 godina. Pa ipak, iako i Srbi i Albanci danas odbijaju najbližije odnose među sobom (brak i blisko srodstvo putem baraka dece) ohrabrujući podatak iz našeg istraživanja svakako je taj da je odnos prijateljstva sa pripadnikom one druge nacije apsolutnovećinski prihvatljiv za obe etničke grupe. Što se pak tiče visoke distance u prihvatanju nekih oficijalnih odnosa (nadređeni na poslu, rukovodeći položaj u državi), verujemo da bi uspešni pregovori između Beograda i Prištine, kao i jedan dugoročni period mira i stabilnosti, doprineli opadanju etničke distance u ovoj sferi što bi, u krajnjoj instanci, dovelo do smanjivanja ukupne etničke distance na Kosovu. Imajući u vidu višedecenijsko breme međuetničke netrepeljivosti koje je Kosovo dobilo u nasleđe, ponovno uspostavljanje bliskosti između ova dva naroda neće biti ni brz, ni jednostavan proces.

## Literatura

Bačević, Lj. (1990) "Nacionalna svest mladih", u Mihailović, S. i dr.: Deca krize, Institut društvenih nauka, Beograd.

Bogardus E. S. (1925) "Social Distance and Its Origins", *Journal of Applied Sociology* 9, pp. 216-226.

Bogardus E. S. (1925a) "Measuring Social Distances", *Journal of Applied Sociology* 9, pp. 299-308.

Fiamengo, A. (1960) "Studenti Srajevskog univerziteta – pitanje braka posmatrano iz aspekta nacionalne i religiozne pripadnosti i stepena obrazovanja bračnih drugova", *Sociologija*, br. 1.

Havelka, N., Kuzmanović, B., Popadić, D. (1998) *Metode i tehnike socijalnopsiholoških istraživanja*, Centar za primenjenu psihologiju, Beograd.

Kuzmanović, B. (1994) "Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca)", u Lazić, M. i dr.: *Razaranje društva*, Filip Višnjić, Beograd, str. 225-244.

Kuzmanović, B. (2001) "Etnička distanca u Crnoj Gori", u Đukanović, B., Kuzmanović, B., Lazić M., Bešić, M.: *Nacija i država: istraživanje nacionalne svijesti stanovništva o državi u Crnoj Gori*, CID, SoCEN, Podgorica.

Pantić, D. (1967) *Etnička distanca u SFRJ*, Institut društvenih nauka, Centar za istraživanje javnog mnjenja, Izveštaji i studije, Sveska 2, Beograd.

Pantić, D. (1987) "Karakteristike socijalne distance zaposlenih u društvenom sektoru", *Sociologija*, str. 559-602.

Pantić, D. (1991) "Etnička distanca građana Jugoslavije", u Bačević, Lj. i dr.: *Jugoslavija na kriznoj prekretnici*, Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Beograd.

Pantić, D. (2014) "Društvena udaljenost građana Srbije od nekih ranjivih grupa", *Politički život: Časopis za analizu politike*, Broj 10, str. 17-29.

Rot, N. (2006) *Osnovi socijalne psihologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.

Supek, R. (1963) *Psihologija radne akcije*, Mladost, Beograd.

Vasović, M. (1995) "Osnovne karakteristike grupnih identifikacija u populaciji", u Golubović, Z., Kuzmanović, B., Vasović, M.: *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*, Institut za filozofiju i društveni teoriju "Filip Višnjić", Beograd.

Bekim Baliqi

## Od Bečkih pregovora do Briselskog sporazuma: regulisanje međuetničkih odnosa na Kosovu

Ovaj rad analizira pregovore Beograda i Prištine sa ciljem da objasni pozicije dve strane po pitanju Kosova i elaborira način na koji su postignutim sporazumima regulisani međuetnički odnosi. Rad poredi Pregovore o konačnom statusu Kosova održane u Beču i Dijalog o normalizaciji odnosa iz različitih i kritičkih perspektiva. Osim toga, rad se bavi rezultatima i primenom sporazuma u praksi, mogućim izazovima i šansama. Elaborira se budućnost ovih pregovora i pokušava odgovoriti na pitanja o tome šta se može očekivati od kraja pregovora, kao i da li oni vode normalizaciji međuetničkih odnosa ili pomirenju između susednih zemalja, kao i među zajednicama na Kosovu?

U ovom istraživanju polazim od pretpostavke da su suprotstavljeni stavovi i tenzije između Beograda i Prištine utemeljeni u međuetničkim odnosima Srba i Albanaca na Kosovu koji, jedino kroz pregovore vođene od strane EU, mogu biti normalizovani. Druga hipoteza je da zbog duboko ukorenjenog nepoverenja između Srba i Albanaca i nacionalističkih sentimenata, postignuti sporazumi nisu održivi na duže staze bez značajnijeg ekonomskog napretka i evropske perspektive. Gore izložena pitanja će biti obrađena u finalnom poglavlju, a izložene pretpostavke će biti testirane uz zaključne napomene.



Briselski sporazum, Bečki pregovori, Srbi na Kosovu, EU i Kosovo



Ovaj tekst je u originalu napisan na albanskom jeziku.

## Uvod

Proces izgradnje države Kosovo, osmišljen kao rezultat međunarodno dogovorenog plana poznatog i kao Ahtisarijev plan, izazvao je veliko interesovanje u akademskoj sferi kao i u drugim krugovima koji se bave kreiranjem javnih politika. On se, čak, često koristi i kao analogija za različite slučajeve, poput nedavnog slučaja sa Krimom. Prošle su već tri godine od početka pregovora između Beograda i Prištine u Briselu, ali Kosovo još uvek ne izgleda kao mesto koje je rešilo svoje ključne probleme - ni unutrašnje društveno-ekonomske i problem vladavine prava, kao ni spoljnopolitička pitanja. Na prvom mestu, problem nepriznavanja Kosova od strane mnogih zemalja u svetu i nemogućnost priključivanja mehanizmima različitih međunarodnih tela nastavlja da ovu državu čini slučajem sui generis u pogledu njenih spoljnopolitičkih odnosa i međunarodnog prava. Uz to, pitanje severnog dela zemlje koji još uvek nije integrisan u politički i pravni sistem Kosova predstavlja ozbiljan politički i bezbednosni problem. U vezi sa ovim i mnogim drugim otvorenim pitanjima, odnos Srbije prema Kosovu, odnosno osporavanje njegove državnosti, i dalje je veoma važan faktor.

Prema tome, da bi se razmrsio ovaj Gordijev čvor koji ne samo da šteti Kosovu već je i razlog za zabrinutost čitavog regiona i zaostatak u procesu evropske integracije, bilo je neophodno da se odmah započnu pregovori između dve države kako bi se našla obostrano prihvatljiva rešenja. Imajući u vidu istorijska iskustva i zategnute međusobne odnose, posredovanje međunarodne zajednice bilo je više nego neophodno. U ovom slučaju, Evropska unija preuzela je odlučujuću ulogu u olakšavanju pregovora, kao i u garantovanju zaključenih sporazuma. Pošto ova inicijativa ne bi mogla da se u potpunosti sprovede bez mnogo različitih političkih kontroverzi i u Prištini i u Beogradu, oni su u početku nazivani eufemističkim, ublaženim diplomatskim terminima kao što su dijalog i razgovori, vođeni su na manje značajnim formalnim nivoima i razmatrana su manje osetljiva pitanja. Tokom vremena, međutim, održano je nekoliko rundi pregovora, a dijalog je počeo da stiče više politički karakter, dostigavši vrhunac na sastanku premijera za kojim je usledio njihov sporazum 19. aprila 2013. godine. Bez obzira na to, istorija pregovora između ove dve strane je duga i ne naročito konstruktivna. Stoga je namera ovog teksta da uporedi ove pregovore, to jest one iz Beča 2006-2007. godine sa ovima iz Brisela, od 2011. do danas, u cilju razumevanja razvoja i mogućnosti koje će aktuelni pregovori doneti.

Ovaj tekst počecemo opisom istorijata ranijih pregovora između Beograda i Prištine, kako bismo osvetlili stavove i aktivnosti dve zemlje u odnosu na rešavanje kosovskog pitanja i regulisanje međuetničkih odnosa. Kasnije će fokus biti na političkom kontekstu i stavovima obeju vlada nakon nezavisnosti Kosova. U ovom poglavlju usredsredićemo se na početak pregovora u Briselu, u određenim fazama uključujući i analize postignutih sporazuma. U narednom delu osvrnućemo se na stavove strana u pregovorima, odnosno Srba i Kosovara. Takođe će se razmatrati primena postignutih sporazuma u praksi, mogući izazovi i trenutna situacija. Na kraju, u radu ćemo ispitati budućnost ovih pregovora i usmeriti se na nalaženje odgovora na to šta se može očekivati iz njihovih zaključaka - normalizacija međuetničkih odnosa i međusobno pomirenje, ili čak uzajamno priznavanje dve susedne zemlje?

Polazne hipoteze ovog rada su sledeće: neprijateljski i napeti odnosi između Beograda i Prištine odredili su međuetničke odnose na Kosovu; oni se mogu normalizovati samo kroz međusobne pregovore pod vođstvom EU. Druga teza je da, zbog dubokog nepoverenja između Albanaca i Srba koje je rezultat nacionalističkih stavova, bez značajnog ekonomskog razvoja i evropske perspektive postignuti sporazumi nisu održivi na duži rok.

Tokom analize ovih pregovora, jedan od najvećih izazova bilo je kompletno odsustvo transparentnosti i raspoloživosti zvaničnih dokumenata, uključujući zvanične programe pregovora i

objavljivanje zvaničnih verzija potpisanih sporazuma. U stvari, proces pregovaranja je politički veoma osetljiv i međunarodna praksa obično opravdava ovakav nedostatak transparentnosti, naročito tokom trajanja procesa sa potencijalnim pritiskom unutrašnjepolitičkih faktora i javnog mnjenja, kao što je ovde slučaj. Stoga su ovde kao izvori delom korišćeni različiti mediji, kao što su kosovski, srpski i inostrani, ali ima i drugih sekundarnih izvora, kao što su nevladine organizacije i različiti think-tankovi.

## Kontekst pregovora

Nakon okončanja neuspelih pregovora između srpske i kosovske delegacije u francuskom zamku Rambujeu i njihovog nastavka u Parizu, došlo je do dramatičnog zaokreta u događajima za kojima je usledio napad NATO-a na srpske snage koji je trajao 78 dana i na kraju doveo do njihovog povlačenja i završetka rata na Kosovu (Weller 2000). Na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, Kosovo je stavljeno pod privremenu civilnu upravu Ujedinjenih nacija poznatu pod skraćenicom UNMIK (United Nations Mission Interim Administration), postepeno gradeći institucije samouprave ali bez prejudiciranja njegovog statusa. Tokom godina ova administracija postajala je ne samo neefikasna, već je i opstruirala uspostavljanje mira i demokratske procese. Ovako su ovu rezoluciju ocenili eksperti: „Ovo nije bio dokument načinjen da predstavi dugoročnu budućnost Kosova, već diplomatski dogovor čiji je cilj bio da se prekine bombardovanje.“ (Judah 2001, str. 55). I lokalni i međunarodni akteri sve glasnije su zahtevali konačno rešenje pravnog i političkog statusa Kosova (Goodwin 2007). U tom cilju, početkom 2006. godine otpočeli su pregovori između Kosova i Srbije, poznati i kao Bečki pregovori.

### BEČKI PREGOVORI

Posrednik u pregovorima o konačnom statusu Kosova bila je Kancelarija specijalnog izaslanika UN za Kosovo – UNOSEK na čijem je čelu bio specijalni izaslanik UN za Kosovo, bivši finski predsednik Marti Ahtisari (Martti Ahtisaari) i njegov zamenik, austrijski diplomata Albert Rohan, u bliskoj saradnji sa zemljama Kontakt grupe i drugim relevantnim međunarodnim akterima (Savet bezbednosti, NATO, Evropska komisija itd). Polazna tačka posrednika bila je da nema povratka na situaciju koja je na Kosovu postojala pre 1999. i da je svako jednostrano rešenje zasnovano na upotrebi sile neprihvatljivo.

Kosovsku delegaciju predstavljao je najviši politički nivo i na njenom čelu je najpre bio predsednik Ibrahim Rugova, a nakon njegove smrti predsednik Fatmir Sejdiu; bila je poznata pod simboličnim nazivom “Tim za jedinstvo” zbog toga što su u njoj bili zastupljeni predstavnici i vlasti i opozicije. Ovu delegaciju takođe je podržavao mehanizam stvoren od strane “Strateške političke grupe” koju su činili najviši predstavnici Kosova. Srbija je za svog predstavnika imenovala delegaciju nižeg ranga, uglavnom funkcionere Ministarstva inostranih poslova, eksperte i predstavnike “manjinskih zajednica” na Kosovu. Stavovi ove dve strane bili su dijametralno suprotni i tokom te godine održano je petnaest rundi direktnih pregovora, o ključnim temama kao što su pitanja decentralizacije, prava zajednice i lokalne samouprave. Sveobuhvatan predlog za rešenje statusa Kosova ponuđen je stranama u pregovorima 2. marta 2007. godine. Nakon četrnaest meseci diplomatskih pregovora i nakon što je Srbija odbila predlog “Ahtisarijevog paketa”, specijalni izaslanik predstavio je Savetu bezbednosti sveobuhvatan predlog koji je zahtevao nadziranu nezavisnost za Kosovo (Weller 2008). Između ostalog, obaveza Kosova bila je da decentralizuje lokalnu vlast stvaranjem pet opština sa srpskom većinom uz veća ovlašćenja samouprave.

Kao što je to bio slučaj i pre Rambujea, srpska strana okrenula se taktičkim zahtevima za ponovnim pregovorima i novim predlozima koji su bili potpuno suprotni postignutim dogovorima i stvarno



situaciji na terenu. Nakon isteka 120 dana od ocene Saveta bezbednosti UN o sveobuhvatnom predlogu za konačni status (Ujedinjene nacije S/2007/169/Add.1), Kosovo je 17. februara 2008. proglašeno za nezavisnu i suverenu državu.

## Briselski pregovori

### **POLITIČKI KONTEKST PRE DIJALOGA**

Zbog novonastalih okolnosti nakon proglašenja nezavisnosti Kosova odnosi između Beograda i Prištine i dalje su bili napeti, a mnoga pitanja vitalna za građane obe zemlje ostala su otvorena. Uz to, proglašenje nezavisnosti Kosova odrazilo se na domaćoj političkoj sceni Srbije, produbljujući sporove među koalicionim partnerima, premijerom Vojislavom Koštunicom i predsednikom Borisom Tadićem. Vlada Srbije privremeno je, kao izraz neslaganja, povukla svoje ambasadore iz zemalja koje su priznale državu Kosovo, i podnela Međunarodnom sudu pravde zahtev za ispitivanje legalnosti jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova. Nova vlada formirana te godine u Srbiji unekoliko je modifikovala ovaj pristup, kroz saradnju ne samo sa UNMIK-om već i sa EULEX-om, misijom EU na Kosovu. Međutim, nezavisnost Kosova i dalje je kategorički odbacivana.

Mišljenje Međunarodnog suda pravde o nezavisnosti Kosova objavljeno je jula 2010. i bilo je pozitivno (Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova, 22. juli 2010). Ovo je zadalo ozbiljan udarac srpskoj politici prema Kosovu. Nekoliko meseci kasnije, pod pritiskom Visokog predstavnika EU baronice Ketrin Ešton (Catherine Ashton), Srbija je zajedno sa EU izradila nacrt rezolucije UN kojom se zahteva prenos nerešenih srpsko-kosovskih pitanja sa Ujedinjenih nacija na institucije Evropske unije.

S druge strane, Kosovo je počelo sa konačnim prenosom vlasti sa međunarodnog na lokalne organe i sprovođenjem Ahtisarijevog plana, uključujući usvajanje Ustava i drugih mehanizama države. Međutim, 2010. godine zaoštrili su se sukobi između partnera u vladajućoj koaliciji, što je dovelo do raspada vlade i višemesečne institucionalne krize. Nakon parlamentarnih izbora stvorena je nova vladajuća koalicija koja je omogućila početak pregovora sa Srbijom. Veći podsticaj obema zemljama došao je iz EU i imao je veze sa koristima od procesa evropske integracije, ali i sa njegovim uslovljavanjem. Stoga su obe zemlje bile primorane da ponovo sednu za pregovarački sto.

### **OD “TEHNIČKOG DIJALOGA” DO POLITIČKOG SPORAZUMA**

Zbog novog konteksta stvorenog nakon državnosti Kosova odnosi između Beograda i Prištine ostaju napeti, a mnoga međusobna otvorena pitanja zahtevala su rešenje. Nakon usvajanja zajedničke rezolucije Srbije i EU u UN, po prvi put je javno objavljen početak razgovora između Kosova i Srbije, takođe poznatih kao tehnički razgovori. Međutim, zbog okolnosti stvorenih na Kosovu nakon institucionalne krize i raspisivanja opštih izbora, njihov početak odložen je za nekoliko meseci. Nakon formiranja vlade Kosova, kosovsku delegaciju za razgovore predvodila je zamenica premijera, gđa Edita Tahiri, dok je Srbija za glavnog pregovarača imenovala Borislava Stefanovića, političkog direktora Ministarstva spoljnih poslova. Za posrednika ili facilitatora, kako je to predstavila EU, imenovan je visoki diplomata Robert Kuper (Cooper), kao specijalni izaslanik Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednost gđe Ketrin Ešton.

Dijalog je počeo prvim sastankom između strana održanim 8. marta u Briselu, na kome su glavne teme bile regionalno predstavljanje, sloboda kretanja i vladavina prava. Dva dana kasnije, Skupština Kosova usvojila je rezoluciju o podršci dijalogu između Republike Kosovo i Republike Srbije o, kako kaže, “tehničkim pitanjima od zajedničkog interesa, bez ikakvog uticaja na suverenitet Kosova (...)”

(Rezolucija Skupštine Kosova o dijalogu između Republike Kosovo i Republike Srbije, 10. mart 2011).

Druga runda razgovora započela je istog meseca i obuhvatala je čitav raspon tema, počev od pitanja carinskih pečata, registarskih tablica, matičnih knjiga i distribucije električne energije. Naredni sastanak održan je u aprilu i na dnevnom redu su bila pitanja poput izvoda iz matičnih knjiga rođenih i umrlih, registarskih tablica i priznavanja univerzitetskih diploma, što je na narednom sastanku zaključeno kao sporazum. Dijalog je na neko vreme bio prekinut, nakon što su specijalne jedinice Kosova pokušale da preuzmu kontrolu carinskih punktova u severnom delu zemlje. Situacija je postala napeta nakon ubistva jednog policajca i mnogi Srbi postavili su barikade i zapalili carinske punktove.

Novi krug pregovora nastavljen je u septembru i postignuti su sporazumi o carinskim pečatima i katastarskim pitanjima. Reakcije kosovskih Srba i nekoliko incidenata blokirali su dalji dijalog, što je prekinuto nakon nekoliko Kuperovih poseta Beogradu i Prištini. U novom krugu pregovora postignut je takozvani Sporazum o integrisanom upravljanju granicom (IBM), što je ocenjeno kao važan korak u procesu dijaloga. Novi krug pregovora u februaru, sa centralnim pitanjem predstavljanja Kosova u regionalnim inicijativama i saradnjama, rezultirao je prilično kontroverznim novim sporazumom kojim je određeno da Kosovo bude predstavljeno uz fusnotu: "Bez prejudiciranja statusa, u skladu sa Rezolucijom UN 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti."

Tokom ovog perioda održano je devet rundi sastanaka i postignuto je sedam sporazuma, odnosno - diplomatskim jezikom - zaključaka, koji obuhvataju: slobodu kretanja ljudi i robe, povratak civilnih registara, katastarskih registara, priznavanje univerzitetskih diploma, priznavanje carinskih pečata, integrisano upravljanje granicom i regionalno predstavljanje (Malazogu & Bieber, 2012).

Stepen primene ovih sporazuma je različit - neki se sprovode, kao što su oni koji se tiču univerzitetskih diploma, carinskih pečata, registarskih tablica, zajedničkog upravljanja nad dva granična prelaza koje su pre dve godine zapalili srpski demonstranti, a primena IBM očekuje se i na drugim prelazima. Dok se neki drugi sporazumi sprovode postepeno, kao što su oni u vezi sa povratkom civilnih i katastarskih registara, ipak postoje i sporazumi koji se još uvek ne primenjuju u stvarnosti, kao što je slučaj sa predstavljanjem u regionalnoj saradnji gde Srbija ili bojkotuje sastanke kojima prisustvuje Kosovo ili ga na različite načine sprečava u takvim inicijativama. Uz to, izvoz robe sa Kosova u Srbiju otežava se ili sprečava na različite načine. Međutim, činjenica da su strane po prvi put mogle da pronađu rešenja kroz dijalog i da ih primene daje mnogo nade za budućnost ovih pregovora.

Izbori u Srbiji i dolazak na vlast radikalske vlade delovali su preteče za nastavak dijaloga, ali uprkos oštroj predizbornoj retorici ovo se nije dogodilo. Dijalog koji je do tog vremena nazivan "tehničkim razgovorima" i sporazumi viđeni kao "zaključci" ušli su u novu fazu kada su zamenjeni vodeći pregovarači i posrednici. Ovo je označilo promenu prirode pregovora sa "tehničkih" tema u političke i podizanje nivoa sastanaka. Skupština Kosova donela je 18. oktobra 2012. novu rezoluciju "O normalizaciji odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije". Premijeri dve zemlje, Hašim Tači (Hashim Thaci) i Ivica Dačić, prvi put su se sastali 19. oktobra 2012. u Briselu, uz posredovanje gđe Ešton. Kosovski predsednik imenovao je g. Blerima Šalju (Shala) za koordinatora pregovora između Prištine i Beograda. Ovakvi susreti na nivou premijera održani su četiri puta; razmatrane teme i rezultati nisu, međutim, potpuno jasni javnosti. Naredni sastanak između dva premijera održan je 18. i 19. februara 2013. i bavio se jednim od ključnih pitanja, odnosno ukidanjem paralelnih srpskih struktura na severnom Kosovu i osnivanjem Asocijacije opština sa srpskom većinom na Kosovu, čime se rešavaju modaliteti koji preostaju kao teme narednih sastanaka.<sup>1</sup> Šesta runda sastanaka između premijera

1 Zëri, "Thaçi: Agreement on parallel structures in the upcoming meetings" 20.02.2013

održana 4. marta nije donela nikakve konkretne sporazume već je, prema izjavama pregovarača, to bilo usaglašavanje stavova, naročito u vezi sa ukidanjem, odnosno integracijom srpskih paralelnih struktura u kosovske. Naredni sastanak održan je 20. marta i na njemu se pregovaralo o sporazumu o nadležnostima Asocijacije opština sa srpskom većinom i drugim pitanjima u vezi sa ovom temom (Zëri, 20. februar 2013, str. 2). Šesta runda sastanaka između premijera održana je 4. marta, ali nije donela nikakav konkretan dogovor, ali sledeći izjave pregovarača došlo je do ujednačavanja pozicija, posebno u vezi sa integracijom srpskih paralelnih struktura u kosovske. (Koha ditore, 5. mart 2013). Tumačenja i mišljenja o ovim sastancima različita su na srpskoj i kosovskoj političkoj sceni. Dogovor poznat javnosti odnosi se na razmenu oficira za vezu u okviru EU kancelarija u Beogradu odnosno Prištini.

Naredni sastanak odigrao se između predsednika dve zemlje, gđe Atifete Jahjaga i njenog srpskog kolege Tomislava Nikolića, 6. februara ove godine, što je bilo veoma simbolično i prenelo poruke nade za usaglašavanje stavova o rešenju problema između dve zemlje.

Devetnaestog aprila 2012. između premijera i Dačića postignut je sporazum od 15 tačaka, označen kao istorijski i poznat kao "Prvi sporazum o principima koji uređuju normalizaciju odnosa", kojim je predviđeno stvaranje Asocijacije opština sa srpskom većinom i njena ovlašćenja, ukidanje i integracija paralelnih struktura bezbednosti i sudstva u kosovske strukture, organizacija lokalnih izbora u severnom delu u skladu sa zakonodavstvom Kosova, rešavanje pitanja u vezi sa električnom energijom i telekomunikacijama i formiranje radnih tela koja će ove zaključke sprovesti (Koha ditore, 19. april 2013, str. 3). Uprkos uzavrelim političkim raspravama o ovom sporazumu, Skupština Kosova ga je juna iste godine ratifikovala sa 84 glasa za, 3 protiv i jednim uzdržanim. Čak je i kosovsko javno mnjenje, koje je bilo prilično konfuzno, podržalo dogovor sa 43% za i 38% protiv, dok je 19% odbilo da odgovori (Kosovski centar za bezbednosne studije, 2013).

Sada, nakon godinu dana, postignut je znatan napredak u primeni sporazuma, uključujući održavanje opštinskih izbora i osnivanje lokalnih institucija na severu Kosova, kao i integraciju bivših pripadnika srpskih bezbednosnih službi u kosovski policiju. Pregovori o primeni sporazuma još uvek traju i do kraja marta 2014. u Briselu su održane 23 runde na visokom nivou. Međutim, još postoji mnogo neslaganja i izazova u vezi sa njihovim sprovođenjem koji zahtevaju vreme i posvećenost obe strane.

## **STAVOVI STRANA U PREGOVORIMA**

Stavovi dve strane od ranije su poznati i dijametralno su suprotni. Dok Srbija isključuje mogućnost priznanja državnosti Kosova, Kosovo insistira na tome da Ahtisarijev paket predstavlja jedinu alternativu za obezbeđivanje prava Srba na Kosovu. U stvari, obe strane su primorane na ovaj dijalog više zbog inicijative i uslovljavanja od strane EU oko ulaska u proces evropske integracije nego zbog dobre volje da reše probleme radi sopstvenih građana.

Međutim, čvrsti stavovi obe strane koji su se održavali od početka dijaloga sada postaju fleksibilniji, a briselska tehnika "šargarepe i štapa" pokazuje se, bar u ovoj fazi, kao veoma efikasna za približavanje stavova.

## **STAV SRBIJE**

Srbija odbija državnost Kosova, ne samo time što u inostranstvu otežava međunarodno priznanje i članstvo u međunarodnim institucijama i organizacijama, već i u unutrašnjem funkcionisanju države jer tokom ovih godina na različite načine održava i podržava svoje paralelne strukture vlasti. Naročito je sever Kosova, koji je de facto pod kontrolom Srbije, i dalje jedno od ključnih pitanja u rešavanju sporova između Prištine i Beograda.

Beograd je nekoliko puta neformalno predstavio ideju podele Kosova kao mogućnost za konačno rešenje kosovskog pitanja. Pošto ovu opciju kategorički odbacuju i međunarodna zajednica i Priština, Srbija je počela da predlaže ideje o autonomiji opština sa srpskom većinom kao posebnog entiteta unutar Kosova.

Kao što je gore pomenuto, mišljenje MSP o nezavisnosti Kosova i jasne poruke nemačke kancelarke Angele Merkel u Beogradu da Srbija ne može da računa na status kandidata za članstvo u EU bez ukidanja svojih struktura na severu i normalizacije odnosa sa Kosovom učinile su Srbiju pragmatičnijom kada je Kosovo u pitanju (Todorović & Malazogu 2011, str. 9). U ovom kontekstu vlasti u Beogradu uskoro su dilemu da Srbija mora da bira između Kosova i Brisela zamenile stavom da žele “i Kosovo i EU”. Plan koji je izneo bivši predsednik Boris Tadić sadržavao je četiri ključne tačke koje su se odnosile na primenu Ahtisarijevog paketa u severnom delu, dok je ostatak uključivao stvaranje autonomnog regiona “Severno Kosovo”, specijalni status za srpske kulturne i verske institucije i rešavanje pitanja vlasništva nad državnim i društvenim preduzećima. Ovo je bio signal da su Srbi raspoloženi za dijalog sa Prištinom kako bi, kao što su rekli, poboljšali život ljudi na Kosovu. Međutim, oštre kritike protiv dijaloga dolazile su od opozicije u Srbiji, naročito od radikalnog lidera Srpske napredne stranke (SNS) Tomislava Nikolića koji je nakon pobede na izborima i preuzimanja funkcije predsednika zemlje značajno ublažio svoj stav. Tako je u januaru 2013. srpski parlament usvojio rezoluciju o podršci platformi dijaloga sa Prištinom, kojom se zahteva stvaranje Zajednice autonomnih srpskih opština. Neki analitičari ovo tumače kao da Srbija konačno napušta iluziju da može da vrši vlast na Kosovu i da ovim indirektno priznaje teritorijalni integritet (Međunarodna krizna grupa). Drugi analitičari ovu platformu vide kao više politički aranžman među liderima i strankama u Srbiji (Kanin 2013).

Pored podsticaja koji dolaze iz kandidature za članstvo u EU, namere Srbije u ovom dijalogu usmerene su na stvaranje autonomnog srpskog entiteta na severnom Kosovu sa većim pravima i stepenom lokalne samouprave od onih koje uživaju druge opštine sa srpskom većinom prema Ahtisarijevom planu. Ovaj scenario bi Srbiji koristio u dva aspekta: s jedne strane, srpskom mnjenju i biračima bio bi predstavljen kao velika pobeda u razgovorima, dok bi sa druge strane kosovskim Srbima omogućio da ne budu pod upravom Prištine i stvorio bi gotovo etnički čist entitet unutar Kosova, sličan Republici Srpskoj u Bosni. Prema tome, teško se može očekivati da će Srbija kroz ovaj dijalog priznati Kosovo, a sever Kosova ostaje najosetljivije pitanje pregovora pošto se glavni ciljevi Srba uglavnom tiču ovog ishoda, tj. teritorijalnog entiteta koji teško da bi politički i finansijski bio pod jurisdikcijom Prištine.

## **STAV KOSOVA**

Prednost Kosova u ovom dijalogu bilo je postojanje punog političkog konsenzusa u vezi potrebe za njim, i kod vladajuće koalicije i kod opozicionih stranaka, sa izuzetkom pokreta Samoopredeljenje (Lëvizja Vetëvendosje), koji se od početka oštro protivio ovim razgovorima (Development Group, 2012). Parlament Kosova je gorepomenutom rezolucijom dao jasan mandat kosovskoj vladi za dijalog sa Srbijom. Drugu rezoluciju o podršci normalizaciji odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije Skupština je usvojila 18. oktobra 2012. godine. Stav Kosova u ovim razgovorima, čiji je karakter u početku bio predstavljen kao tehnički, je da se o teritorijalnom integritetu i ustavnoj regulativi ne može pregovarati i da je njihov cilj integracija severnog dela zemlje, kao i normalizacija odnosa sa Srbijom, pri čemu Ahtisarijev paket sadrži najbolju ponudu za rešavanje prava Srba na Kosovu. Prema tome, za Kosovo su crvene linije postavljene u okviru Ahtisarijevog plana i ustava zemlje. Kao što je slučaj i kod srpske strane, najvažnije inicijative dolazile su iz Brisela i procesa evropske integracije, odnosno liberalizacije viznog režima. Ali, namera ovog dijaloga takođe je i da ublaži stav Srbije, koja preko svojih saveznika onemogućava članstvo Kosova u UN i njegovo priznanje od strane drugih zemalja.

Dug proces pregovaranja, nedostatak transparentnosti u vezi sa razmatranim temama, odnosno nedostatak zvaničnih dokumenata oko kojih je postignut sporazum, kao i kašnjenja u procesu evropske integracije i blokada procesa priznavanja i članstva u međunarodnim mehanizmima, doveli su do opadanja podrške dijalogu u javnom mnjenju i sve većih kritika od strane opozicije (UNDP 2012). Dijalog se smatra rizičnim zbog straha da, ako se Ahtisarijev paket otvori, to može da podrije funkcionisanje države i zapreti podelom Kosova (Zëri 22. februar 2013, str.2).

Nakon mišljenja MSP o nezavisnosti Kosova i po okončanju nadzirane nezavisnosti septembra 2012, činilo se da su stabilnost vlade i stav Kosova prilično povoljni za napredak dijaloga sa Beogradom. Međutim, nepovoljna okolnost za Kosovo u ovom dijalogu je da kompromisi, naročito u vezi sa Asocijacijom opština, mogu da dovedu do duboke političke polaziracije ili novih međuetničkih tenzija. Na ovaj način kosovska strana korača po tankom ledu, zbog sve većeg pritiska i domaće politike i međunarodne zajednice oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i liberalizacije viznog režima. Međutim, Priština ima odličnu priliku da izađe iz ovog statusa quo kroz dijalog, počev od normalizacije odnosa sa Srbijom otvaranjem novih perspektiva za uključivanje u međunarodnu arenu i konačnim uspehom u integraciji severnog dela u politički i ustavni sistem Kosova. Svaki drugi pokušaj stvaranja etničkog ili teritorijalnog entiteta sa posebnim ovlašćenjima osim onih lokalnih imao bi destabilizujuće posledice za Kosovo – jer bi dalje pogoršao međuetničke odnose – kao i za region, pošto bi takvi modeli i nadležnosti mogli da postanu cilj za albansku zajednicu u Preševu, Bujanovcu i Medveđi, bosansku zajednicu u Sandžaku, Mađare u Vojvodini, albansku zajednicu u Crnoj Gori, Makedoniji i tako dalje. Prema tome, stvaranje etničkih teritorijalnih jedinica sa izvršnom vlašću bilo bi rizično i neodrživo na duži rok.

## **Normalizacija odnosa ili etničko pomirenje?**

Pre nego što postavimo pitanje o dosadašnjim rezultatima pregovora u pogledu normalizacije odnosa i možemo li očekivati stvarno pomirenje između etničkih zajednica, treba da razmotrimo razvoj ovih odnosa od daleke do nedavne prošlosti.

Sedmevokovna koegzistencija različitih etničkih gurpa na Kosovu imala je međusobni uticaj na folklor, tradiciju i kulturu svake od njih, ali takođe i na temeljne društvene i političke razlike. Treba napomenuti da je međuetničkim odnosima uveliko dominirala napetost između Albanaca i Srba, dok je saradnja između drugih etničkih grupa bila na zadovoljavajućem nivou (International Crisis Group 2003). Odnos između Srba i Albanaca trebalo bi posmatrati u kontekstu istorijskih i političkih događaja, a naročito u kontekstu nedavnog sukoba. Razlog u osnovi ove napetosti bio je, i još uvek jeste, da Kosovo i za srpski i za albanski nacionalizam služi kao mit, istorijska naracija i nacionalni simbol, od posebne verske, kulturne i političke važnosti, kao i glavna politička tema.

Tek nakon završetka nedavnog rata i tokom uprave međunarodne misije posrednici sa različitim programima učinili su ozbiljne napore da se regulišu odnosi između Albanaca i Srba ili da se ove dve strane pomire. Njihov cilj bilo je stvaranje demokratskog i multietničkog društva. Iako u odnosu na ovu svrhu postoji skepticizam među različitim istraživačima, ili kako je Komisija za Balkan naglasila: „Multietničko Kosovo ne postoji osim u birokratskoj oceni međunarodne zajednice.“ (International Commission on the Balkans 2005, str. 9). Tako ih ni UNMIK ni druge međunarodne organizacije i institucije nisu definisali kao etničke grupe, već jednostavno kao zajednice. Ova praksa kasnije je prenetu u politički i ustavni sistem Kosova kako bi se izbegla moguća diskriminacija i razlike između većine i manjine.

Odnosi su, međutim, ostali napeti i tokom UNMIK-ove uprave. Protesti iz marta 2004. gotovo da su ugasili nade za pomirenje i koegzistenciju ove dve grupe; ovi dramatični događaji pokazali su da će proces

pomirenja biti veoma težak i dug. Ovo, inter alia takođe i zato što budući status Kosova ostaje nejasan. Međunarodna krizna grupa navela je da: „Dok ne budu donete osnovne odluke o konačnom statusu, etnička podela ostaće preduboka da bi omogućila pozdane, inkluzivne pripreme za nastavak izgradnje države.” (International Crisis Group 2006).

Neprekidno odbijanje kosovskih Srba da učestvuju u političkom životu i privremene institucije samouprave uz druge paralelne strukture koje je podržavao Beograd samo su produbile podelu i polaziraciju između etničkih zajednica (Matveeva & Wolf 2003, str. 35). Tako se pojavila ideja lokalne samouprave na etničkoj osnovi, kroz decentralizaciju, i to je bila jedna od najspornijih tema na pregovorima u Beču. Stvaranje novih opština za većinskim srpskim zajednicama pokazalo je da odnosi između zajednica na ovim mestima mogu da se normalizuju ako postoji saradnja i uzajamno poverenje. Ostaje da se utvrdi da li će funkcionisanje opština u severnom delu i osnivanje Asocijacije opština sa srpskom većinom imati pozitivan uticaj na međuetničke odnose. Međutim, saradnja na lokalnom nivou kako bi se rešavale praktične potrebe i zahtevi građana povećava poverenje i poboljšava odnose između etničkih zajednica na drugim nivoima. Kao posledica, makar ispitivanja javnog mnjenja pokazuju ove trendove onde gde srpski i albanski građani doživljavaju međuetničke odnose i uzajamno poverenje kao sve bolje i jače (UNDP 2013, str. 18). Ovo ne znači da su odnosi potpuno normalizovani; sve dok su političke pozicije suprotstavljene, kontakti i saradnja su retki, a nepoverenje je još uvek veliko (UNDP 2012, str. 15). Bezbednosna i politička situacija u zemlji ostaje neizvesna i nakon parlamentarnih izbora. Uticaj će takođe imati i to koliko će EU kao posrednik moći da postakne strane da u potpunosti sprovedu postignute sporazume i da li će postojeći power-sharing model funkcionisati (Sriram 2008, 14f). Pozitivan pomak u ovom procesu stvorice mostove saradnje, dok će suprotni rezultati samo još više produbiti etničke podele (ed. Malazogu 2014).

U svakom slučaju, postignuti dogovori važan su korak u procesu izgradnje poverenja i društvene kohezije, neophodan za prevazilaženje etničkih podela i emocionalnih i mentalnih barijera podignutih između dve strane. Kao posledica, ovo će dovesti transformacije međuetničkih odnosa i njihovog konačnog pomirenja. Međutim, pomirenje između etničkih zajednica može se postići samo kada postoji politička stabilnost, a mir i društveno-ekonomski razvoj su održivi. Ovo znači da Srbija treba da prizna Kosovo a da Srbi treba da budu prihvaćeni kao prijateljski susedi, dok Srbi sa Kosova treba da budu potpuno integrisani kao slobodna i ravnopravna zajednica.

## Zaključci

Imajući u vidu činjenicu da su ovi pregovori vitalno važni i za Kosovo i za Srbiju, kao i za regionalnu stabilnost uopšte, potrebno je da javnost bude bolje obavestena o njihovom napredovanju i sadržaju sporazuma. Stoga rasprave koje se odvijaju u civilnom društvu i medijski izveštaji o ovim pregovorima služe u svrhu obavешtavanja građana i povećanja transparentnosti. Neizvesnosti koje potiču iz pregovora i sporazuma konstantno zbunjuju javno mnjenje i time prete budućnosti pregovora i samom procesu implementacije.

Veoma važan element ovog procesa je uloga posrednika, odnosno stvarne političke moći Brisela da stimuliše ili primora strane na obostrano prihvatljive sporazume i njihovu implementaciju. Međutim, ostaje pitanje u kojoj meri posredovanje EU može da garantuje stabilnost i primenu sporazuma, tako da strane ispunjavaju sporazume bez sopstvenih (pogrešnih) tumačenja. Predstojeći izazovi u ovom procesu svakako će biti raznovrsni i doneće mnogo iznenađenja. Stoga pregovori moraju da uskoro proizvedu konkretne i prihvatljive rezultate kako ne bi potpuno propali.

Uprkos svim ovim strepnjama, izuzetno dostignuće je da su se strane složile da problemi i neslaganja mogu da se razreše kroz dijalog bez ikakve primene nasilja i sile. Dalje, strane su do sada

postigle niz veoma važnih sporazuma i približile su svoje stavove o rešavanju mnogih drugih pitanja. Prema tome, treba postaviti jasne rokove za rešavanje ključnih pitanja i njihovu pravilnu primenu. Njihova primena u praksi traži veće napore i posvećenost i od Beograda i od Prištine. Dalje dvojno i kontroverzno tumačenje sporazuma i konfuzija koja iz toga proizilazi više ne treba da se dozvoljava, kao ni prikrivanje razmatranih tema i postignutih sporazuma. Ovo može da dovede do uzavrelih strasti i nacionalističkih istupa koji mogu da direktno utiču na eskalaciju nasilja, naročito u Severnoj Mitrovici. Uloga civilnog društva, medija kao i političkih stranaka na Kosovu i u Srbiji bila je i još uvek jeste velika i konstruktivna, iako se često koristi za sticanje političkih prednosti ili kao tema za kampanje. Uspešna primena sporazuma takođe zahteva i veću posvećenost i transparentnost Brisela.

Ovi sporazumi predstavljaju veliku priliku, jer mogu da budu generatori mira i normalizacije odnosa između Kosova i Srbije ako strane uspeju da nađu konstruktivna rešenja u korist građana obe zemlje. Oni takođe mogu da pomognu jačanje poverenja i saradnje između albanske i srpske zajednice na Kosovu u različitim segmentima. I pored toga, da budemo realni, teško je od ovih razgovora očekivati da će dovesti do mirovnog sporazuma i uzajamnog priznavanja ili istorijskog pomirenja između ove dve nacije; međutim, oni su dobar početak i uspostavljaju mostove saradnje i normalizacije odnosa među njima.

## Literatura

Anna Matveeva/Wolf-Christina Paes: The Kosovo Serbs: An ethnic minority between collaboration and defiance, BIIC, Bonn jun 2003.

Chandra Lekha Sriram; Peace as Governance- Power-Sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations, Palgrave 2008.

Sveobuhvatan predlog za rešenje statusa Kosova, Ujedinjene nacije S/2007/169.

David B. Kanin: Serbia's shaky platform, 3.1.2013.

Development Group: Away from the citizen close to EU; Dialogue Kosovo-Serbia, Priština, maj 2012.

Dimitros Trintaphyllou (Eds.): What status for Kosovo? Chaillot Paper Nr.50, Institute for Security Studies, Pariz 2001.

International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, Sofija 2005.

International Crisis Group: Kosovo: The Challenge of Transition, Europe Report Nr.170, 17. februar 2006.

International Crisis Group: Serbia and Kosovo; The Path to Normalization, Report No. 223, 19. februar.

International Crisis Group: Kosovo's Ethnic Dilemma. The Need for a Civic Contract. Balkans Report No. 143, 28. maj 2003.

Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti, 2010.

Koha ditore, "Agreement on the Associations, not on its competences." 05.03.2013.

Koha ditore, "Kosovo-Serbia agreement is signed", 19.04.2013.

Leon Malazogu/Florian Bieber: The Future of Interaction between Prishtina and Belgrade, PER-K, Priština, septembar 2012.

Marc Weller: The Rambouillet Conference on Kosovo, International Affairs 75 (2000).

Marc Weller: The Vienna negotiations on the final status for Kosovo, u: International Affairs 84: 4 (2008).

Morag Goodwin: From Province to Protectorate to State? Speculation on the Impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law, German Law Journal, Special Issue – What Future for Kosovo? Vol. 8, No. 1, 2007.

Rezolucija Skupštine Kosovo o dijalogu između Republike Kosovo i Republike Srbije, 10.03.2011.

KCSS: Kosovo Security Barometer – The Voice of Kosovo, 22. maj 2011.

UNDP: Public Pulse Report, nr. 4, 8. 2012.

UNDP-Kosovo: Pubic Pulse Report VI, Priština, avgust 2013.

Vladimir Todorovic/Leon Malazogu: Dialogue Beograd-Priština; Transformation of individual interest is needed, New Policy Center & PER-K, Beograd-Priština, novembar 2011.

Zëri, Agreement on "Ahtisaari Plus", 22.02.2013.



Adem Beha

## Sporovi u vezi sa sporazumom u petnaest tačaka o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije

U ovom radu ispituje se sporazum u petnaest tačaka o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije. Otkako su obe zemlje ratifikovale ovaj sporazum, prevlađuju dva glavna diskursa: s jedne strane, Vlada Kosova označila ga je kao istorijski, zbog činjenice da nikada u poslednjem veku nije postignut nikakav sporazum između Kosova i Srbije. S druge strane, kosovska politička opozicija kritikovala je ovaj sporazum naglašavajući da njegovih petnaest tačaka uništava državnost Kosova. Ne zastupajući nijedan od ova dva ekstremna stava, mi tvrdimo da uvećana samoupravna autonomija za četiri severne srpske opštine treba da se posmatra pre kao instrument za integraciju nego za dezintegraciju kosovske državnosti. Zaključak ovog rada je da dijalogu između Kosova i Srbije, kao aranžmanu koji je tekao od vrha naniže, nedostaje transparentnost, i da ovo može da ugrozi rezultate postignute tokom ovog procesa. Štaviše, EU treba da jasno artikulise svoj stav da bi prekrajanje i preuređivanje granica Kosova i Srbije moglo da obustavi izuzetna evropska i američka ulaganja u stabilnost, mir i prosperitet na Zapadnom Balkanu.



sporazum u 15 tačaka, Ahtisarijev plan, severne srpske opštine, Asocijacija srpskih opština, EU



Ovaj tekst je u originalu napisan na albanskom jeziku.



## Uvod

Produženo međunarodno angažovanje na Kosovu kroz Misiju privremene uprave UN stvorilo je predušlove za definisanje konačnog statusa Kosova. Nakon petnaestomesečnih neuspelih pregovora između Srbije i Kosova o postizanju političkog rešenja za status Kosova, vođenih pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija, Specijalni izaslanik Generalnog sekretara UN za budući status Kosova Marti Ahtisari (Martti Ahtisaari) je 26. marta 2007. pripremio Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova (u daljem tekstu: Ahtisarijev predlog) i preporučio nadziranu nezavisnost za Kosovo. Sedamnaestog februara 2008. Kosovo je proglasilo nezavisnost. Do danas, nezavisnost Kosova priznalo je 109 članica UN. Srbija je preispitala kosovsku Deklaraciju o nezavisnosti pred Međunarodnim sudom pravde (MSP/ICJ) i kao odgovor na zahtev srpske vlade MSP je izdao savetodavno mišljenje o usaglašenosti kosovske Deklaracije o nezavisnosti sa međunarodnim pravom. Međunarodni sud pravde zaključio je da Deklaracijom o nezavisnosti nije prekršeno međunarodno pravo niti je ona u suprotnosti sa ustavnim okvirom Kosova (ICJ 2010: 43). Uprkos savetodavnom mišljenju MSP, Srbija je ovu odluku odbacila. Kao rezultat, 11. marta je Generalna skupština UN usvojila Rezoluciju 64/298 kojom su UN obavezale Evropsku uniju da olakša dijalog između Kosova i Srbije u cilju normalizacije odnosa između ove dve zemlje. Od marta 2011. do postizanja Sporazuma od 19. aprila, Srbija i Kosovo učestvovala su u deset rundi pregovora o takozvanim “tehničkim pitanjima”.

“Prvi sporazum o principima koji uređuju normalizaciju odnosa” postignut je 19. aprila 2013. godine. Sporazum ima petnaest tačaka i sačinjen je u svrhu akomodacije Srba na severnom Kosovu (Zvečan, Severna Mitrovica, Leposavić, Zubin Potok) koji odbijaju da prihvate bilo kakvu vlast Vlade Kosova u tom regionu. Sve u svemu, sporazum od 19. aprila odnosi se na tri ključna aspekta: bezbednost (rasformiranje bezbednosnih struktura Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) prisutnih na Kosovu i njihova integracija u kosovsku policiju, plus mesto policijskog regionalnog komandanta za Srbe sa severa); samouprava (stvaranje opštine Severna Mitrovica i osnivanje Asocijacije srpskih opština); i pravosuđe (osnivanje apelacionog suda u Mitrovici). Nijedno od ova tri pitanja nije predmet Ahtisarijevog plana.

Šest od petnaest tačaka sporazuma od 19. aprila direktno se tiče Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, što je mehanizam koji je ovim sporazumom predviđen za jačanje lokalne autonomije četiri severne srpske opštine na Kosovu. Integracija četiri severne srpske opštine u institucionalni okvir Kosova ostaje lakmus test, ne samo za konsolidaciju kosovske državnosti i normalizaciju odnosa sa Srbijom. Pregovori Kosova sa Srbijom trajali su od februara 1999. do aprila 2013. godine. Prvi pregovori održani su u Rambujeu (Rambouillet), a njihov neuspeh doveo je do NATO intervencije na Kosovu. Usledili su Bečki pregovori za rešavanje statusa Kosova i, u novije vreme, dijalog o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije, stabilizaciji severnog Kosova i integraciji Srba na Kosovu koji se vodi u Briselu. Kosovo i Srbija su svoj prvi sporazum o normalizaciji odnosa između dve zemlje postigli 19. aprila 2013. godine. Ovaj sporazum ima potencijal da bude istorijski, ako bude služio nepovredivosti teritorijalnog integriteta i normalizaciji i stabilizaciji odnosa dve zemlje. Međutim, sporazum prati uzavrela javna debata o rizicima koje on može da donese kosovskom suverenitetu i teritorijalnom integritetu, što ugrožava mogućnost da on kasnije bude smatran “istorijskim”.

Sporazum u petnaest tačaka između Kosova i Srbije od 19. aprila 2013. o normalizaciji odnosa između dve zemlje doveo je do dve ekstremne reakcije. Prema prvoj, ovaj sporazum smatra se istorijskim jer su po prvi put u sto godina Kosovo i Srbija potpisali sporazum o normalizaciji svojih odnosa; shodno tome, kroz ovaj sporazum Srbija de facto priznaje Republiku Kosovo čija je nezavisnost

proglašena 17. februara 2008. godine. Nasuprot tome, druga reakcija dolazi od grupa koje tvrde da ovaj sporazum legitimizuje podelu Kosova, legalizuje paralelne strukture i utire put stvaranju "Republike Srpske" bosanskog tipa na Kosovu. Istražićemo tvrdnje obe strane, poređenjem sporazuma od 19. aprila sa Ahtisarijevim planom i rešenjima Ustavnog suda Kosova u vezi samog sporazuma i zakona koji iz njega proističu.

U radu se tvrdi da sporazum od 19. aprila ne predstavlja ni priznavanje ni raspad države Kosovo. Delegiranje ovlašćenja i obezbeđivanje veće autonomije za četiri severne srpske opštine može da spreči podelu severnog Kosova. S druge strane, Evropska unija treba da ima jasnu politiku, tako što će odbiti srpsku kandidaturu za članstvo ako Srbija sabotira državu Kosovo i ugrožava njen teritorijalni integritet. Pravna podela severnog Kosova u potpunosti će zavisiti od načina upravljanja implementacijom ovog sporazuma. Ovo ostaje najgori scenario. Podela Kosova predstavljala bi okidač za novi sukob u Istočnoj Evropi i bila bi protivna ulaganjima međunarodne zajednice u izgradnju stabilnosti, mira i evropske budućnosti za region.

## **Teorijska razmatranja: autonomija i samouprava**

Volf i Veler (Wolff and Weller, 2005) tvrde da je koncept autonomije već dugo povezan sa diskursom samoopredeljenja. Ovi naučnici tvrde da je autonomija smatrana opasnim konceptom, zbog svoje povezanosti sa iredentizmom i secesionizmom. Nakon Hladnog rata, koncept autonomije dobio je na značaju. Autonomija se nije doživljavala kao instrument za raspad država već kao sredstvo za njihovu izgradnju. Jedan od uslova koji je Evropska komisija odlučila da postavi pred države nastale iz raspada Sovjetskog Saveza i Jugoslavije nakon 1990. bio je tretman manjina ili, drugim rečima, priznavanje statusa manjine i obezbeđenje autonomije kao načina za rešavanje njihovih problema.

S druge strane, Kimlika (Kymlicka) teritorijalnu autonomiju shvata kao sredstvo za rešavanje problema manjina u vezi sa kulturom, jezikom, zemljom, predstavljanjem itd. (Kymlicka 2003, 15). Henderes tvrdi da se „teritorijalna autonomija odnosi na ovlašćenje političke jedinice unutar države, naime podjedinice, da bude samodovoljna ili samoupravna“ (Henderes, 2010, 12). Drugi politikolozi teritorijalnu autonomiju razumeju kao mehanizam za smanjenje sukoba, konsolidaciju demokratije i uspostavljanje mira u različitim ratom razorenim društvima (Kolstø 2001, 214; Lijphart 2008, 42). Naučnici kao Lajphart, Gur i Šnekener tvrde da model power-sharing i autonomija predstavljaju rešenje za duboko ukorenjene sukobe i fragmentisana društva (Lijphart 1969, Gurr 1993, Schneckener 2004). Međutim, postoje drugi naučnici, kao Norris i Horvic, koji tvrde da, u cilju održavanja društvene kohezije i unitarnog karaktera države, teritorijalnoj autonomiji mora da se pristupa oprezno. U stvari, ovi naučnici predlažu više personalnu autonomiju, jer smatraju da manjine mogu da uživaju i štite svoja prava u okviru unitarne države (Norris 2008, Horwitz 1985).

Gur tvrdi da "manjina kao kolektiv ima pravo na autonomiju, obično regionalnu, u pluralističkom društvu" (Gurr 1993, 292). Volf tvrdi da je regionalna ili teritorijalna autonomija mehanizam kojim se jedna grupa ovlašćuje da upravlja sobom u širem smislu. Osvrćući se na Daftarija (Daftary), Volf navodi da ova ovlašćenja nisu jednostavno delegirana već su preneti. Drugim rečima, ova ovlašćenja ne mogu da budu opozvana bez konsultovanja autonomnog entiteta, ili to mogu tek u ekstremnim slučajevima kada je ugrožena nacionalna bezbednost (Wolf 2005, 105). Drugi naučnik samoupravu plus regionalnu integraciju predlaže kao rešenje za različite zahteve za samoopredeljenjem. Danšpekgruber tvrdi da ostvarenje prava na samoopredeljenje u svojoj celovitosti može da proizvede neočekivane efekte na stabilnost i mir u mnogim regionima sveta. On naglašava da su za realizaciju modela koji predlaže –

“samouprava plus regionalna integracija” kojim bi se sprečilo prekrajanje granica – važni prihvatanje višestrukih identiteta i fleksibilna politička kultura (Danspeckgruber 2005, 25).

Tako autonomija kao oblik teritorijalne raspodele vlasti može da bude veoma važan mehanizam za sprečavanje otepljenja i prekrajanje granica u mnogim regionima, od ključne je važnosti kako se ova autonomija postiže i kakvu podršku dobija od manjinskih grupa. Mnogi dogovori o rešavanju sukoba postignuti između političkih elita nisu uspeali upravo zbog nedostatka podrške odozdo. U nastojanju da normalizuju odnose između Srba i Albanaca na Kosovu i odnose između države Kosovo i Srbije, obe zemlje su uz posredovanje EU potpisale sporazum o normalizaciji svojih odnosa. Sva međunarodna nastojanja tokom poslednjih petnaest godina za integraciju severnog Kosova, naseljenog uglavnom Srbima, pokazala su se neuspešnim. Ovaj prvi sporazum potpisan između Kosova i Srbije obezbeđuje neku vrstu autonomije za severno Kosovo, uspostavljanjem Asocijacije srpskih opština, sa širokim ovlašćenjima koja ne uživaju druge opštine niti asocijacije na Kosovu.

## Priroda sporova

Priroda sporova između Kosova i Srbije od 17. februara 2008, kada je Kosovo proglasilo nezavisnost, uglavnom je u vezi sa pitanjem ko kontroliše njegov severni deo (Malazogu i Gligorov 2012, 19, Visoka i Beha 2013). Septembra 2012. Međunarodna civilna kancelarija (MCK) završila je svoju misiju na Kosovu, nakon četiri godine njegove nadzirane nezavisnosti. Međunarodna civilna kancelarija nadgledala je primenu Ahtisarijevog plana, naročito formiranje novih srpskih opština. Ahtisarijev plan predlagao je široka prava na lokalnu samoupravu za Srbe koji žive na Kosovu kroz decentralizaciju vlasti i veća prava na lokalnu samoupravu za Severnu Mitrovicu. Ahtisarijev plan predviđao je da se sadašnja opština Mitrovica podeli na dve opštine – južnu i severnu, kojima bi upravljao Zajednički odbor (Ahtisaari 2007, Član 13.1). Međutim, čak iako se implementacija procesa decentralizacije i osnivanje novih većinskih srpskih opština vide kao dokaz uspeha, Srbi na severnom Kosovu odbili su da osnuju novu opštinu Severna Mitrovica i Ahtisarijev plan je u ovom smislu ostao neprimenjen. Prema istraživanju koje je MCK sprovedla u Mitrovici, 80% srpskih građana nije znalo šta Ahtisarijev plan sadrži. Takođe, ovo istraživanje pokazalo je nedostatak poverenja Srba u kosovske institucije. Pokazalo je i da veruju da bi, ako bi se Ahtisarijev plan primenio, 50% njih koji rade u paralelnim strukturama na severu ostalo bez posla (Fearon 2012, 12).

Od 1999, kada je međunarodna zajednica stigla na Kosovo kako bi se okončalo nasilje, doneo mir i izgradile kosovske institucije, srpska zajednica na Kosovu pokazala je malo volje da bude podrška projektu međunarodne zajednice za izgradnju mira i države na Kosovu. Veliki deo Srba iz južnog dela Kosova raseljen je u severni deo, i delom kao rezultat ovog raseljavanja izgradili su politički sistem paralelan sa onim koji je na ostatku Kosova izgradila međunarodna zajednica. Naročito su Srbi sa severa uporno odbijali da sarađuju sa međunarodnom zajednicom koja Kosovom upravlja kroz Privremenu upravu Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), osnovanu i opunomoćenu Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN, kojom je takođe suspendovan suverenitet Jugoslavije nad Kosovom. Dalje, na svim lokalnim izborima organizovanim na Kosovu od 2001. većina Srba odbila je da učestvuje i nastojala je da delegitimizuje privremene institucije na Kosovu ili UNMIK. Paralelne institucije OEBS je definisao kao institucije čijim se radom krši Rezolucija 1244, kojom se izvršna, zakonodavna i sudska vlast koncentriše u rukama Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara kao šefa UNMIK-a (UNSCR 1244, 1999).

Ni na pregovorima u Rambujeu (1999), koji su otvorili put NATO intervenciji na Kosovu, ni na onima u Beču (2006), koji su oblikovali državu Kosovo kroz Ahtisarijev plan, Srbija i Kosovo nisu uspeali da

postignu sporazum. Želja Srbije da dobije status kandidata za članstvo u EU u zamenu za normalizaciju odnosa sa Kosovom donela je ove početne rezultate, Prvi sporazum od 19. aprila između Kosova i Srbije o normalizaciji odnosa između dve zemlje. Evropska unija, ovlašćena na osnovu Rezolucije UN 64/298, otvorila je pregovore između Kosova i Srbije za normalizaciju odnosa između ovih zemalja. I dalje je dobar trenutak za normalizaciju međusobnih odnosa, imajući u vidu aspiracije Srbije i Kosova za evropsku integraciju; međutim, rezultate tek treba videti. Normalizacija odnosa sa Kosovom je preduslov za dalji napredak Srbije na putu ka EU.

## Olakšavanje rešavanja sporova

Marta 2011. godine, Generalna skupština UN usvojila je Rezoluciju 64/298 kojom su Ujedinjene nacije obavezale Evropsku uniju da olakša dijalog između Kosova i Srbije, u cilju normalizacije odnosa između dve zemlje. Rezolucija 64/298 u vezi je sa Rezolucijom 63/3 iz oktobra 2008, kojom je Generalna skupština UN, na zahtev Srbije, zahtevala od Međunarodnog suda pravde (MSP/ICJ) savetodavno mišljenje o tome da li je kosovska deklaracija o nezavisnosti u skladu sa međunarodnim pravom. Rezolucija 64/298 ima dve tačke: u njima se, prvo, prihvata sadržaj mišljenja MSP od jula 2010, čime se uklanja nejasnoća u vezi sa legalnošću deklaracije o nezavisnosti Kosova u odnosu na međunarodno pravo (mišljenje MSP je da je Deklaracija o nezavisnosti Kosova bila u skladu sa međunarodnim pravom), i drugo, pozdravlja spremnost EU da olakša dijalog između Kosova i Srbije koji će, između ostalog, “dovesti do napretka na putu ka Evropskoj uniji i poboljšati živote ljudi” (UNGA, Resolution, A/RES/64/298).

Od marta 2011. do postizanja sporazuma od 19. aprila, Srbija i Kosovo učestvovala su u deset rundi pregovora o takozvanim “tehničkim pitanjima”. Pregovori su vođeni na nivou eksperata i uključivali su pitanja kao što su katastri, matične knjige, priznavanje diploma, sloboda kretanja, kosovska carina, telekomunikacije i integrisano upravljanje granicom (IBM) između Kosova i Srbije. Obe zemlje saglasile su se oko niza pitanja, ali ti pristupi/saglasnosti nisu imali formu sporazuma već zaključaka. Pošto Srbija ne priznaje nezavisnost Kosova, svaki pokušaj usaglašavanja tehničkih pitanja u ovom procesu tumači se kao političko pitanje. Pregovori su dobili političku težinu kada je na dnevni red za raspravu došao IBM. Integrisano upravljanje granicom smatra se preduslovom za zemlje kandidate ili potencijalne kandidate za članstvo u EU (EC 2007). Međunarodna krizna grupa sporazum o IBM naziva najvećim uspehom tehničkog dijaloga između Prištine i Beograda:

Najveći proboj do sada u dijalogu bio je sporazum iz decembra 2011. o “integrisanom upravljanju graničnim prelazima” (IBM) i početak njegove implementacije decembra 2012. na dva granična prelaza, od kojih je jedan na severnom Kosovu. Tokom 2011–2012, razgovori su se fokusirali na pitanja u vezi sa granicom: carinu, slobodu kretanja i upravljanje graničnim postajama. Drugi elementi bilateralanog odnosa takođe su počeli da se unapređuju kao posledica dijaloga: Kosovari često koriste novu mogućnost da kroz Srbiju voze u treće zemlje, kopiraju se matične knjige i priznaju se neke kosovske diplome. Međutim, granica je posebno važna Prištini, da označi svoj teritorijalni integritet i suverenitet, ubire prihod kroz carinu i kontroliše krijumčarenje i nedozvoljenu trgovinu (ICG 2013, 15).

Dok Srbija ovaj sporazum tumači kao sporazum o administrativnoj granici, za Kosovo je to sporazum o državnoj granici. Iako je zaključak o ovom pitanju postignut, sporazum nije bio

implementiran do oktobra 2012, kada su se premijeri Kosova i Srbije, Hašim Tači (Hashim Thaçi) i Ivica Dačić, sreli u Briselu uz posredovanje Visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i bezbednost Ketrin Ešton (Catherine Ashton). Napredak tehničkog dijaloga između dva premijera u politički pretvorio je ovu dvojicu “neprijatelja” iz prošlosti u potencijalne mirotvorce na Balkanu. Kako se ovaj rad fokusira samo na sporazum od 19. aprila i kontroverzu koja ga prati na Kosovu, samo ćemo ukratko predstaviti tehničke zaključke postignute između Srbije i Kosova (KIPRED 2013), na Slici 2.

SLIKA 2: TEHNIČKI SPORAZUMI/ZAKLJUČCI IZMEĐU SRBIJE I KOSOVA

Tehnički sporazumi/zaključci između Srbije i Kosova	Datum	Napredak
Razmena oficira za vezu / posebna multietnička jedinica kosovske policije za zaštitu verskog i kulturnog nasleđa	Decembar 2010.	Veliki
Matične knjige	Jul 2011.	Prosečan
Sloboda kretanja	Jul 2011	Prosečan
Carinski pečati	Septembar 2011.	Prosečan
Katastarski podaci	Septembar 2011.	Prosečan
Integrirano upravljanje granicom (IBM)	Decembar 2011.	Prosečan
Poseban fond za sever Kosova	Januar 2013.	Prosečan

IZVOR: AUTOROVA TABELA

## Od neslaganja ka sporazumima

U mnogim međunarodnim izveštajima severni deo Kosova smatra se skloništem za organizovani kriminal, krijumčarenje i ponašanje suprotno formalnim pravilima. U ovoj oblasti identifikovano je preko 67 krijumčarskih grupa i 3000 narkomana, a trenutno tamo deluje 500 do 620 pripadnika srpskih bezbednosnih struktura, uglavnom MUP-a i Bezbednosno-informativne agencije (BIA) (Hysa et al 2011, 7). Osim ovolikog stepena neizvesnosti, nepoštovanja pravila i krijumčarenja, sever Kosova je po tvrdnji i Kosova i Srbije nadasve teritorijalni problem. Ova situacija se nije promenila nakon 2008. godine. Srbija je nastavila da podržava svoje bezbednosne strukture u ovom regionu i blokirala sve akcije kosovske vlade da uspostavi vlast na severu Kosova (ICG 2013, 21). U svojim izveštajima iz 2003. i 2007. godine, OEBS ove strukture naziva “paralelnim strukturama” koje deluju protivno Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Od 1999. do 2008. lokalni Srbi blokirali su delovanje misije UNMIK-a u tom delu Kosova. Posle proglašenja nezavisnosti, UNMIK je izgubio legitimitet u očima većine albanskog stanovništva na Kosovu i stekao nov legitimitet na severnom Kosovu nakon prilagođavanja svoje misije i prihvatanja neutralnosti u odnosu na status Kosova.

U studiji Karnegijeve zadužbine za međunarodni mir objavljenoj marta 2012, autor Štefan Lene (Stefan Lehne) predložio je po prvi put termin normalizacija, zajedno sa svojim planom u četiri tačke. Lene tvrdi da kroz primenu čvrste politike uslovljavanja EU može da pomogne rešavanje nekih problema na severu Kosova, u dijalogu koji direktno uključuje Srbiju, Kosovo i srpske predstavnike sa severa Kosova. Ovaj dijalog, po Leneovom mišljenju, treba da se zasniva na četiri elementa: a) Prevazilaženje podele između severa i ostatka Kosova kroz aranžmane za regionalnu autonomiju; b) Garancije za srpske pravoslavne manastire; c) Uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za saradnju po

uzoru na nemačko-nemački sporazum iz 1972. i d) Prestanak srpskog protivljenja članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama (Lehne 2012).

Iste godine, pre Leneovog plana u četiri tačke, srpski predsednik Boris Tadić takođe je predložio četiri tačke u vezi sa srpskim pitanjima izvan Ahtisarijevog plana, pri čemu je inkorporirao neke elemente ovog plana ali dodao i neke druge. Tadić je zahtevao da Srbi imaju veća prava na decentralizaciju u svim delovima Kosova, kao što je prethodno rekao i Ahtisari. Odmah nakon ovog zahteva Tadić je dalje zatražio stvaranje srpskog regiona na severu Kosova sa posebnim pravima, poseban status za srpske pravoslavne manastire i rešavanje srpskih zahteva u vezi sa imovinom na Kosovu.

Kako se približavalo vreme za politički dijalog, 18. oktobra 2012. Skupština Kosova usvojila je “Rezoluciju o normalizaciji odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije”. Ova rezolucija ima šest tačaka: 1) Skupština Kosova podržava normalizaciju odnosa između Kosova i Srbije kao dve suverene države i njihov napredak ka Evropskoj uniji; 2) dijalog treba da se vodi uz EU kao facilitatora i uz snažnu podršku SAD; 3) dijalog ne treba da predstavlja pretnju teritorijalnom integritetu, jedinstvenom ustavnom karakteru i suverenitetu Kosova; 4) Skupština ovlašćuje vladu da upravlja procesom dijaloga; 5) vlada mora da redovno izveštava Skupštinu; i 6) sporazume koji proisteknu iz ovog procesa ratifikovaće Skupština Kosova (Rezolucija Skupštine Kosova 04-R-08). Političke stranke kosovskih Albanaca postigle su u Skupštini konsenzus da rešenje za severno Kosovo ne može da sadrži veća ovlašćenja od onih predviđenih Ahtisarijevim planom.

## Ponovno tumačenje Ahtisarijevog plana

Dva meseca pre 19. aprila, datuma kada je sporazum postignut, Međunarodna krizna grupa (MKG/ICG) objavila je izveštaj u kome se reč normalizacija vraća u naslov. U izveštaju se analizira napredak načinjen u odnosu na postizanje i implementaciju dogovora između Kosova i Srbije i po prvi put se upotrebljava reč “autonomna zajednica” koja će se kasnije koristiti u sporazumu. MKG tvrdi da srpska platforma podrazumeva stvaranje “autonomne zajednice” koju će voditi izabrani izvršni i zakonodavni organi, drugim rečima, koja bi bila treći nivo vlasti kakav ne postoji u drugim delovima Kosova. U ovom izveštaju reč “asocijacija” pominje se samo jednom, u kontekstu stvaranja međusobnog partnerstva sprskih opština (ICG 2013, 23). Međutim, reč “asocijacija” postaće najvažnija reč sporazuma od 19. aprila.

Prvi sporazum o principima koji uređuju normalizaciju odnosa postignut je 19. aprila 2013. i njime se Srbima sa severa omogućava da osnuju Asocijaciju/Zajednicu opština kao oblik lokalne autonomije. Ahtisarijev plan, striktno tumačen, ne obezbeđuje prostor za stvaranje autonomnog srpskog regiona na severnom Kosovu, već Severnoj Mitrovici daje dodatna ovlašćenja u smislu visokog obrazovanja i sekundarne zdravstvene zaštite, što su ovlašćenja koja nema šest srpskih opština drugde na Kosovu. Ovo je fleksibilnije i nategnutije čitanje Ahtisarijevog plana (ICG 2013).

## Sporazum od 19. aprila

Ocene ovog sporazuma oscilirale su između više ekstrema. Vlada Kosova nazvala je sporazum od 19. aprila „istorijskim”, „de facto priznanjem Kosova”, „integracijom severnog Kosova”. Po Tačijevim rečima: „Ovaj sporazum predstavlja priznanje Kosova, njegovog međunarodnog subjektiviteta, suvereniteta i teritorijalnog integriteta“ (Zekaj 2013). Premijer je na sednici Skupštine Kosova 22. aprila

naglasio da ovaj sporazum ne ugrožava suverenitet i nezavisnost Kosova i rekao: “Ovo je mirovni sporazum između Kosova i Srbije. Ovo je sporazum kroz koji će se Ustav i zakoni primenjivati širom zemlje i koji će označiti kraj ilegalnih struktura na severu” (Zapisnik sa sastanka Skupštine Kosova, 22. april 2013). Međunarodni mediji takođe su sporazum opisivali u sličnom duhu: “prodor”, “prekretnica”, “istorijski”, “tačka preokreta”, “kraj jedne ere” (The Economist 2013, Smolar 2013).

Ocene lokalnih nezavisnih medija na Kosovu, nasuprot medijima koje podržava vlada, bile su neutralne ili kritičke, a sporazum od 19. aprila nazivan je “neutralnim” ili “antiustavnim” (Peci 2013). Kosovski pokret za samoopredeljenje (Levizja Vetevendosje), koji se protivio svim pregovaračkim procesima sa Srbijom od 1999, ovako je artikulisao svoj stav protiv sporazuma: “Sporazum sa Srbijom u potpunosti je suspendovao izgradnju države Kosovo. Umesto izgradnje države imamo asocijaciju srpskih opština.” Ostavljajući po strani dve ekstremne ocene, sa jedne strane vladinu - da sporazum predstavlja maksimalan uspeh za Kosovo - i Pokreta za samoopredeljenje, koji sporazum smatra “raspadom” i “suspenzijom” državnosti Kosova, američka administracija nazvala ga je kompromisnim sporazumom: “Sporazum je od obe strane zahtevao političku hrabrost i kompromis,” izjavio je Državni sekretar Džon Keri (John Kerry). Ambasador SAD na Kosovu Trejsi Džejkobsen (Tracy Jacobson), iako ne vidi nikakav rizik od faktorizovanja u Građanskoj inicijativi Srpska u 9 opština (4 na severu i 5 na jugu), skrenula je pažnju na to da se “ne stvori srpska republika na Kosovu” (Bota Sot 2013).

Strah od „Republike Srpske“ na Kosovu (slične onoj koji su lokalni Srbi nasilno stvorili u Bosni i Hercegovini) ostaje realan problem, uzimajući u obzir strukturu sporazuma i neizvesnosti u vezi sa izvršnim ovlašćenjima asocijacije srpskih opština. Ako se analizira njegov tekst, očigledno je da se u sporazumu od 19. aprila najčešće koriste sledeće reči koje se odnose na problem severnog Kosova: opštine (12), asocijacija (9) zajednica (8), sever (6), policija (5), komandant (4), region (4), sud (3). Kako pokazuju ključne reči u ovom sporazumu, srpske opštine na severnom Kosovu uspostaviće asocijaciju na čijoj će teritoriji imati veća ovlašćenja u pravosuđu i policiji, apelacioni sud i regionalnog policijskog komandanta, na čijem će čelu biti Srbi. Ukratko, tri ključna aspekta kojima se sporazum od 19. aprila bavi su: bezbednost (rasformiranje bezbednosnih struktura MUP-a i njihova integracija u kosovsku policiju, plus srpski regionalni policijski komandant); samouprava (stvaranje opštine Severna Mitrovica i osnivanje Asocijacije srpskih opština) i pravosuđe (stvaranje apelacionog suda u Mitrovici). Nijedan od ova tri aspekta nije obuhvaćen Ahtisarijevim planom.

Mesec dana nakon potpisivanja sporazuma, maja 2013, kosovski Centar za bezbednosne studije sproveo je istraživanje prema kome 43% građana podržava dijalog u poređenju sa 38% koji mu se protivi i 19% neobaveštenih ili onih bez odgovora. Ovo pokazuje da deo građana nema informaciju o ovom procesu dijaloga i nedostatak transparentnosti je očigledan. Na pitanje ko više dobija iz dijaloga, 21% građana odgovorilo je da je Kosovo na dobitku od ovog procesa, 30% je odgovorilo da je glavni pobednik Srbija, 37% je mišljenja da obe zemlje imaju koristi, a 11% nije imalo nikakvo mišljenje (KCSF 2013, 11).

Transparentnost se smatra jednom od najslabijih tačaka procesa dijaloga. Kosovsko civilno društvo i javnost uopšte mediji u većini slučajeva obavestavaju a posteriori nakon potpisivanja sporazuma, čime se sprečava pravovremena reakcija javnosti i civilnog društva. Nedostatak transparentnosti može da dovede do problema na terenu, jer obični ljudi nemaju dovoljno informacija o tome kako će tehnički sporazumi, kao i oni politički, uticati na njihove živote tamo gde će se sporazum primenjivati. Dalje, pošto su sporazumi kreirani “odozgo naniže”, mogućnost njihovog direktnog uticaja na etničko pomirenje na Kosovu je mala. Istorija takvih međunarodnih sporazuma pokazuje da bez podrške iz baze i bez podrške onih ljudi kojih se direktno tiču oni ne mogu da budu nametnuti u svojoj celovitosti (KIPRED 2013, 9).



Sporazum od 19. aprila ratifikovan je posebnim zakonom u Skupštini 27. juna 2013. i na snazi je od 12. septembra 2013. godine. Pokret za samoopredeljenje organizovao je protest na dan njegove ratifikacije i pokušao da spreči glasanje o ovom zakonu u Skupštini Kosovo. Pošto vlada Kosova do sada nije bila u stanju da proširi svoju vlast na severni deo Kosova, sporazumom su predviđena četiri glavna aktera zadužena za njegovu implementaciju. Ovi akteri su Republika Kosovo i tri druge organizacije prisutne na Kosovu – KFOR, EULEX i OEBS. Drugim rečima, kosovske institucije su bile svesne da sporazum ne može da se realizuje bez partnera (KFOR, EULEX i OEBS), jer bi svako sprovođenje suvereniteta u ovom regionu bez angažovanja KFOR-a bilo neodrživo. S druge strane, garancije za izborni proces – kao jedna od glavnih tačaka sporazuma – koji bi u severnim opštinama na Kosovu nadgledao OEBS, bile bi veoma teške bez prisustva misije EULEX.

## Akcioni plan za implementaciju sporazuma u petnaest tačaka

Plan za implementaciju sporazuma od 19. aprila sastoji se od šest elemenata: prilagođavanja pravnog okvira, asocijacije, policije, sudstva, opštinskih izbora i opštih odredbi. U prilagođavanju pravnog okvira Kosova sporazumu od 19. aprila prva tačka je da Kosovo do kraja maja planira neophodne zakonske promene, uključujući usvajanje zakona o amnestiji. U tački koja se tiče Asocijacije, planom se predviđa stvaranje upravljačkog tima četiri severne kosovske opštine za osnivanje asocijacije/zajednice, koja će biti stvorena nakon izbora na Kosovu. Statut Asocijacije, prema planu, biće u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i zakonom Kosova, iako se ne navodi konkretno o kojem je zakonu reč.

Četvrta tačka ovog plana predviđa integraciju srpskih bezbednosnih snaga u kosovske strukture, uz podršku EULEX-a. Ova tačka biće moguća uz podršku Srbije, koja će obezbediti informacije o broju svojih zaposlenih u bezbednosnom sektoru na Kosovu koji će biti integrisani u kosovsku policiju. Srbija će zatim, kako se predviđa, prestati da plaća ove strukture u vreme njihove integracije u kosovsku policiju. Plan predviđa izbore za četiri opštine na severnom Kosovu, koje će olakšavati Misija OEBS-a. I, konačno, postoji tačka koji zavisi isključivo od vlade Srbije: Srbija će učiniti transparentnim sva sredstva kojima podržava srpske strukture na Kosovu (Plan za implementaciju, 2013). U donjoj tabeli predstavljamo vam napredak u preuzetim obavezama.

SLIKA 4: PLAN IMPLEMENTACIJE

Akcije	Vremenski period	Napredak
Prilagođavanje pravnog okvira	Kraj maja	prosečan
Asocijacija	Kraj maja/početak juna	mali
Policija	Kraj maja	prosečan
Pravosuđe	Početak juna/kraj oktobra	mali
Opštinski izbori	Sredina jula	veliki
Opšte odredbe	Sredina jula	mali

IZVOR: EUOBSERVER, JANUAR 2014.

Nijedna od akcija predviđenih ovim planom nije sprovedena u predviđeno vreme. Međutim, u vreme pisanja ovog rada, implementirane su brojne aktivnosti uključujući: izbore na severnom Kosovu; znatan



broj pripadnika policijskih struktura srpskog MUP-a na severnom Kosovu prijavio se za integrisanje u kosovsku policiju; urađen je budžet Fonda za razvoj poverenja za 2014. godinu. Još uvek postoji neslaganje oko toga kako će asocijacija izgledati, koja će joj ovlašćenja biti data statutom, kako će biti osnovan Apelacioni sud itd. Predviđeno je da će implementacija sporazuma koštati oko 16 miliona EUR, pri čemu će oko 6 miliona EUR obezbediti Vlada a 10 miliona EUR Evropska unija (KIPRED 2013, 8).

## Kritike sporazuma od 19. aprila i njegovih izvedenica

U vezi sa sporazumom od 19. aprila izrečene su neke kritike. Glavna kritika, koju je artikulisao je Pokret za samoopredeljenje, može se formulisati ovako: Sporazum od 19. aprila fragmentira državu Kosovo i stoga nije u skladu sa Ustavom Kosova. Nakon usvajanja u Skupštini, Zakon o ratifikaciji sporazuma od 19. aprila br. 04/L-199 je na inicijativu Visara Imera (Ymer) i 11 pripadnika Pokreta za samoopredeljenje 4. jula 2013. godine upućen Ustavnom sudu (u daljem tekstu US) radi ocene njegove ustavnosti. Tužioci su smatrali da je ovaj zakon protivustavan, zbog kršenja procedura tokom njegovog usvajanja kao i zbog samog sadržaja.

U presudi od 23 strane objavljenoj 9. septembra 2013, slučaj br. KO95/35, US je ocenio ustavnost Zakona o ratifikaciji sporazuma br. 04/L-199 Prvi međunarodni principi koji uređuju normalizaciju odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije. Nakon uvida u sve dokaze koje je tužilac predstavio, US je u svojoj presudi predstavio uporednu analizu načina na koji različite zemlje ratifikuju međunarodne sporazume i došao do zaključka da su procedure za usvajanje Zakona br. 04/L-199 razvijene u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, a odbio da oceni sadržaj sporazuma od 19. aprila. Shodno tome, Zakon o ratifikaciji sporazuma u petnaest tačaka objavljen je u Službenom listu (CC 2013, No KO95/13).

Sudije US imaju pravo na izvojena mišljenja. Sudija Robert Kerolan (Carolan) dao je izdvojeno mišljenje protiv ove presude izjavljujući da se, iako se slaže sa presudom većine sudija da je zakon u skladu sa Ustavom, ne slaže sa tim da US nema nadležnost ako sadržaj zakona (materijalne odredbe ovog zakona) krši Ustav Kosova. Sudija Kerolan podseća da Član 113,5 Ustava Kosova "jasno ovlašćuje US da kontroliše materijalne odredbe međunarodnog sporazuma" (CC 2013, br. MK 467/13). Uprkos ovom upozorenju, Kerolan tvrdi da materijalne odredbe ovog zakona nisu u sukobu sa Ustavom Kosova, ali ovo mišljenje ne obrazlaže u detalje. Sudija Kerolan naglašava hipotetički slučaj da opravda svoje izdvojeno mišljenje o tome zašto US treba da se bavi sadržajem međunarodnih sporazuma. On piše:

Na primer, ako bi Skupština trebalo da usvoji neki sporazum kojim se krše ljudska prava građana ili pripadnika nekih zajednica, Ustav bi bio besmislen ako Ustavni sud ne bi pregledao i nametnuo ljudska prava zaštićena Ustavom. Stoga Sud ima ovlašćenje da kontroliše materijalne odredbe ovog zakona i odluku Skupštine o njegovom usvajanju. Materijalne odredbe ovog zakona i odluke ne krše Ustav.

Takođe, kao izvedenicu ovog sporazuma, Skupština Kosova je 25. juna 2013. usvojila Zakon o amnestiji br.04/L-209. Zakon o amnestiji obezbeđuje amnestiju za lica koja su počinila neki od pobrojanih zločina na teritoriji koja se sada zove Republika Kosovo od 1999. do 20. juna 2013. godine. Zakon podrazumeva, ali ni u jednom članu ne kaže konkretno, da će dati amnestiju mnogim društvenim grupama ne samo u četiri srpske opštine na severnom Kosovu već na celoj teritoriji Kosova i kao takav prevazilazi okvir sporazuma od 19. aprila. Međutim, ovde je važno primetiti da Zakon o amnestiji ne pominje precizno određene kategorije etniciteta ili društvene kategorije koje će biti amnestirane.

Civilno društvo tražilo je od predsednika Kosova da ne potpiše zakon koji je 11. jula 2013. odobrila Skupština Kosova, i u tom cilju podneta je peticija sa 12.764 potpisa (Kohamet, 2013).

Albulena Hadžiju (Haxhiu) iz Pokreta za samoopredeljenje i dvanaest drugih poslanika zahtevali su 19. jula 2013. da US oceni ustavnost ovog zakona, tvrdeći da je on u proceduralnom i materijalnom smislu neustavan zbog toga što daje amnestiju za 67 delova koja nisu usmerena protiv ustavnog poretka Kosova. Ustavni sud u analitičkom delu svoje presude navodi da je u cilju „konsolidacije pravnog poretka Kosova i obezbeđivanja proširenja državne vlasti na sve delove Republike, neophodno da zajednice koje su delovale u okviru institucionalnog okvira Srbije budu inkorporirane u teritoriju Kosova. Amnestija se može posmatrati kao doprinos konsolidaciji kosovske državnosti, time što se neće kažnjavati pojedinci koji su do sada delovali u okviru drugih institucionalnih okvira“ (US 2013, br. KO108/13). U svojoj presudi, US je objavio da je Zakon o amnestiji generalno u skladu sa Ustavom Kosova; međutim, US je proglasio nevažećim devet članova ovog zakona koji nisu bili u skladu sa Ustavom (US 2013, br MKM 472/13).

Zakon predviđa amnestiju za neke društvene grupe, ali se pažljivim čitanjem može primetiti da je namenjen amnestiranju kosovskih Srba koji su se protivili i sabotirali kosovske institucije odnosno, nakon 17. februara, državu Kosovo. Zakon implicitno teži proširenju kosovske vlasti na severno Kosovo, ali takođe otvara mogućnost za pomirenje između etničkih Albanaca i Srba na Kosovu. Gotovo sva dela za koja je predviđena amnestija su dela počinjena od strane Srba na severnom Kosovu: napad na ustavni poredak Republike Kosovo, oružana pobuna, ugrožavanje teritorijalnog integriteta Republike Kosovo, špijunaža, podsticanje međuetničke i međuverke mržnje, neovlašćeno posedovanje oružja, izbegavanje poreza, krijumčarenje roba, napad na službeno lice, sprečavanje kretanja carinskih vozila, nedozvoljeno vršenje lekarske prakse, pozivanje na otpor, učestovanje u huliganskim grupama, itd.

## Lokalni izbori na severnom Kosovu

Plan za implementaciju sporazuma od 19. aprila predviđa organizaciju izbora u četiri opštine na severnom Kosovu, kao uvod u stvaranje Asocijacije srpskih opština. Deklaracija o nezavisnosti razdvojila je srpsku zajednicu na dva dela – one koji nastoje da se akomodiraju i učestvuju u kosovskim institucijama (Srbi na jugu) i ostale, koji kategorički odbijaju da priznaju kosovske institucije (Srbi na severu).

Rukovodstvo Kosova, uključujući predsednika i premijera, izbore na severnom Kosovu smatra garancijom kosovskog teritorijalnog integriteta. Najveći izazov izbora od 3. novembra nije bilo samo učešće Srba već i stepen do koga će Srbi učestvovati, tako da rukovodstvo i institucije koje proisteknu iz ovih izbora imaju pun legitimitet i garantuju sprovođenje sporazuma od 19. aprila, naročito u stvaranju Asocijacije srpskih opština na severu Kosova.

Sada su uspostavljeni minimalni uslovi za stvaranje Asocijacije srpskih opština. Vlade Kosova i Srbije još se nisu saglasile oko toga da li će Asocijacija imati izvršna ovlašćenja i da li će ta ovlašćenja biti sadržana u njenom statutu, pored onih već dogovorenih u oblasti ekonomskog razvoja, zdravstva i urbanog i ruralnog planiranja. Iako je kosovska vlada ovo nazvala asocijacijom NVO, vlada Srbije asocijaciju vidi kao srpsku „vladu“ na Kosovu. Glavna kritika Asocijacije srpskih opština upućena od strane civilnog društva i opozicionih stranaka je da ovaj mehanizam predstavlja treći nivo vlasti i da nije u skladu sa principom supsidijarnosti. U stvari, sam Ahtisarijev plan stvara treći nivo vlasti, gde bi Severna Mitrovica imala veća ovlašćenja u visokom obrazovanju, sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti itd. u odnosu na druge opštine na jugu. Međutim, sporazum od 19. aprila uspostavlja treći nivo “jače”

vlasti na Kosovu, jer Asocijacija srpskih opština, kao treći nivo vlasti na Kosovu, ima velika ovlašćenja koja Asocijacija kosovskih opština ne poseduje.

## Asocijacija srpskih opština

Šest od petnaest tačaka sporazuma od 19. aprila direktno se odnosi na Asocijaciju/Zajednicu. Prvo, u sporazumu se navodi da će Asocijacija uključivati većinu srpskih opština na Kosovu i da će biti otvorena za prijem novih članova. Drugo, Asocijacija će biti osnovana statutom i mogu je raspustiti samo opštine koje je čine, a ne centralna vlast; ovo će biti regulisano zakonom (ali ne kaže se na koji se zakon konkretno misli) i ustavnim zakonom (koji ima Srbija, ali ne i Kosovo). Treće, struktura asocijacije bila bi slična strukturi Asocijacije kosovskih opština (sa predsednikom, potpredsednikom, parlamentom, većem). Četvrto, Asocijacija će imati nadležnost za ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo, urbano i ruralno planiranje. Peto, Asocijacija će imati dodatna ovlašćenja koja će joj dati centralna vlast Kosova; međutim, sporazum ne navodi konkretno ta ovlašćenja niti kako će biti delegirana. Šesto, Asocijacija će imati mesto u Konsultativnom veću za zajednice, koje je mehanizam u okviru institucije predsednika Kosova bez prava na donošenje odluka (D4D 2013, Deda 2013).

## Dekonstruktivna Asocijacija srpskih opština

Pošto je Ustavni sud Kosova odbio da da svoje mišljenje o materiji sporazuma od 19. aprila, u sledećem odeljku pokušaćemo da analiziramo njegove odredbe u vezi sa Asocijacijom srpskih opština u smislu Ustava. Utvrdićemo da postoje i ustavni i neustavni aspekti.

### PRVA TAČKA

Prema sporazumu od 19. aprila, ustanoviću se Asocijacija opština sa većinski srpskim stanovništvom na Kosovu. Članstvo će biti otvoreno za pristupanje – pretpostavlja se neke od šest drugih opština sa srpskom većinom – nakon saglasnosti osnivača Asocijacije, 4 severne srpske opštine. Uspostavljanje asocijacije legalizovano je Ahtisarijevim planom. Pošto je Ahtisarijev plan de jure inkorporiran u Ustav Kosova, svaki pravni akt kojim se realizuje neki aspekt Ahtisarijevog plana je ustavan. U Aneksu III Ahtisarijevog plana uspostavlja se decentralizacija vlasti na Kosovu, kao način za rešavanje problema kosovskih Srba. Prema Ahtisarijevom planu, srpske opštine imaju sopstvenu izvršnu vlast, što su ovlašćenja koja nemaju ostale opštine na Kosovu – ovlašćenja u oblasti visokog obrazovanja, izdavanje dozvola za rad obrazovnim institucijama, sekundarna zdravstvena zaštita, itd. Dalje, ova široka ovlašćenja mogu se sprovesti kroz opštinsko partnerstvo, sa izuzetkom ključnih ovlašćenja za izbor organa koje svaka opština ima (Ahtisaari 2007, Annex 3). Prema Ahtisarijevom planu, srpske opštine imaju pravo ne samo da učestvuju u Asocijaciji kosovskih opština, već i da osnuju asocijaciju. (Ahtisaari 2007, Annex 3). Zakon o lokalnoj samoupravi na Kosovu, Član 31, navodi da “opštine mogu osnivati i pripadati udruženjima koja rade u skladu sa zakonom” (Zakon br. 03/L-040). Pošto je Asocijacija srpskih opština prema sporazumu od 19. aprila više koncentrisana na četiri severne opštine kao svoje osnivače, mogućnost da će se šest južnih srpskih opština osećati inferiornim u procesu stvaranja ove asocijacije je veoma verovatna. Ovo bi u stvari moglo da rezultira time da šest južnih srpskih opština možda napusti ovu asocijaciju ili stvori novu. Međutim, sve ovo zavisiće od statuta Asocijacije srpskih opština i ovlašćenja južnih srpskih opština u ovom mehanizmu, uzimajući u obzir da je Asocijacija srpskih opština na Kosovu uglavnom namenjena severu.

## **DRUGA TAČKA**

U sporazumu od 19. aprila navodi se da će Asocijacija biti uređena statutom i daju se uveravanja da će njena aktivnost biti regulisana ustavnim zakonom. Pošto Kosovo nema ustavni zakon, pitanje je koji će ustavni zakon regulisati aktivnost Asocijacije. Srbija ima ustavni zakon, pa postoji realna opasnost da ona uneti Asocijaciju srpskih opština na Kosovu u svoj ustavni zakon. Ovo bi proizvelo situaciju da Asocijacija srpskih opština na Kosovu sprovodi svoju aktivnost u okviru i srpskog i kosovskog suvereniteta, čime bi se sever Kosova pretvorio u "teritoriju sa dvojnim suverenitetom". Ovo bi ugrozilo državnost Kosova. Ako, međutim, Srbija teži integraciji u EU, kako bi napredovala na tom putu ona ne samo da bi trebalo da promeni svoj Ustavni zakon već i sam Ustav, kao i svaku odrednicu koja ima veze sa Kosovom.

## **TREĆA TAČKA**

Trećom tačkom sporazuma od 19. aprila uspostavlja se organizaciona struktura Asocijacije srpskih opština, koja će imati predsednika, potpredsednika, skupštinu i veće. S druge strane, struktura Asocijacija kosovskih opština obuhvata skupštinu, savet, veće i administraciju. Statutom Asocijacije kosovskih opština predviđeno je da asocijacija promovise saradnju između opština, pruža pravnu pomoć, predstavlja opštinske interese pred međunarodnim vlastima, organizuje obuke i koordinira informacije (Statut 2010). U stvari, nijedno od devet ovlašćenja Asocijacije kosovskih opština ne uključuje nadležnost u oblasti ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja.

## **ČETVRTA TAČKA**

Četvrtom tačkom sporazuma od 19. aprila utvrđuje se da će Asocijacija imati ovlašćenja u oblasti ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja. U Aneksu III Ahtisarijevog plana i Zakonu o lokalnoj samoupravi navodi se da "Takva udruženja mogu ponuditi svojim članovima brojne usluge, uključujući obuke, izgradnju kapaciteta, tehničku pomoć, istraživački rad u pogledu opštinskih nadležnosti i političkih preporuka u skladu sa zakonom". Prema tome, nadležnost za ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo, urbano i ruralno planiranje ne spada u ovlašćenja navedena za asocijacije. Zakon o lokalnoj samoupravi razlikuje tri vrste nadležnosti opština: izvorne, poverene i proširene nadležnosti. Nadležnosti kao što je ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo, urbano i ruralno planiranje predstavljaju izvorne (osnovne) nadležnosti opština. Pošto se tekst sporazuma od 19. aprila odnosi na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, važno je razumeti osnovni princip ove Povelje – supsidijarnost (ECLG 1985). Princip supsidijarnosti znači da institucionalne usluge treba da budu bliže građanima. Ako srpske opštine koje će biti deo asocijacije daju ovom mehanizmu ovlašćenja u ekonomskom razvoju, obrazovanju, zdravstvu, urbanom i ruralnom planiranju, to nije u skladu sa principom supsidijarnosti koji garantuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi niti sa Ahtisarijevim planom i Zakonom o lokalnoj samoupravi na Kosovu. Gorenavedene nadležnosti su izvorne nadležnosti opština, a ne nadležnosti asocijacija.

## **PETA TAČKA**

Sporazumom od 19. aprila predviđa se da će Asocijacija imati i dodatna ovlašćenja. Članom 18 Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđuje se da centralna vlast Republike Kosovo može da na opštine prenese odgovornost u pogledu šest dodatnih ovlašćenja: a) katastarske knjige; b) matične knjige; c) registracija glasača; d) registracija poslovnih subjekata i izdavanje licenci; e) raspodela naknada u pogledu

socijalne pomoći i f) zaštita šuma. Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi ne predviđa delegiranje ovih ovlašćenja na asocijacije opština već samo na opštine. Takođe, ovaj zakon kaže da: „Centralni autoritet Republike Kosovo može po potrebi i u skladu sa zakonom poveriti dodatna ovlašćenja opštinama“ (Zakon br. 03/L-040). U stvari, Zakon o lokalnoj samoupravi sam po sebi je nejasan u smislu koja se dodatna ovlašćenja mogu preneti opštinama i u skladu sa kojim zakonom. Izgleda da je sastavljač sporazuma od 19. aprila iskoristio ovu nejasnoću. S druge strane, Zakon o međuopštinskoj saradnji upravlja saradnjom između opština kako bi unapredio njihov učinak, ali ne reguliše stvaranje partnerstava niti asocijacija opština. U stvari, ovaj zakon predviđa pet oblika saradnje među opštinama, ali ni u jednom od njih opštine ne mogu da sarađuju kroz delegirana ovlašćenja (Zakon br. 04/L-010, Član 9). Zbog toga što nije tačno poznato koja bi dodatna ovlašćenja bila prenetna Asocijaciji od strane centralne vlasti Republike Kosovo, postoji mogućnost da ovo bude jedan od predmeta budućeg dijaloga. Dodatna ovlašćenja uz garantovana ovlašćenja sporazumom od 19. aprila Asocijaciji srpskih opština čine trećim nivoom „jače“ vlasti na Kosovu, regionalnom autonomijom većom od one predviđene Ahtisarijevim planom i Zakonom o lokalnoj samoupravi na Kosovu.

### **ŠESTA TAČKA**

Sporazumom se predviđa da će Asocijacija imati mesto u Konsultativnom veću za zajednice, mehanizmu bez prava na donošenje odluke u okviru institucije predsednika Kosova. Konsultativno veće za zajednice kao savetodavni mehanizam osnovano je Ustavom Kosova (Član 60), sa mandatom da bude mehanizam za razmenu između zajednica i institucija na Kosovu, tako što je omogućeno da u ranim fazama kosovskog zakonodavstva zajednice daju preporuke i sugestije u vezi svojih prava na Kosovu. Odluke ovog veća nisu obavezujuće. Članovi Veća bili su predstavnici civilnog društva (70 %) i političkih stranaka (30 %) svih zajednica, uključujući pet predstavnika Srba sa juga. Ako bi deset srpskih opština (šest sa juga i četiri sa severa) postale članice Asocijacije srpskih opština i ako bi svi Srbi bili predstavljeni ovom asocijacijom, zašto je onda neophodno imati šest srpskih predstavnika u Konsultativnom veću za zajednice? Ovo pokazuje da Asocijacija neće u Konsultativnom veću za zajednice predstavljati Srbe uopšte, već samo Srbe sa severa.

## **Nagrada: evropska budućnost**

Jun 2013. godine Evropska unija započela je pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) za Kosovo (European Commission 2013, MEMO/13/983). Rezolucija Evropskog parlamenta iz oktobra 2013. odnosila se na postizanje sporazuma od 19. aprila i otvaranje pregovora o SSP između EU i Kosova. Takođe, pet država članica EU koje ne priznaju Kosovo podstaknuto je da pokrenu priznavanje. Rezolucija naglašava potrebu za većom transparentnošću sporazuma koji se postižu između Kosova i Srbije i angažovanjem parlamenata i građanskog društva obe zemlje u njihovoj implementaciji. Kako na Kosovu nije došlo do stvarnog procesa pomirenja, rezolucija naglašava potrebu za odgovornošću i lokalnom kontrolom proces pomirenja, i predlaže kosovskim organima da preduzmu konkretne korake za integraciju srpske manjine na severu Kosova u kosovske institucije i društvo i podstakne Srbe da koriste sva prava koja su im garantovana Ustavom Kosova (European Parliament 2013, B7-0000/2013).

Uprkos velikim očekivanjima da će dijalog promeniti njihov stav, pet država EU koje ne priznaju Kosovo šest godina nakon nezavisnosti i dalje nije donelo odluku o priznavanju. Evropska unija uspeła je da približi stavove Kosova i Srbije kroz sporazum od 19. aprila, ali ona sama nije promenila stav prema Kosovu. Evropska unija nastavlja da ne priznaje nezavisnost Kosova. U studiji Foruma 2015 primećuje se

da "Kosovo... je jedina evropska zemlja sa kojom EU eksperimentiše čak i u pravosudnom smislu jer kako može da ima odnose sa nekom državom a da je ne tretira kao suverenu i nezavisnu" (Palokaj 2013, 5). Kako je Kosovo imalo tri teška pregovaračka procesa sa Srbijom tokom proteklih petnaest godina, sada je potrebnije da, pored implementacije sporazuma od 19. aprila, EU postavi dugoročnije prioritete za Kosovo u vezi ekonomskog razvoja i izgradnje kapaciteta za evropsku integraciju. Forum 2015 naglašava:

Istrajavanje na kratkoročnim političkim prioritetima, kao što je dijalog sa Srbijom i politička stabilnost na Kosovu, žrtvuje druge prioritete koje zahteva evropska integracija, kao što su slobodni izbori, kontrola izvršne vlasti parlamenta i borba protiv korupcije (Palokaj 2013, 4).

Evropska budućnost Zapadnog Balkana, uključujući Kosovo, ponovo je potvrđena juna 2003, u zaključcima predsedništva Evropskog saveta u Solunu, poznatog i kao Solunski samit. Oktobra 2012, Komisija je izdala saopštenje Evropskom parlamentu i Savetu o SSP između EU i Kosova (European Commission 2012, COM (2012) 602). Izveštaj o izvodljivosti ocenjuje političku i ekonomsku situaciju i kapacitete Kosova da ispuni obaveze SPP. U izveštaju o izvodljivosti navodi se da u cilju otvaranja pregovora o SSP Kosovo treba da učini napredak u prioritetima među koje spadaju vladavina prava, pravosuđe, javna uprava, izborna reforma, ljudska prava, zaštita manjina i trgovina. Evropska komisija od Kosova očekuje da pokaže rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije, reformi javne uprave sa odgovarajućim osobljem i uključivanjem lica koja pripadaju manjinama u upravu; reformi pravosuđa i obezbeđivanju zaštite za sudije, tužioce i svedoke; izbornoj reformi i većoj kontroli Skupštine Kosova nad izvršnom vlašću u implementaciji politika, promociji multietničkog društva, donošenju zakona koji se odnose na kulturno nasleđe i Srpsku pravoslavnu crkvu, i pokaže napredak u implementaciji Akcionog plana za Strategiju za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana u Republiku Kosovo. (European Commission 2012, COM (2012) 602).

## Zaključak

Iako sporazum od 19. aprila može da se smatra dobrim korakom prema dugoročnom pomirenju Srba i Albanaca, on se ni na koji način ne bavi pitanjima pomirenja, tranzicione pravde, povratka nestalih osoba, ratnom štetom i sukcesijom, Međutim, ovaj sporazum može se smatrati korakom napred prema "postepenom priznavanju" kosovskog suvereniteta od strane Srbije. Kao i bilo koji drugi sporazum, sporazum od 19. aprila predstavlja kompromis, pri čemu ni Srbija ni Kosovo nisu ostvarili svoja maksimalna očekivanja. Iako Kosovo očekuje momentalno priznanje od strane Srbije i momentalnu integraciju Srba sa severa u kosovske institucije, ovo očekivanje se neće ispuniti zbog brojnih razloga. Međutim, van maksimalističkog diskursa na Kosovu – s jedne strane vlade, da je kosovska nezavisnost ovim sporazumom priznata i, s druge strane, opozicije da je nezavisnost Kosova narušena, sporazum od 19. aprila ne treba da se posmatra kao akt već kao proces čiji je cilj uklanjanje paralelnih srpskih struktura sa Kosova i omogućavanje integracije obe zemlje u Evropsku uniju, čime se takođe omogućava postepena konsolidacija kosovske državnosti.

Postoje, međutim, problemi koji prate sve političke pregovore između Kosova i Srbije. Prvi je nedostatak odgovornosti pregovarača pred Skupštinom Kosova u vezi sa prirodom, formatom i pitanjima o kojima se pregovara. Iako priroda takvih pregovora ne dozvoljava punu transparentnost, i javno mnjenje kosovskih Albanaca i, naročito, srpsko javno mnjenje na severnom Kosovu ostaju potpuno neinformisani od strane i kosovske i srpske vlade. Transparentnost se smatra jednom od

najslabijih tačaka u procesu dijaloga. Kosovsko civilno društvo i opšta javnost u većini slučajeva se putem medija obaveštavaju a posteriori nakon potpisivanja sporazuma, čime se sprečavaju da pravovremeno reaguju. Nedostatak transparentnosti može da znači da obični ljudi nemaju dovoljno informacija o tome kako će tehnički sporazumi, kao i oni politički, uticati na njihove živote.

Uzimajući u obzir da i Srbija i Kosovo žele članstvo u Evropskoj uniji, EU treba da iskoristi ovu šansu da stabilizuje i razvije region zapadnog Balkana, podržavajući na putu ka EU ne samo Srbiju već i Kosovo. Kako je Srbija odmakla u procesu pregovaranja o članstvu u EU a Kosovo nije dobilo čak ni liberalizaciju viza niti potpisalo SSP, ova situacija može da proizvede kontraefekat, blokira pregovore sa Srbijom, poveća nacionalistički i ekstremistički diskurs i odloži normalizaciju odnosa između dve zemlje i nacije. Kosovsko društvo je više nego umorno od poslednjih petnaest godina neprekidnih pregovora i stoga je nepohodan plan za njegov razvoj, demokratizaciju i modernizaciju. Put za normalizaciju etničkih odnosa unutar Kosova i regionalnu normalizaciju odnosa na Zapadnom Balkanu vodi kroz ekonomski razvoj, jačanje demokratije i vladavinu prava. Kada ove tri misije budu ispunjene, neće biti reč o težnjama za integracijom već o stvarnoj integraciji u EU.

## Literatura

Arend Lijphart, 'Thinking about Democracy- Majority Rule and Power-sharing In Theory and Practice' (Routledge: London and New York, 2008).

Arend Lijphart, 'Consociational Democracy', *World Politics* Vol.21, No. 2 (januar 1969).

August Palokaj, 'Raportet Kosovës-BE: Historia e aspiratave të porealizuara?' (Priština, 2013), Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur', dostupno na: <http://kfos.org/ep-content/uploads/2013/04/Raportet-Kosove-BE-Historia-e-aspiratave-te-porealizuara.pdf> [pristupljeno: 4. novembra 2013].

Skupština Kosova, 'Resolution on Normalization of Relationships between Republic of Kosovo and Republic of Serbia', Rez. Nr. 04-R-08 (18. oktobar 2012), dostupno na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution\\_relationships\\_Kosovo\\_Serbia.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution_relationships_Kosovo_Serbia.pdf) [pristupljeno: 23. decembra 2013].

Asocijacija kosovskih opština, 'Statute of the Association of Kosovo Municipalities' (Priština, jun 2010), dostupno na:

<http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/Statuti-AKK.pdf> [pristupljeno: 23. decembra 2013].

Bob Matthews, Liss Ross, 'Research Methods: a Practical Guide for the Social Sciences' (Pearson Education Limited 2010).

Ustavni sud, 'Aktgjykim në Rastin Nr, KO95/13 Parashtrues Visar Ymeri dhe 11 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës: Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit Nr. 04/L-1999, për ratifikimin e Marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë dhe të Planit të zbatimit për këtë marrëveshje' (Priština, 9. septembar 2013), Ref. No. AGJ 469/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_shq.pdf) [pristupljeno: 17. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Concurring Opinion of Judge Robert Carolan', Ref. No. MK 467/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_mk\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_mk_shq.pdf) [pristupljeno: 17. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Aktgjykim në Rastin Nr. KO108/13 Parashtures Albulena Haxhiu dhe 12 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës: Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit, Nr. 04/L-209, për Amnisti' (Priština, 9. septembar 2013), Ref. No. AGJ 471/13, Tačka 84, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_shq.pdf) [pristupljeno: 20. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Concurring Opinion of Judge Almiro Rodrigues' (Priština, 9. septembar 2013), Ref. No. MKM 472/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_mkm\\_1\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_mkm_1_shq.pdf) [pristupljeno: 22. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Concurring Opinion of Judge Robert Carolan', Ref. No. MKM 468/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_mkm\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_mkm_shq.pdf) [pristupljeno: 23. novembra 2013].

Council of Europe, 'European Charter of Local Self-Government', (Strazbur, 15. oktobar 1985), dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> [pristupljeno: 30. decembra 2013].



Ustav Republike Srbije (30. septembar 2006).

Ustav Republike Kosovo (15. jun 2008).

Donald Horwitz, 'Ethnic Groups in Conflict' (University of California Press, 1985).

D4D, 'Agreements in None, Including its Name: Kicking the Can Will not Bring the Side Closer around the Association/Community', Series: Scenarios, No. 1 (Priština, 2013).

European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo', (Brisel, 10. oktobar 2012), COM, 602 final, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ks\\_feasibility\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf) [pristupljeno: 15. decembra 2013].

European Commission, 'EU starts the Stabilization and Association Agreement negotiations with Kosovo', (28. oktobar 2013) MEMO/13/983, dostupno na: <http://europa.eu/rapid/press-release-MEMO-13-938-en.htm> [pristupljeno: 27. decembra 2013].

European Parliament, 'Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Commission pursuant to Rule 10(2) of the Rules of Procedure on the European Integration Process of Kosovo (2013/0000(RSP))', (18. oktobar 2013) B7-0000/2013, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/re/1007/1007236/1007236en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/1007/1007236/1007236en.pdf) [30. decembar 2013].

European Commission, 'Guidelines for Integrated Border Management' (2007) dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/ibm\\_guidelines\\_](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_)

en.pdf [pristupljeno: 24. novembra 2013]. Edona Peci, 'Marrëveshja e 19 prillit neutrale ndaj statusit', Gazeta Jeta në Kosovë (27. maj 2013), dostupno na: <http://gazetajnk.com/?cid=1,1018,5662> [pristupljeno: 17. decembra 2013]

Gëzim Visoka and Adem Beha, 'Clearing up the fog of conflict', Kosovo Institute of Peace and Kosovo Foundation for Open Society, (Priština, 2013).

International Court of Justice (2010) Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. General List no. 141, 22. juli 2010. Online: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> [pristupljeno 25. jula 2010]

ICG, 'Serbia and Kosovo: the Path to Normalization', Europe Report No. 223 (19. februar 2013) str.15, dostupno na: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/223-serbia-and-kosovo-the-path-to-normalisation.pdf> [pristupljeno: 2. decembra 2013].

'Implementation Plan', dostupno na: <http://euobserver.com/media/rc/080758oad8281aefaza289e38c49689f9>. pdf [pristupljeno: 5. januara 2014].

Iliir Deda, 'Kosovo after the Brussels Agreement: From Status Quo to an Internally Ethnically Divided State', KAS, Policy Brief (decembar 2013).

'Jacobson: Të vëmendshëm, që të mos krijohet një Republikë Serbe', Bota Sot (4. decembar 2013), dostupno na: <http://www.botasot.info/kosova/255257/jacobson-te-vemendshem-qe-te-mos-krijohet-nje-republike-serbe/> [pristupljeno: 23. decembra 2013].

Kate Fearon, 'Guests in Our Own House: the Comprehensive Settlement Proposal and the Serb Community in Northern Kosovo', ICO and FDFA (april 2012).

Kosovar Center for Security Studies, 'Kosovo Security Barometer - The Voices of Kosovo: Insights and Perceptions' (22. maj 2013), f. 11, dostupno na: [http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo\\_Security\\_Barometer-The\\_voices\\_of\\_Kosovo\\_Insights\\_and\\_Perceptions\\_199745.pdf](http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer-The_voices_of_Kosovo_Insights_and_Perceptions_199745.pdf) [pristupljeno: 23. decembra 2013].

KOHAnet, 'The petition against the Law on Amnesty was delivered to the President' (19. juli 2013), dostupno na: <http://www.koha.net/?page=1,13,152797> [pristupljeno: 5. januara 2014].

KIPRED, 'The Implementations of Agreements of Kosovo-Serbia: Political Dialogue', Policy Paper, No. 4/(13. juli 2013), dostupno na: [http://www.kipred.org/advCms/documents/22356.The\\_Implementation\\_of\\_Agreements\\_of\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/22356.The_Implementation_of_Agreements_of_Political_Dialogue.pdf) [pristupljeno: 13. decembra 2013].

Kosovo Law No. 04-L-199 on Ratification of the First International Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia (27. juni 2013), dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20ratification%20of%20agreement%20-normalization%20of%20relations%20between%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf> [pristupljeno: 5. novembra 2013].

'Kosovo and Serbia: a breakthrough at last', The Economist (20. april 2013) dostupno na: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/04/serbia-and-kosovo-o> [pristupljeno: 14. decembra 2013]

Leon Malazogu i Alex Gligorev, 'Nga paqartësia kreative në proces konstruktiv: Si t'i qasemi veritet të Kosovës?' Projekti për Marrëdhënie Etnike dhe Demokracia për Zhvillim (Priština, septembar 2012).



'Law No. 03/L-040 on Local Self-Governance Assembly of Kosovo' (20 February, 2008), dostupno na: <http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/LIGJI-PËR-VETËQEVERISJEN-LOKALE.sq.pdf> [pristupljeno: 5. januara 2014].

'Law no. 04/L-010 on Inter-Municipal Cooperation' (21. juli 2011), dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%200n%20intermunicipal%20cooperation.pdf> [pristupljeno: 5. januara 2014].

Martti Ahtsaari, 'Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement', UN doc S/2007/168 (26. mart 2007), Article 13.1, dostupno na: [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf) [pristupljeno: 15. decembra 2013].

Zapisnik sa sednice Skupštine Kosovo, 'Extraordinary session of the Assembly' (22. april, 2013), dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,5582> [pristupljeno: 4. decembra 2013].

'Marrëveshja e 19 prillit cenon Kushtetutën', KOHAnet [pristupljeno: 19. avgusta 2013], dostupno na: <http://www.koha.net/?page=1,13,155925> [pristupljeno: 20. decembra 2013].

Pål Kolstø, 'Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies' u Will Kymlicka, Magda Opalski (ed.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford University Press, 2001).

Pippa Norris, 'Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?' (Cambridge University Press, 2008).  
Piotr Smolar, 'Serbia and Kosovo sign historic agreement', *The Guardian* (30. april 2013) dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement->

brussels [pristupljeno: 5. decembra 2013].  
Stefan Wolff and Mark Weller, 'Self-determination and autonomy: A conceptual introduction' u Stefan Wolff and Mark Weller (ed.), *Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Stefan Wolff, 'Complex autonomy arrangements in Western Europe: A comparative analysis of regional consociationalism in Brussels, Northern Ireland and South Tyrol', u Stefan Wolff and Marck Weller (ed.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Stéfan Sinclair & Geoffrey Rockwell, 'Voyant Tools', *Privacy v. 1.0 beta* (4623) (2013).

Susan J. Henders, *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet* (Palgrave MacMillan, 2010).

Stefan Lehne, 'Kosovo and Serbia: toward a Normal Relationship', *Carnegie Endowment for International Peace*, (Mars, 2012), dostupno na: [http://carnegieendowment.org/files/Kosovo\\_and\\_Serbia.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Kosovo_and_Serbia.pdf) [pristupljeno: 14. decembra 2013].

Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington, DC: US Institute of Peace Press 1993).

Ulrich Schneckener 'Models of Ethnic Conflict Regulation: Politics of Recognition', u Ulrich Schneckener & Stefan Wolfe eds. *Managing and Settling Ethnic Conflict: Perspectives on Success and Failures in Europe, Africa and Asia* (C. Hurst & Co: London, 2004).

Rezolucija UN 1244 (1999), usvojena od strane Saveta bezbednosti na 4011. sednici, 10. juna 1999.

United Nations General Assembly, 'Resolution adopted by the General Assembly: Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of Independence of Kosovo is in accordance with international law', Šezdeset četvrta sednica, A/RES/64/298.

United Nations Security Council, 'Security Council Welcomes Progress in Implementing Peace Accord as Members Urge Leaders of Serbia, Kosovo to Stay the Course'. 7026. sednica (29. avgust 2013).

Will Kymlicka, Wayne Norman, 'Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts', u Will Kymlicka, Wayne Norman (ed.), *Citizenship in Diverse Society* (Oxford University Press, 2003).

Wolfgang F. Danspeckgruber, 'Self-governance plus regional integration: A possible solution to self-determination claims', u Stefan Wolff and Marck Weller (ed.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Ylber Hysa et al., 'Report on Parallel Institutions on North of Kosovo: Belgrade – With a Foot on the North and an Open Hand in Brussels', (maj, 2011), dostupno na: [http://www.koha.net/repository/docs/Raporti\\_per\\_Veri\\_-\\_Anglisht\\_-\\_2011.pdf](http://www.koha.net/repository/docs/Raporti_per_Veri_-_Anglisht_-_2011.pdf) [17. decembar 2013].

Stefan Surlić

# Institucionalni mehanizmi predstavljanja Srba na Kosovu – študija slučaja: zajednica srpskih opština

Predmet ovog rada jeste analiza političkog statusa Srba kroz dosadašnje oblike predstavljanja njihove etničke zajednice na Kosovu. Posebna pažnja je posvećena Briselskom sporazumu u okviru kojeg je predviđeno formiranje Zajednice srpskih opština - oblika institucionalnog organizovanja srpske etničke zajednice na regionalnom nivou sa opštinama gde postoji srpska populaciona većina. U očekivanju osnivanja Zajednice, koje kasni, autor obrazlaže koristi koje bi od Zajednice mogle da proisteknu i za srpski i za albanski deo kosovskog društva. Pripadnici srpske etničke zajednice dobili bi institucionalnu sigurnost i mogućnost da samostalno upravljaju ključnim resorima. Druga prednost odnosi se na albansku stranu koja će iz političkog diskursa izgubiti „srpsko pitanje“ kao osnovni politički problem i posvetiti se rešavanju suštinskih društvenih problema. Kroz analizu rezultata sprovedenog istraživanja autor zaključuje da postoji odsustvo podrške kako postojećem institucionalnom aranžmanu na Kosovu, tako i eventualnom pružanju veće autonomije za Srbe. Međuetnički konflikt Srba i Albanaca u bliskoj prošlosti stvorio je odnos dubokog nepoverenja koje godine postkonfliktnog menadžmenta nisu uspele da relativizuju.



Zajednica srpskih opština, autonomija, power-sharing, etničke zajednice, Kosovo



Ovaj tekst je u originalu napisan na srpskom jeziku.

## Uvod

Namera je da se u narednim redovima odgovori na pitanje: Zašto je Srbima na Kosovu potrebno pružiti veći oblik autonomije u vidu Zajednice srpskih opština? Glavni argument od koga se polazi u ovom radu je da dosadašnji institucionalni aranžmani na Kosovu nisu mogli da neutrališu postkonfliktnu tenziju u srpsko-albanskim odnosima i uspostave održivo multietničko društvo. U takvim okolnostima, osnova međuetničkog odnosa je duboko nepoverenje među različitim etničkim zajednicama. Višedecenijska netrpeljivost, ratni sukob i postkonfliktna nesigurnost iznuđuju institucionalni okvir koji će srpskoj i albanskoj zajednici omogućiti da žive u miru, ali ne jedni sa drugima, već jedni pored drugih.

Argumentima institucionalne nefunkcionalnosti zbog osećaja višedecenijskog nepoverenja, posebno reflektovana na političke odnose, pridodajemo prednost autonomije kao mehanizma dodatne bezbednosti i samostalnosti za srpsku zajednicu koja se oseća ugroženom. Autonomija u vidu zajednice opština je posebno ključna za severni deo Kosova u kome dominira srpska etnička zajednica. Društveno-politički život severno od reke Ibar više od deceniju se odvija bez dodira sa institucijama u Prištini, pa bi toj regiji sastavljenoj od četiri opštine Severna Mitrovica, Leposavić, Zubin Potok i Zvečan trebalo priznati stečeno pravo da samostalno upravlja na lokalnom nivou zadržavajući ključne nadležnosti u oblastima bezbednosti, pravosuđa i obrazovanja.

Takođe, u prilog pružanju veće autonomije srpskom stanovništvu na Kosovu idu i dosadašnja iskustva sa predstavljanjem Srba u institucijama u Prištini. Predstavnici srpske zajednice postali su „etnobiznismeni“ koristeći svoja posebna prava ne u interesu zajednice, već u korist održavanja i opravdavanja vladajuće albanske elite. Stoga će ovaj rad predstavljati sveobuhvatnu analizu dosadašnjeg institucionalnog aranžmana za Srbe na Kosovu, komparaciju dosadašnje decentralizacije sa predloženom Zajednicom srpskih opština, domete Briselskog sporazuma i glavne izazove po njegovo ostvarenje.

## Dosadašnji institucionalni okvir za Srbe na Kosovu

Usvajanjem rezolucije 1244 SC UN, institucije Srbije se povlače, a na Kosovo dolaze snage Ujedinjenih nacija koje uspostavljaju zaseban politički sistem u odnosu na Beograd. U periodu od 1999. godine do danas, Kosovo je normativno bilo definisano Rezolucijom 1244, Ustavnim okvirom međunarodne zajednice iz 2004. godine, a potom i dokumentima koje Srbija ne priznaje, a koji su doneti uz podršku međunarodnih institucija: Ahtisarijev plan, Deklaracija o nezavisnosti i potom Ustav Kosova. U celom ovom periodu, srpska etnička zajednica koja je preostala da živi na Kosovu, politički se manje ili više uspešno organizovala kako bi ostvarila svoje zahteve. Osnovna karakteristika dosadašnjeg učešća Srba u političkim institucijama jeste postojanje paralelnog institucionalnog sistema, jednog koji je funkcionisao pod kontrolom i uz podršku Beograda, i drugi koji se nakon usvajanja Ahtisarijevog plana počeo sprovoditi iz Prištine, kao oblik široke decentralizacije za opštine sa srpskom većinom. Jedan sistem koji je imao podršku srpske zajednice, ali sem socijalne i ograničene zdravstvene pomoći nije mogao značajnije da utiče na lokalne politike, i drugi koji je imao poluge vlasti ali ne i podršku građana srpske nacionalnosti. Nakon potpisivanja „Prvog sporazuma o načelima za normalizaciju odnosa“ u Briselu, otpočela je faza ukidanja institucija pod kontrolom Srbije i njihova integracija u jedinstven institucionalni sistem, ali u okvirima novih zakona Kosova. U ovom delu rada pozabavićemo se odredbama Ahtisarijevog plana kao i odgovorom na pitanje koliko je Briselski sporazum deo ovog plana, odnosno da li je „Ahtisari plus“.

Ahtisarijev plan, zvaničnog naziva „Sveobuhvatni predlog za rešavanje konačnog statusa Kosova“ predviđa za Srbe na Kosovu oblik široke decentralizacije kroz stvaranje novih opština na teritoriji na kojoj su Srbi u većini, kao i pružanje samouprave u oblastima zdravstva, obrazovanja i socijalnih pitanja. Prema planu o decentralizaciji, pored Klokota status opštine su dobile Severna Mitrovica, Gračanica, Ranilug i Parteš, a sadašnja opštine Novo Brdo je proširena (Refki, 2009).

Opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce imaju nadležnosti za obezbeđivanje sekundarne zdravstvene zaštite, uključujući registraciju i izdavanje licenci zdravstvenim ustanovama, zapošljavanje, isplatu plata i obuku zdravstvenih radnika i zaposlenih u administraciji. Predviđena je mogućnost udruživanja opština sa srpskom većinom na teritoriji Kosova, ali i van nje, međutim ova odredba ostaje nedorečena i predmet sporenja u briselskim pregovorima. Takođe, plan predviđa posebne veze srpskih opština sa centralnom vlašću u Beogradu uz transparentan dotok finansija, odnosno pod „budnim okom“ Prištine. Kako ističe Galuči „namera je bila jasna – dopustiti Srbima u ovim opštinama da istovremeno žive u dva sveta“ (Gallucci, 2014).

Planom je predviđena ravnopravnost albanskog i srpskog jezika u službenoj upotrebi. Akcenat je stavljen na zaštiti etničkog, verskog, kulturnog identiteta zajednica koje žive na Kosovu, posebno manjinskih. Plan u Aneksu II predviđa posebnu autonomiju u oblasti obrazovanja, osnivanja osnovnih i srednjih škola sa nastavom na jeziku manjinske zajednice u skladu sa obrazovnom politikom Beograda, dok se Aneksom III severno od Ibra omogućava srpskoj zajednici održanje sopstvenog univerziteta u okviru „proširenih nadležnosti“. Pored upravnih organa, samouprave će imati i lokalne sudove (Ahtisaari Plan, 2007).

Najviši pravni akt Kosova predstavlja normativno otelotvorenje Ahtisarijevog plana. U okviru ustavnih garancija pripadnici manjinskih zajednica, pojedinačno ili kolektivno, imaju pravo da: „izražavaju, održavaju i razvijaju svoju kulturu i čuvaju suštinske elemente svog identiteta, odnosno veroispovest, jezik, tradiciju i kulturu“, „stiču javno obrazovanje na jednom od zvaničnih jezika“, „stiču predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na svom jeziku“, „osnivaju i upravljaju sopstvenim privatnim obrazovnim i ustanovama za obuku“, „koriste svoj jezik i pismo u odnosima sa opštinskim vlasima ili lokalnim kancelarijama vlasti“, „koriste i ističu simbole zajednice“, „lična imena pišu u izvornom obliku“, „koriste lokalne nazive, nazive ulica i drugih topografskih oznaka“, „osnivaju i koriste svoje medije“ što uključuje i nacionalnu frekvenciju za srpski kanal, „održavaju slobodne i miroljubive kontakte sa licima iz bilo koje države, anarohito sa onima sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički i verski identitet, ili zajedničko kulturno nasleđe, u saglasnosti sa zakonom i međunarodnim standardima“ što se može protumačiti kao potvrđivanje garancija koje Ahtisarijev plan nudi Srbima u „paketu“ specijalnih veza sa Beogradom (Ahtisaari Plan čl.59).

U skladu sa Ahtisarijevim predlogom predviđena su rezervisana i zagarantovana mesta za pripadnike manjinskih zajednica u predstavničkom telu, gde je od ukupno 120 članova, 20 mesta rezervisano za manjine, a od toga 10 mesta za predstavnike srpske zajednice. „Svako mesto koje je osvojeno na izborima biva pridodato onim deset (10) mesta rezervisanim za zajednicu kosovskih Srba i drugim zajednicama.“ (Ahtisaari Plan čl. 148). Međutim, ta mogućnost u izbornom sistemu je istekla jer je bila oročena na tri izborna ciklusa, nakon čega bi po optimističnoj pretpostavci trebalo da dođe do stabilnijeg međuetničkog političkog života. Takođe, Ahtisarijev plan predviđa obavezno učešće srpskih predstavnika u izvršnoj vlasti i sistem veta u zakonskim predlozima koji se mogu ticati manjinskih zajednica.

Plan finskog diplomate predložen 2007. godine ima značajna obeležja power-sharing odnosno konsocijativnog modela demokratije. Konsocijativna demokratije vezuje se za pluralna i podeljena

društva društva. Segmentiranost se ogleda u etničkoj, verskoj, rasnoj, kulturološkoj i drugoj različitosti među pripadnicima društva. Konsocijacija predstavlja model demokratije koji omogućava pomirenje u duboko podeljenim društvima, nasuprot politikama razlaza, asimilacije i nasilne migracije. Definisana su četiri osnovna obeležja konsocijativne demokratije koja možemo bar deklarativno prepoznati u ustrojstvu kosovskog društva. Pre svega, vlast vrši koalicija političkih elita najvažnijih potkultura u pluralnom društvu. Pravo veta predstavlja mehanizam zaštite manjinskih zajednica i osigurava njihove vitalne interese. Načelo proporcionalnosti obezbeđuje učešće predstavnika manjinskih zajednica u obavljanju državnih i javnih funkcija kao i raspodeli državnih resursa, dok se ostavlja pravo da svaki segment pluralnog društva samostalno odlučuje o svojim unutrašnjim pitanjima, odnosno da ima oblik političke autonomije (Lijphart, 1992, p. 32-37).

U aktuelnom institucionalnom aranžanu predstavnici srpske zajednice vrše vlast kroz ustavom obavezne postizborne koalicije sa vladajućom albanskom partijom. Najznačajnija politička saradnja ostvorena je između Samostalne liberalne stranke (SLS) koja predstavlja Srbe, i Demokratske partije Kosova (PDK) Hašima Tačija. Poslednji lokalni i parlamentarni izbori su označili kraj postojanja SLS u svom izvornom obliku usled odsustva podrške od strane Srba (Rezultati izbora CIK, 2014). Srpskim predstavnicima je dato pravo veta u oblastima koje se tiču manjinskih zajednica i oni bi trebalo da su proporcionalno zastupljeni u svim važnijim institucijama u Prištini. Međutim, u važnijim pitanjima kao što je osnivanje Kosovskih oružanih snaga, za šta je potrebna saglasnost i srpske strane, već se od strane albanskih zvaničnika pominje mogućnost da se eventualni srpski veto neće važiti (Đorđević 2014).

U power-sharing aranžmanu ostaje sporan oblik i nivo političke autonomije za Srbe. Ahtisarijev plan predviđa visok stepen decentralizacije i ovlašćenja na lokalnom – opštinskom nivou. Briselski sporazum predviđa viši stepen odnosno osnivanje Zajednice srpskih opština koji će postojati kao poseban politički subjekt. Analizom teksta Ahtisarijevog plana i u kasnijem delu ovog rada, Briselskog sporazuma, uviđamo da su ovlašćenja koja su predviđena na lokalnom nivou samo podignuta na nivo ZSO. Autonomne politike obrazovanja, pravosuđe i bezbednost su već predviđene da budu u rukama srpskih predstavnika. Takođe, Ahtisarijev plan predviđa i udruživanje opština sa srpskom većinom, samo nije preciziran model i nivo tog udruživanja. Briselski sporazum se više može smatrati pojašnjenjem ili modifikacijom Ahtisarijevog plana, a svakako ne „Ahtisarijem plus“.

Dodatnu zabunu predstavlja politika Beograda koja ZSO predstavlja kao posebnu paralelnu instituciju u odnosu na Prištinu, dok Priština želi da relativizuje svaki oblik autonomnosti za Srbe. Moglo bi se reći, dok Beograd priželjkuje „novu Republiku Srpsku“ na Kosovu, Priština i međunarodna zajednica se upravo plaši takve jedne torevine. Međutim, osnova za takva nadanja ili strahove, zavisi iz kog ugla se posmatra, apsolutno nema. Sever Kosova koji čine četiri srpske opštine, udružene sa opštinama u centralnom i južnom delu Kosova, sa kojima nisu teritorijalno spojene, nemaju organizacione i institucionalne, a naročito demografske i privredne kapacitete da stvore poseban politički entitet koji bi u bliskoj budućnosti mogao da iskaže separatistički potencijal. Drugim rečima, sever Kosova zajedno sa ostalim opštinama ne može da opstane bez pomoći iz Beograda ili Prištine.

Postoje oprečne razlike među teoretičarima i njihovim razmevanjima konsocijativnog modela demokratije. U svetu politikološke misle stvorene su dve škole mišljenja, jedna koja konsocijaciju smatra pozitivnom i jedino mogućom solucijom za pluralna i segmentirana društva i druga koja izražava sumnju u uspešnost rezultata tako uspostavljene demokratije. Za konsocijativni model, među njegovim kritičarima, se kaže da ima određeni stepen separatističkog, odnosno secesionističkog potencijala, dok je, po mišljenju određenih autora, konsocijativna demokratija

svojim uspešnim mehanizmima sebe učinila i suvišnom, budući da je otklonila identitetske sukobe unutar pluralnih zajednica.

Uvideli smo da Ahtisarijev plan sadrži snažne osnove za uspostavljanje power-sharing aranžmana. Međutim, opravdano je pitanje koliko su ovi institucionalni mehanizmi ublažili međuetničke rascepe i uspostavili jedinstveno društvo. Na osnovu teorijskih kritika Donalda Horovica, ukazaćemo da su moguće negativne pojave prilikom primene power-sharing aranžmana na Kosovu, u većini bile manifestovane neodgovornim delovanje političkih elita. U odbrani stava da konsocijacija ne pruža institucionalnu održivost, Horovic ističe pet osnovnih primedbi.

Pre svega, politička elita većinske grupacije u pluralnom društvu ne sagledava dugoročne perspektive, pa je poriv za kratkoročnim osvajanjem vlasti ne motiviše da deli vlast sa manjinama, ukoliko je u mogućnosti da je vrši sama. To se ogledalo u nameri da nova vlada Kosova bude sastavljena bez predstavnika građanske liste Srpska, iako je njihovo prisustvo ustavom zagantovano (Novosti, 1 August 2014, p. 7). Drugo, Horovic osporava tvrdnju da će političke elite koje reprezentuju svoje segmente biti tolerantnije od običnih građana. U više navrata je potvrđeno da se politički poeni dobijaju upravo na zaoštavanju retorike i podsticanju međuetničke netrpeljivosti posebno u izbornom periodu. U tome sa albanske strane prednjači nezanemarljiva nacionalistička opcija Samoopredeljenje koja je svoje učešće u novoj vladi Kosova usloвила poništavanjem svih dosadašnjih dogovora sa Beogradom (Tota, 2013). Pogotovo ako se uzme u obzir da se postignuti dogovori odnose na prava kosovskih Srba. Treće, vrlo verovatna pojava otpora prema elitama unutar potkultura može da dovede u pitanje dotadašnje postignute kompromise. Takav primer smo imali sa Samostalnom liberalnom strankom koja je svoje učešće u vlasti platila prezirom zajednice koju je predstavljala. „Tačijevi Srbi“ kako su ih kolokvijalno nazivali, marginalizovani su na poslednjim izborima, a Tačijeva „dugogodišnja investicija u njih pružila je slabe rezultate u ključnim momentima“ (Morina, 2014). Četvrta opravdana primedba odnosi se na činjenicu da kulturna autonomija i jednakost segmenata za posledicu imaju ublažavanje međuetničkih konflikata, ali ne i njihovo regulisanje. Pokazalo se na slučaju Kosova da ukoliko ne postoji spremnost različitih etnosa za zajedničkim životom, institucionalni modeli ostaju samo teorijske konstrukcije sadržane u ustavnoj i zakonskoj građi. Ovu tvrdnju ćemo posebno potkrepiti u okviru analize sprovedenog istraživanja o etničkoj distanci između Srba i Albanaca na Kosovu. Poslednje, nerazlikovanje predizbornih i postizbornih koalicija, odnosno insistiranje samo na postizbornim savezima čini ranjivom teoriju demokratske konsocijacije. Na Kosovu se ne uviđa pozitivna strana predizbornih koalicija kojima bi se nadilazile granice društvenih i etničkih rascepa. Politička arena bi poprimila multietnički karakter, a podele bi se zasnivale na ideološkim opredeljenjima. Međutim, u sadašnjim okolnostima predizborna saradnja albanskih i srpskih partija bi se na obe strane smatrala nacionalnom izdajom (Horowitz, 2000, p. 19-22).

Centralne vlasti u Prištini, kao stvaraoci politike i regulatori procesa decentralizacije preduzele su korake ka sprovođenju Ahtisarijevog plana ali bez dovoljno spremnosti da to učine u dijalogu sa srpskom stranom. Nije se uviđala činjenica da bez saglasnosti Beograda Srbi na Kosovu neće prihvatiti nikakav oblik prenosa ovlašćenja, već će samo paralelizovati institucije. Svakako da su decentralizacijom Srbi mogli bolje da ostvare svoje interese, kao i da odgovore na potrebe građana i poboljšanje uslova života, ali je u postkonfliktnom periodu potrebno mnogo više napora da se takva politika sprovede. Stoga su rezultati decentralizacije pre potpisivanja Briselskog sporazuma u legitimacijskom smislu bili vrlo oskudni.

Okosnicu problema činilo je nepoverenje preostalog srpskog stanovništva u srpskim enklavama da prihvate oblik lokalne samouprave dizajniran i podržan od većinske albanske strane iz Prištine,

smatrajući da je reč o ponudi koja će rezultirati njihovim trajnim iseljenjem iz sredina u kojima žive. Vreme paralelnog „bezvlašća“, u kome nisu prihvatane institucije Prištine, i u kome su oskudno delovale institucije Beograda rezultirale su infrastrukturnom katastrofom i ekonomskom nerazvijenosti opština sa većinskim srpskim stanovništvom. Kada se tome pridoda faktor nebezbednosti kao posledica etničke netrpeljivosti i sukoba iz bliske prošlosti, uviđamo potpuno sliku teškog egzistencijalnog položaja stanovništva u srpskim opštinama.

U novoformiranim opštinama postojale su određene političke snage koje su prihvatile integraciju sa Prištinom i primenu odredbi Ahtisarijevog plana. Formirane su institucije lokalne samuprave na čijem čelu su postavljeni pojedinci srpske nacionalnosti. Međutim, nepoverenje prema uspostavljenim institucijama građani su ispoljavali zbog dva osnovna razloga: pokazane početne neodgovornosti novih vlasti i osećaja vernosti i pripadništva institucijama rukovođenim iz Beograda. Odsustvo legitimiteta novouspostavljenih institucija se manifestovalo kroz minimalan odziv birača na izborima za lokalne vlasti koje su organizovale strukture u Prištini. Tako je na primeru opštine Gračanica koja je najveća srpska opština u centralnom delu Kosova, na lokalnim izborima 2009. godine učestvovalo svega 23% od ukupnog broja birača (OSCE 2009).

Važno je naglasiti da održive i delotvorne opštinske vlasti mogu postojati samo ako postoji većinska podrška i legitimitet dat od strane građana. Budući da je Kosovo danas zaseban politički sistem na koji vlasti u Beogradu nemaju uticaja, položaj opština sa srpskom većinom mora biti regulisan u dogovoru sa vlastima u Prištini. Ahtisarijev plan pruža značajne poluge vlasti na lokalnom nivou i garancije da će autonomija u obrazovanju, zdravstvu, određivanju sastava policije, prvom stepenu sudstva itd. biti omogućena.

Stoga se kao osnovni cilj nameće sprovođenje odredbi Ahtisarijevog plana koje će biti prilagođene sporazumu postignutom u Briselu između Beograda i Prištine o formiranju Zajednice srpskih opština. Stvaranje Zajednice srpskih opština sa realnim polugama moći prate posebni ciljevi koji bi trebalo da budu obezbeđeni na lokalnom nivou:

- A. Formiranje opština koje će imati legitimitet od strane građana (kroz lokalne izbore koji su održani 2013. godine)
- B. Obezbeđivanje opština da imaju sopstvene prihode i nesmetan dotok finansija iz Beograda i Prištine (dogovor o transparentnom finansiranju srpskih opština)
- C. Pokretanje novih infrastrukturnih projekata, kao i obnova starih koji su devastirani u ratnim sukobima i tokom vremena
- D. Garantovana autonomija za opštinske vlasti u uređivanju obrazovnog, zdravstvenog sistema, regulaciji sudova prvog stepena i izboru sastava policijskih snaga.

## **Briselski sporazum**

Briselski sporazum potpisan 19. aprila 2013. godine predstavlja „Prvi sporazum o načelima za normalizaciju odnosa“ koji su potpisali premijeri Ivica Dačić i Hašim Tači. Briselskom sporazumu su prethodili dogovori i protokoli o slobodi kretanja, matičnim knjigama, katastarskim evidencijama, carinskim pečatima. U februaru 2012. usledio je „Dogovor o regionalnom predstavljanju i saradnji“ gde je Kosovu omogućeno da učestvuje u regionalnim inicijativama i skupovima uz zvezdicu i fusnotu. Na kraju, dogovoreno je prihvatanje univerzitetskih diploma i usaglašeni su zaključci o primeni IBM - Integrated Border Management (Pregled 1-2, 2013).

Prvi sporazum koji je potpisan između dva premijera uz posredstvo baronese Ešton sastoji se od 15 tačaka. Sporazum obuhvata četiri značajne teme. Prvi deo dokumenta se odnosi na formiranje



Zajednice srpskih opština i njene opšte nadležnosti. U drugom delu obuhvaćena su pitanja bezbednosti i pravosudnog sektora, odnosno integracija dosadašnjih policijskih i sudskih institucija na severu Kosova sa institucionalnim okvirom Prištine. Treća ključna tema su lokalni izbori koji su u skladu sa tačkom 11. održani „u skladu sa kosovskim zakonima“. Na kraju, pored vremenskog okvira i načina primene određaba sporazuma, u tački 14. se navodi „da nijedna strana neće blokirati niti podsticati druge da blokiraju drugu stranu na njenom putu ka EU“ (Briselski sporazum 2013).

Sporazum iz Brisela predviđa osnivanje zajednice opština sa većinskim srpskim stanovništvom, koja će biti „otvorena za članstvo za bilo koju opštinu pod uslovom da se članovi slažu“. Zajednica će biti osnovana Statutom, a njeno postojanje će biti garantovano zakonima i ustavnim zakonom. Zajednica će imati svoje organe kao što su: predsednik, skupština, savet... i imaće predstavničku ulogu pred centralnom vlašću. Najvažnija odredba odnosi se na nadležnosti Zajednice, gde je navedeno da će ZSO imati „potpuni nadzor nad domenima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja“ (Briselski sporazum čl. 4).

Postoji sporenje između albanske i srpske strane da li je reč o zajednici ili običnoj asocijaciji opština koja će imati nadležnosti na nivou jedne nevladine organizacije. Albanska strana umanjuje značaj ZSO, ističući da nova institucionalna tvorevina neće imati veća ovlašćenja od do sada postojećih zakonskih modela udruživanja opština, dok srpska strana preneglašava važnost ZSO smatrajući da će Zajednica biti institucionalni okvir za srpsku zajednicu nezavisno od odluka Prištine. Stvarnost je na sredini ova dva tumačenja. Šturi tekst Briselskog sporazuma ipak nam daje dovoljne obrise buduće Zajednice srpskih opština. Reč je o modelu autonomije koji će imati svoj teritorijalni i personalni aspekt, pružaće značajna ovlašćenja predstavnicima Srba da odlučuju u domenima obrazovanja, zdravstva i ekonomskog razvoja, što je više od običnih ovlašćenja lokalnih samouprava. Međutim, to neće značiti da ZSO deluje nezavisno u odnosu na Prištinu, nego će činiti sastavni deo njenog institucionalnog sistema.

Briselski sporazum je potpisan u obostranom interesu bez obzira na negativne kritike. Korist od postignutog sporazuma za Beograd se ogleda u ostvarenju tri nacionalna interesa. Kako ističe Ejodus, prvi je poboljšanje položaja Srbije u EU integracijama. Drugi se ogleda u stvaranju „okruženja za bolju zaštitu kosovskih Srba“. Na kraju, Srbija je ostvarila da postignuti sporazum bude statusno neutralan (Ejodus, 2014). Biće veliki izazov po vlasti u Beogradu da brane poziciju nepriznavanja posebne državnosti kada se u obzir uzmu međunarodni pritisak i očekivanja u narednoj rundi pregovora. Svaki paraf u Briselu označava pravno odricanje Beograda od dela svog suvereniteta. Takođe, sve nadležnosti koje Beograd ustupa Prištini, na kraju dijaloga moraće da „usaglasu sa ustavom i pravnim sistemom Srbije“ (Ejodus, 2014).

Prednosti potpisivanja Briselskog sporazuma po Prištinu su višestruke. Iako je na njenoj strani mnogo veća obaveza da se sprovede dogovoreno, Priština je osigurala nesmetani put ka EU integracijama, budući da se Beograd obavezao na odsustvo opstrukcije. Drugo, Priština je po prvi put od strane Beograda priznata kao ravnopravni sagovornik, pa su pregovori vođeni na nivou premijera. Međutim, najveći benefit za Prištinu jeste mirna integracija severa Kosova u institucije pod njenom kontrolom. Početak te integracije označen je održavanjem lokalnih izbora na kojima su izabrani novi predstavnici četiri opštine sa srpskom većinom.

Poražavajuća okolnost je što su političke elite u Beogradu i u Prištini bile primorane od treće strane da sednu za pregovarački sto. Pored toga, spremnost obe strane da započnu pregovore bazirala se na pogrešnim motivima. Briselski sporazum postignut je uz medijaciju institucija Evropske unije i uz obećanje da će postignuti dogovor ubrzati evropske integracije. Prvenstveni interes Beograda nije



bio da reši egzistencijalno i bezbednosno pitanje građana severa Kosova koji se osećaju građanima Srbije, već da spreči eventualno zaustavljanje pregovora sa EU. Sa druge strane, višegodišnju nezainteresovanost Prištine za sever Kosova zamenila je priča o „nepovredivosti i zaokruživanju teritorijalnog integriteta“.

Kritike Briselskog sporazuma u Beogradu i Prištini su različite. Srpska strana osporava pravo vlasti da potpisuju sporazume koji su u suprotnosti sa važećim Ustavom Srbije. Takođe, osporava se legitimnost sporazuma budući da većina Srba koji žive severno od Ibra još uvek ne prihvata njegovo sprovođenje.<sup>1</sup> Postoje značajne rezerve prema budućim ovlašćenjima Zajednice srpskih opština jer javnost u Srbiji nije ubeđena da je to institucionalni okvir koji će obezbediti siguran opstanak Srba na Kosovu.

Negativnu strana Briselskog sporazuma, gledano iz albanske perspektive, predstavlja opasnost od segregacije. Kako ističe Morina, stvaranjem ZSO, „ceo koncept multietničkog Kosova je upitan“ (Morina, 2014). Segregacijom se tumači situacija u kojoj će ostale manjine na Kosovu imati manja prava i institucionalne mehanizme zaštite u odnosu na Srbe, kao i da će na Kosovu biti iscrtane granice različitih „etničkih teritorija“.

U ovoj argumentaciji gube se iz vida nekoliko činjenica. Pre svega, sever Kosova je institucionalno egzistirao potpuno samostalno u odnosu na Prištinu i jedini modalitet da se institucije integrišu sa prištinskim uz saglasnost građana jeste široka autonomija. Potom, Srbi na Kosovu imaju specifičan status budući da su do 2000. godine smatrani pripadnicima većinskog stanovništva i shodno tome uživali prava ravnopravnog, a ne manjinskog naroda. Posebna institucionalna „osetljivost“ za Srbe opravdana je kada se uzme u obzir da su Srbi napuštali gradove i naselja u kojima su Albanci preuzimali vlast, da su učinjeni veoma mali pomaci da se proterani Srbi vrate, a da još uvek ne postoji nijedan osuđeni Albanac za zločine učinjene nad Srbima. Na tim osnovama multietničko Kosovo je na klimavim nogama. Srbi u Mitrovici, Leposaviću i Zvečanu strepe da će ih saradnja sa Prištinom svesti na broj Srba koji danas žive u ovom gradu (pre 1999. godine živelo je oko 40 hiljada, danas oko 100 ljudi). Na kraju, u analizi sprovedenog istraživanja etničke distance, kojom se bavimo u narednom poglavlju, pokazaće se da Albanci ne žele da Srbe vide u zajedničkim instiucijama, pa se ZSO nameće kao održivo rešenje sa efektom suzbijanja, a ne produbljanja segregacije.

## **Dometi međuetničkog suživota na Kosovu**

Sprovedeno istraživanje etničke distance<sup>2</sup> u projektu podržanom od strane Ambasade Ujedinjenog Kraljevstva i YIHR, ukazuje na značajnu međuetničku poddelu u sredinama Prištine sa Gračanicom i Severne i Južne Mitrovice. Posmatrano u kontekstu Briselskog sporazuma i stvaranja ZSO, rezultati kreiraju pesimističnu sliku. Postoji odsustvo podrške kako postojećem institucionalnom aranžmanu, tako i eventualnom pružanju veće autnomije za Srbe.

Na pitanje „Da li biste prihvatili da pripadnik srpske/albanske nacionalnosti ima rukovodeći položaj u državi?“ 70.4% ispitanika albanske nacionalnosti odgovorilo je Ne, dok se nešto manje – 62.8% Srba izjasnilo takođe odrično. Visok procenat netolerancije i neprihvatanja da institucijama rukovode

---

1 Prema sprovedenom istraživanju u okviru projekta Amabasade UK i YIHR, svega 30.2% stanovništva Severne Mitrovice podržava Briselski sporazum.

2 Podrobnija analiza rezultata istraživanja i metodološka eksplikacija nalaze se u radovima Nikole Jovića i Milene Gligorijević

pripadnici druge nacije govori o nepostojanju bazičnog konsenzusa i mogućnosti kreiranja zajedničkih institucija. Osnov sadašnjeg odnosa je nepoverenje.

Posebno poražavajući je odgovor na pitanje „Koliko se često družite sa pripadnicima srpske/albanske nacionalnosti?“ gde se ukupno 42 % ispitanika Srba i Albanaca izjasnilo da se uopšte ne družu, kao i 21.5% ispitanika koji su odgovorili da imaju veoma slab kontakt sa pripadnicima druge nacionalnosti. Dodatno, na pitanje „Koliko često posećujete albanske/srpske restorane, prodavnice, kafiće?“ 48% ispitanika je odgovorilo sa „veoma retko“, a 15.3% sa „retko“. Ovi podaci ukazuju na duboku podeljenost i nepostojanje bilo kakve interakcije među većinom pripadnika dve etničke grupacije i to u sredinama u kojima žive jedni pored drugih. Segregacija je dakle na delu, a ne nastaje postizanjem novih sporazuma i dogovora.

Odgovori na pitanja o bezbednosti ukazuju da u očima ispitanika Kosovo još uvek nije izašlo iz domena postkonfliktne osetljivosti i mogućnosti eskalacije novih sukoba na etničkoj osnovi. Skoro 60% ispitanika srpske nacionalnosti razmišlja da napusti Kosovo. Iako je pojedinačno gledano, ekonomska situacija glavni razlog zbog čega bi napustili mesta u kojima žive (49.4%), razlozi kao što su: ugrožena lična bezbednost, međuetnička netrpeljivost, nepoštovanje ljudskih prava i politička nestabilnost dominiraju u opredeljenosti. Značajna razlika između odgovora Srba i Albanaca je u pogledu izbijanja nasilnog etničkog sukoba. Visok nivo rizika je u očima Srba 49.6%, dok nezanimljivih 25% Albanaca misli da je visok rizik od izbijanja novog konflikta. Srpska zajednica se oseća ugroženijom i među njenim pripadnicima je izraženiji osećaj straha i neizvesnosti. Oblik autonomije i stvaranje Zajednice srpskih opština bi možda omogućio osećaj veće sigurnosti.

Značajna saglasnost među stanovništvom na Kosovu postoji oko prava manjinskih zajednica da budu predstavljene u parlamentu (za predstavljene: 56.7%-Srbi, 56.2%- Albanci). To se čini kao jedini institucionalni model učestvovanja Srba koji je od strane albanske strane većinski podržan. Već pri stavu da „Srbi i Albanci treba da budu ravnopravni u organima lokalne samouprave“ podrška opada na 27.8% albanskih ispitanika.

Prema rezultatima istraživanja etničke distance, mnoga garantova prava koji idu u prilog power-sharing modelu, nisu naišli na odobravanje pripadnika albanske zajednice. Ravnopravnost srpskog i albanskog jezika u službenoj upotrebi podržava 20.7% većinskog stanovništva. Parlamentarna zastupljenost postaje samo forma ukoliko manjinske zajednice ne učestvuju proporcionalno i u kreiranju vlasti. Međutim, da „političke funkcije treba da zauzimaju i Srbi i Albanci“ saglasno je svega 19% Srba i 12.4% Albanaca. Neznatna podrška učešću predstavnika druge etničke zajednice u političkom životu, ukazuje na problem trajnog manjka legitimiteta svakog oblika multietničke vlasti. Postojeći institucionalni dizajn proizvodi rascepe kako na međuetničkom nivou, tako i na unutaretničkom planu- između birača i njihovih političkih elita (kao što je ranije pomenut primer Samostalne liberalne stranke i njenog učešća u vlasti).

Pored učešća u zakonodavnom telu, Srbi i Albanci su u značajnoj meri saglasni po još jednom pitanju. Reč je o pregovorima između Beograda i Prištine koji se vode u Briselu. Na pitanje „da li podržavate pregovore?“ potvrdno je odgovorilo 36.1% Albanaca, odnosno 29.4% Srba. Iako je reč o pregovorima koji bi trebalo da dovedu do njihovog boljeg položaja i zaštite, čini se da Srbi koji žive na Kosovu ne uviđaju posebne benefite. Ako tome pridodamo podatak da svega 14.2% Albanaca podržava davanje veće autnomije za Srbe, dolazimo do zaključka da se Kosovo, saglasno želji ljudi koji na njemu žive, nalazi u svojevrsnom institucionalnom ćorsokaku.

Posmatrano iz ugla postkonfliktnog menadžmenta, do bitnih zaključaka dolazimo upoređujući rezultate istraživanja po sredinama. Najveći stah od izbijanja novog etničkog sukoba (čak 61.4%

ispitanika) imaju stanovnici Mitrovice južno od Ibra, koja je u apsolutnoj većini naseljena Albancima. U Prištini je od strane ispitanika izrečena najmanja mogućnost od izbivanja novog sukoba (svega 11.5%). Najveću ali ne natpolovičnu podršku pregovorima u Briselu daju upravo oni koji najviše strahuju od novih sukoba – građani Južne Mitrovice (39.6% ispitanika podržava pregovore).

Na kraju, značajne podatke nam pružaju odgovori na upitan stav „Moje mišljenje o Srbima/ Albancima formirano je na osnovu...“. Dominira lično iskustvo i neposredan kontakt među ispitanicima srednje starosne dobi, a potom mišljenje i stavovi porodice kod mlađih kategorija stanovništva. Interesantno je da se gotovo 20% ispitanika srpske nacionalnosti izjasnilo da na njihov stav prema Albancima utiče „mišljenje i stav verskih vođa“ odnosno predstavnika Srpske pravoslavne crkve.

Među odgovorima pripadnika albanske zajednice zanimljivo da se njih 50.2% anketiranih izjasnilo da sliku o Srbima formira na osnovu informacija iz medija. Ovaj podatak može da govori u prilog tezi da ne postoji živ kontakt među pripadnicima različitih etničkih zajednica, pa se slika jednih o drugima stiče preko sredstava informisanja. Sa druge strane, istraživanje otkriva značajnu moć koju mediji imaju u svojim rukama, a koju mogu uložiti u menjanju svesti i promovisanju ideja multietničkog suživota.

## **Autonomija kao preduslov stvaranju multietničkog društva – zaključna razmatranja**

Osećaj nepoverenja i slabi učinci institucionalnih mehanizama su osnovne prepreke za uspostavljanje multietničkog društva na Kosovu. Kompromis između želja većinskog albanskog stanovništva i preostale srpske zajednice morao da bude ostvaren. Albanska strana bi trebalo da prihvati neosporno pravo Srba na svoju posebnost i želju da autonomno upravlja u domenima obrazovanja, zdravstva, bezbednosti i pravosuđa. Sa druge strane, srpsko stanovništvo mora da uvidi neophodnost saradnje i postizanje kompromisa sa albanskom stranom, odnosno institucijama u Prištini. Na putu ka ostvarenju ovog cilja nalaze se dve ključne prepreke.

Prvu prepreku čini nedovoljna transparentnost procesa pregovora između Beograda i Prištine. Dosadašnji tok razgovora u Briselu otvorao je prostor za manipulaciju, kako informacijama, tako i na političkom nivou, gde su vlasti u Beogradu i Prištini pregovore često koristili za unutarpolitičke obračune i postizanje kratkoročnih političkih poena. Sa druge strane, neizvesnost procesa kod građana kojih se ishod pregovora itekako tiče, produbljivala je tenzije i izazivala strah od promene statusa quo. Previđa se ključna činjenica, a to je da će bilo kakav postignut sporazum u Briselu ostati mrtvo slovo na papiru ako ne postoji volja građana da dogovoreno primenjuje. Sadašnja situacija na Kosovu - institucionalna blokada u Prištini (neučestovanje Srba u institucijama), jačanje političkih snaga koje se protive dogovorima i tihi bojkot u Severnoj Mitrovici to najbolje potvrđuju.

Drugu otežavajuću okolnost čini što je i ovaj sporazum u Briselu postignut uz medijaciju i politički pritisak međunarodne zajednice, pre svega institucija Evropske unije. Osnovni nedostatak institucionalnom dizajniranju od strane međunarodnih aktera jeste što se građani, u ovom slučaju pripadnici različitih etničkih zajednica, osećaju isključenim. Odsustvo međuetničkog konsenzusa nadomešćuje se međunarodnim pritiskom na političke elite „sukobljenih“ zajednica, a pripadnici tih zajednica stiču neporeciv utisak da su rešenja nametnuta i da ih ne bi trebalo prihvatiti.

Kosovu, kao i sličnim duboko podeljenim društvima Balkana, su ponuđena rešenja a la Carte, gde se veoma složeni demokratski konstitucionalni aranžmani pokušavaju primeniti u uslovima krhke demokratije uz odsustvo participacije, a time i legitimiteta. Međunarodna zajednica se u dizajniranju uglavnom vodi geostrateškim i regionalnim razlozima uz očekivanja da će se kompleksni odnosi

„normalizovati“ u kompresovanom vremenu. Od donetih ili oktorisanih najviših pravnih akata se očekuje, kako to ističe profesorka Basta Flajner, da „istovremeno proizvedu i garantuju pretpostavke za svoje vađenje“ (Basta Flajner, 2013). Isto bi se moglo reći i za Briselski sporazum.

Stvaranjem Zajednice srpskih opština ostvario bi se dvostruki benefit. Pripadnici srpske etničke zajednice dobijaju institucionalnu sigurnost i mogućnost da samostalno upravljaju ključnim resorima. Predstavnici koje biraju delovaće na lokalnom političkom nivou, njihovi rezultati će biti lako merljivi, a odgovornost jasna i nepodeljena.

Druga prednost odnosi se na albansku stranu koja će iz političkog diskursa izgubiti „srpsko pitanje“ kao osnovni politički problem i posvetiti se rešavanju suštinskih društvenih problema. Takođe, predstavnici Srba neće više imati ulogu u polarizaciji političke scene u Prištini kroz podržavanje određene političke opcije na vlasti. Primarna delatnost će biti aktivnosti u okviru Zajednice srpskih opština, a predstavnička aktivnost u Prištini zasnivaće se na zaštiti zagarantovanih prava srpske zajednice na Kosovu.

Međuetnički konflikt Srba i Albanaca u bliskoj prošlosti stvorio je odnos dubokog nepoverenja koje godine postkonfliktnog menadžmenta nisu uspele da relativizuju. Rezultati sprovedenog istraživanja ukazuju na ukotvljene pozicije u etničkim rovovima obeju strana. Namera da se izgradi multietničko društvo na Kosovu za sada dolazi samo od spoljašnjeg faktora. Gašenjem institucija kojima je upravljao Beograd, nestaje institucionalni, ali ostaje psihološki paralelizam. Eventualno odsustvo autonomije za Srbe u vidu Zajednice srpskih opština, učvrstiće osećaj straha, neizvesnost, segregaciju, odnosno trajan život Srba u paralelnom svetu.

## Literatura

- Basta Flajner, L 2010, "Međunarodna zajednica i ustavotvorna vlast" u Država i demokratija, ur M Podunavac, Službeni glasnik, str. 167-176.
- Ejdus, F 2014, "The Brussels Agreement and Serbia's National Interests – A Positive Balance Sheet?", Analysis, Konrad Adenauer Stiftung, Belgrade, pp.1-8.
- Gallucci, GM 2012, "The Ahtisaari Plan and North Kosovo", TransConflict, Policy, Available from: <<http://www.transconflict.com/think/policy/ahtisaari-plan-north-kosovo/>>. [10 June 2014].
- Gjoni, R & Wetterberg, A & Dunbar, D 2010, "Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge in Kosovo", Public Administration & Development, vol. 30, no. 5, pp. 291-312.
- Horowitz, D 2002, "Constitutional Design: Proposal versus Processes" in The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, ed A Reynolds, Oxford University Press, Oxford, pp. 19-22.
- Horowitz, D 2000, Ethnic Groups in Conflict, University of California Press, Berkley, Los Angeles&London.
- Lajphart, A 1992, Demokracija u pluralnim društvima, Globus, Zagreb.
- Lijphart, A 2008, Thinking about Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice, Routledge, Abingdon.
- Morina, A 2014, "Brussels 'First Agreement' – A year after", Policy Briefs, Konrad Adenauer Stiftung, Belgrade, pp.1-7.
- Tatalović, S 2010, Globalna sigurnost i etnički sukobi, Politička kultura, Zagreb.
- Teokarević, J 2012, Demokratizacija postkomunističkih političkih sistema na Balkanu, Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Dokumenta
- Ahtisarijev plan, 2007.
- OSCE izveštaj o sprovedenim izborima, 2009.
- Pregled 1-2, Službeni glasnik, p. 129-143, 2013.
- Prvi sporazum o načelima za normalizaciju odnosa – „Briselski sporazum“, 2013.
- Rezultati parlamentarnih izbora na Kosovu, Centralna izborna komisija, 2014.
- Rezultati istraživanja etničke distance između Srba i Albanaca, Istraživački tim Fakulteta političkih nauka, 2014.
- Novinski članci
- Đorđević, D 2014, "Čeku trikom pravi vojsku", Novosti 11 avgust. Dostupno preko:<<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:504933-Ceku-Postoji-i-Plan-B-kako-da-Kosovo-dobije-vojsku>>. [21 September 2014].
- Refki, A 2009, "Gde su obećane srpske opštine na Kosovu?", Deutsche Welleg septembar. Dostupno preko:<<http://www.dw.de/dw/article/0,,4659213,00.html>>. [10. jun 2014].
- Tota, E 2013, "Self Determination Movement warns that it will send the Brussels Agreement to the Constitutional Court", Independent Balkan News Agency 10 June. Available from: <<http://www.balkan.eu.com/determination-movement-warns-send-brussels-agreement-constitutional-court/#sthash.C98f4PLq.dpuf>>. [8 June 2014].
- Tači hoće vladu bez Srpske, 2014. Dostupno preko:<<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html%3A503682-Taci-hoce-vladu-bez-Srpske>>. [21. septembar 2014].

Dušan Vučićević

## Izborni sistem kao faktor prevladavanja etničkog rasepa na Kosovu

Autor u članku pokušava da odgovori na pitanje da li postojeći izborni model doprinosi ublažavanju etničkih podela na Kosovu? Izbori za Skupštinu Kosova održavaju se prema proporcionalnom modelu, sa otvorenim izbornim listama i izbornim cenzusom od 5%. U okviru 120 mandata za manjinske zajednice garantovano je 20 poslaničkih mesta, pri čemu deset pripada političkim subjektima koji zastupaju interese srpske zajednice, a preostalih deset ostalim nevećinskim zajednicama. Prilikom modeliranja kosovskih institucija prihvaćene su ideje konsocijativne škole, te se i izbor poslanika vrši prema proporcionalnom modelu uz posebne garancije za institucionalnu zaštitu manjina. Takav izborni dizajn, iako obezbeđuje da se glas manjina čuje u kosovskom parlamentu, stvara institucionalne podsticaje za vođenje etnocentrične politike i ne doprinosi nastanku multietničkih i partija okrenutih politici pomirenja. Stoga u tekstu analiziramo potencijalne akomodacione domete nekih od ideja koje dolaze iz integracionističke škole, pre svega, alternativnog i pojedinačnog prenosivog glasa.



kosovski izborni sistem,  
srpska zajednica u kosovskom  
parlamentu



Ovaj tekst je u originalu napisan  
na srpskom jeziku.

Izborni sistem predstavlja skup pravila i procedura kojima se individualni glasovi birača transponuju u poslanička mesta. On je centralni nerv političkog sistema jer se pomoću njega, kao složenog podsistema političkog sistema, biraju nosioci ključnih funkcija u vlasti i rešavaju konflikti između najznačajnijih političkih i društvenih aktera u jednoj političkoj zajednici. O značaju izbornih sistema za razvoj partijskog i političkog sistema u političkoj nauci ne postoji opšta saglasnost. Preovlađuju dva dijametralno suprotna stanovišta. Prema prvom, izbornim sistemima se pridaje sporedna, skoro pa beznačajna uloga, pri čemu se zanemaruje da čak i u stabilnim demokratskim društvima izborni rezultati imaju direktan uticaj na sastav parlamenta, formiranje vlade i partijski sistem, a da su sami izborni ishodi direktna posledica kombinacije različitih izbornih instituta i (ne)namernog odabira određenog izbornog modela. Prema drugoj, maksimalističkoj poziciji, svi problemi i izazovi u procesu demokratizacije mogu se rešiti reformom izbornog sistema, što neminovno vodi u ustavni i izborni inženjering i jednostrano pristupanje rešavanju problema koji se, najčešće, ne mogu otkloniti prostim redizajniranjem konstitucionalnih i izbornih pravila.

Iako je cilj ovog članka da utvrdi da li postojeći izborni sistem na Kosovu doprinosi ublažavanju etničkih rascepa i da li bi neki drugi izborni model efikasnije doprineo prevazilaženju etničkih podela i deetnifikaciji kosovske političke scene, autor će pokušati da izbegne zamku maksimalističke pozicije. Iako verujemo da izborni sistem predstavlja najznačajniji deo političkog sistema, jer utiče na partijski sistem i širi spektar političkog predstavljanja, ne želimo da sudbinu „kosovskog društva“ svedemo na izbornu arhitekturu. Uostalom, problemi sa kojima se suočavaju manjinske zajednice na Kosovu ne mogu nestati izmenom izbornih zakona. Izbornim institutima se ne obezbeđuje sloboda kretanja preostalim Srbima i povratak raseljenih, ne rešavaju se ubistva i ne otkriva sudbina nestalih nakon 1999. godine, ne sprečava sknavljenje pravoslavnih svetinja i grobalja, ne zaboravlja prošlost koju je obeležila oštra polarizacija dve najveće nacionalne zajednice, albanske i srpske, polarizacija koja je često prerastala u otvorene sukobe i nasilje, što je još dublje jačalo antagonizme između suprotstavljenih nacionalnih grupa. Ipak, smatramo da je za dalji suživot različitih etničkih grupa na Kosovu ključno pažljivo modelovanje izbornog sistema, ukoliko se, naravno, kao ciljevi postave izbor umerenih političara, prihvatljivih i za albansku i za srpsku zajednicu, nastanak i jačanje multietničkih partija i deetnifikacija politike na Kosovu. Jedino u takvim uslovima kosovske institucije bi mogle da budu prihvatljive i za Srbe i jedino bi takve institucije mogle da rešavaju prethodno pobrojane probleme

## **Poštoji li „najbolji“ izborni model za etnički podeljena društva?**

Jedan od najvećih izazova sa kojim se suočava veliki broj država jeste etnička, religijska, jezička i kulturna različitost. Otuda pokušaji da se pronađu rešenja za regulisanje i ublažavanje konflikata u duboko podeljenim društvima predstavljaju poseban izazov ne samo za političare, već i za istraživače. Ukoliko zanemarimo savete da je za etnički heterogena društva najbolja opcija mirni politički razlaz, nestanak postojeće pluralne i nastanak novih, etnički homogeni(ji)h država, na raspolaganju nam stoje dva rešenja. Prema prvom, između etničkih zajednica koje se nalaze u konfliktu najbolje je povući jasne institucionalne linije odvajanja. Praktično gledano, institucionalno razdvajanje moguće je postići federalizacijom države, izgradnjom posebnog pravosudnog ili obrazovnog sistema na teritorijama koje naseljavaju pripadnici različitih etničkih grupa, formiranjem izbornih jedinica u oblastima u kojima su pripadnici manjinskih grupa teritorijalno koncentrisani, kreiranjem izbornih pravila kojima bi partije i kandidati etničkih zajednica bili pozitivno diskriminirani, itd. Ovakva institucionalna rešenja stvaraju uslove za vođenje politike isključivo na etničkoj osnovi. Na drugom polu nalaze se ideje koje za cilj imaju

integraciju zajednica koje se nalaze u konfliktu. Namera zagovornika ovakvih ideja je minimiziranje značaja etniciteta u političkom životu, deetnifikacija politike, promocija individualnih ljudskih prava i sloboda i izgradnja osećaja vezanosti za političku zajednicu nezavisno, ali ne i nasuprot, od partikularnih, nacionalnih identiteta.

Debata o prikladnim institucionalnim rešenjima za duboko podeljena društva može se svesti i na debatu o odabiru izbornog sistema u njima. U njoj se na jednoj strani nalaze protagonosti ideje o proporcionalnom predstavljanju (PR). Proporcionalni izborni sistem – u kombinaciji sa pravom veta za manjinske zajednice kojim one štite svoje vitalne interese, garantovanom autonomijom koja omogućava samostalno odlučivanje o unutrašnjim pitanjima i proporcionalnom alokacijom državnih resursa i javnih funkcija u svakom segmentu podeljenog društva – sumira osnovna obeležja koncepata konsocijativne, odnosno demokratije sa podeljenom vlašću. Ishod ovakvog institucionalnog aranžmana je vladavina velike koalicije pod kojom Lajphart podrazumeva formalno i neformalno deljenje vlasti između različitih etničkih, religijskih, lingvističkih i kulturnih grupa u jednom društvu. Proporcionalnim izbornim sistemom, naročito u svojoj ekstremnoj varijanti (jedna izborna jedinica i nepostojanje izbornog cenzusa), obezbeđuje se maksimalna proporcionalnost između udela osvojenih glasova i mandata, pravedna predstavljenost svih društvenih grupa i interesa u parlamentu, razvoj višepartijskog sistema, formiranje koalicionih vlada koje svoj opstanak moraju obezbeđivati neprestanim pregovaranjem i izgradnjom intergrupnog konsenzusa. Glavni predstavnik ovih ideja i tvorac koncepta konsocijativne demokratije jeste Arend Lajphart (Lijphart 1997, 1991, 1996, 2008). Konsocijativni mehanizmi preveliku moć daju političkim elitama koje su izabrane od strane različitih segmenata pluralnog društva. Oni ne stvaraju institucionalne podsticaje političarima da rade na političkoj integraciji države, već ih motivišu da predlažu politike od kojih će koristiti imati isključivo pripadnici njihovih etničkih grupa.

Drugu školu čine autori koji predlažu da se nosioci političke vlasti biraju prema izbornim procedurama koje veću šansu daju kandidatima koji imaju podršku u suprotstavljenim etničkim grupama, onim političarima koji su usmereni na politiku pomirenja (Bochsler 2011; Horowitz 1985, 1991, 2003; O'Leary et al. 2003; Reilly 2001) Dok se prema konsocijativistima naglasak stavlja na koalicije koje se formiraju nakon izbora, pripadnici ove škole veću ulogu pridaju predizbornim koalicijama i kreiranju multietničkih partija koje bi izbornu snagu crple na osnovu glasova koji prelaze etničke granice. Kandidati izabrani glasovima različitih etničkih zajednica imali bi i veću obavezu da vode politiku koja nije ekskluzivno etnička. Izborni model predlagan od strane Donalda Horovica kao najbolje rešenje za etnički složena društva bio je sistem alternativnog glasa (AV). Prema Horovicu, alternativno glasanje stvara podsticaje za međugrupnu akomodaciju na izborima tako što ohrabruje partije i kandidate da vode kampanje u kojima će apelovati na birače iz suprotnog etničkog tabora da njima daju svoje druge (ili treće) preferencije kada je već izvesno da će prve preferencije dodeliti kandidatu koji dolazi iz njihove etničke grupe. U situacijama kada nijedan kandidat nema apsolutnu većinu prvih preferencija, broj drugih (trećih, četvrtih...) preferencija može presudno da utiče na izborni ishod. Otuda će političke partije biti motivisane da zauzimaju umerene pozicije što će povećati i njihovu sklonost ka kompromisu, a kandidati će pokušati da prošire svoju izbornu bazu van granica svoje etničke grupe u potrazi za apsolutnom većinom preferencija. Alternativno glasanje, kao i sistemi pojedinačnog prenosivog glasa (STV) i pojedinačnog neprenosivog glasa (SNTV), kojima se bavimo u nastavku teksta, do politike intergrupnog kompromisa i predizbornog pregovaranja mogu da dovedu samo ukoliko se primene u izbornim jedinicama koje su multietničkog karaktera.



Sistemi alternativnog glasa, odnosno instant run-off sistemi, zasnovani su na preferencijalnom glasanju i jednomandatnim izbornim jedinicama. U njima birači birači izražavaju svoje preferencije tako što na glasačkom listiću broj jedan (1) upisuju ispred imena kandidata koji predstavlja njihov prvi izbor, broj dva (2) ispred kandidata koji je njihov drugi izbor, i tako dalje. Brojanje glasova u ovom sistemu predstavlja proces koji je sačinjen iz nekoliko faza i traje sve dok jedan kandidat ne osvoji apsolutnu većinu glasova. Preciznije, ako nijedan kandidat nema apsolutnu većinu prvih preferencija, brojanje se nastavlja tako što se eliminiše kandidat sa najmanjim brojem prvih preferencija i distribuiraju njegovi glasovi ostalim kandidatima, u skladu sa drugim preferencijama označenim na glasačkom listiću. Ovaj postupak se ponavlja sve dok jedan od kandidata ne sakupi apsolutnu većinu.

U hipotetičkoj situaciji u kojoj u jednoj izornoj jedinici za radikalnog kandidata etničke grupa A glasa 42% birača, za radikalnog kandidata etničke grupe B 26%, za umerenog kandidata etničke grupe A 17% birača i za umerenog kandidata etničke grupe B 15%, moguće je da bude izabran umereni kandidat, ukoliko bi umereni birači kao svoje druge preferencije označavali umerenog kandidata iz suprotne etničke grupe, a ne radikalnog iz vlastite.

TABELA 1. HIPOTETIČKA SITUACIJA U JEDNOMANDATNOJ IZBORNOJ JEDINICI U KOJOJ SE KANDIDUJU KANDIDATI DVE ETNIČKE GRUPE – A I B – RADIKALNE I UMERENE ORIJENTACIJE

	42%	26%	17%	15%
prva preferencija	rA	rB	uB	uA
druga preferencija	uA	uB	uA	uB
treća preferencija	uB	uA	rB	rA
četvrta preferencija	rB	rA	rA	rB

TABELA 2. REZULTATI IZBORA PREMA SISTEMU ALTERNATIVNOG GLASANJA U HIPOTETIČKOJ SITUACIJI

	rA	rB	uB	uA
prvo brojanje	42%	26%	17%	15%
drugo brojanje	42%	26%	32%	isključen
treće brojanje	42%	isključen	58%	

Iako je ukupan broj prvih preferencija koje osvajaju radikalni kandidati znatno veći (68%) od umerenjaka (32%), raspored drugih preferencija – radikalni birači kao drugu preferenciju označavaju umerenjake iz svoje etničke grupe, a umereni birači umerene kandidate iz suprotne pre nego one one iz vlastitih redova koji nisu spremni za normalizaciju i kompromis, već za dodatnu radikalizaciju međugrupnih odnosa – dovodi do toga da bude izabran umereni kandidat etničke grupe B. Povratno, ovakav izborni ishod utiče i na partije i kandidate da ublaže svoju retoriku, okrenu se intergrupnim pregovorima i pozicioniraju se bliže srednjem glasaču. Alternativno glasanje primenjuje se u Australiji, Fidžiju i Papua Novoj Gvineji, a poslednje dve države su nakon njegovog usvajanja uspele da ublaže etničke tenzije i umanje etničke animozitete koje su karakterisale njihova društva (eds. Gallagher & Mitchell 2005; Reilly 1997; eds Reynolds, Reilly & Ellis 2005). Osim na parlamentarnim izborima u tri države Okeanije, alternativno glasanje je na snazi i na izborima za predsednika Repulike Irske. Rezultati

irskih predsjedničkih izbora iz 1990. godine pokazuju značaj drugih preferencija i njihov direktan uticaj na izbor šefa države u Irskoj.

TABELA 3. PREDSEDNIČKI IZBORI U REPUBLICI IRSKOJ 1990. GODINE

Candidate	First preference votes	Elimination of Currie	Second stage votes
Austin Currie (Fine Gael)	267,902	-267,902	-
Brian Lenihan (Fianna Fail)	694,484	+36,789	731,273
Mary Robinson (Labour)	612,265	+205,565	817,830
Non-transferable		+25,548	25,548
Total	1,574,651		1,574,651

Prema sistemu relativne većine (FPTP) pobjednik predsjedničkih izbora bi bio Lenihan. Međutim, u sistemu alternativnog glasa većina birača koji su svojom prvom preferencijom podržali Ostina Karija kao drugu preferenciju su označili Meri Robinson koja je nakon drugog brojanja i zahvaljujući glasovima Karijevih birača izabrana za predsjednika Irske. Očigledno je da bi u jednom etnički složenom društvu i na ishod predsjedničkih izbora mogli da utiču predstavnici manjinskih grupa tako što bi svoje druge preferencije poveravali kandidatu većinske grupe umerenije orijentacije. Takav model bi takođe mogao da dovede do snaženja politike akomodacije.

Osim alternativnog glasanja, ostali zagovornici integracionističke škole isticali su i potencijalnu vrednost usvajanja pojedinačnog prenosivog glasa kao mehanizma za ublažavanje religijskog konflikta u Severnoj Irskoj (O'Leary et al. 2003), odnosno pojedinačnog neprenosivog glasa kao varijante koja bi mogla da izmeni način izbora članova Predsedništva Bosne i Hercegovine (Bochsler 2011) nakon presude Sejdić-Finci protiv BiH kojom je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu ocenio da su pripadnici nacionalnih manjina u Bosni onemogućeni da se prema postojećem modelu kandiduju za članove Doma Naroda Parlamentarne skupštine i tročlanog predsedništva. Prema Ustavu BiH, za ove institucije mogu da se kandiduju samo pripadnici bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda, te su zbog tih odredbi ostali građani BiH diskriminirani.

Pojedinačni prenosivi glas takođe se zasniva na preferencijalnom glasanju, ali u višemandatnim jedinicama. Svaki kandidat koji u izbornoj jedinici dostigne Drupovu kvotu (ukupan broj glasova / ukupan broj mandata + 1) je izabran. Ukoliko neki kandidat ima veći broj glasova od Drupove kvote „višak“ njegovih glasova se prebacuje ostalim kandidatima u skladu sa drugim preferencijama označenim na glasačkom listiću. Istovremeno, kandidati sa najmanjim brojem glasova se isključuju iz brojanja, i kao kod alternativnog glasanja, glasovi tog kandidata prebacuju ostalim kandidatima, opet u skladu sa označenim preferencijama. Postupak kojim se vrši transfer glasova se ponavlja sve dok ne bude izabran onaj broj poslanika koliko se mandata u izbornoj jedinici dodeljuje.

U sistemu pojedinačnog neprenosivog glasa svaki birač ima jedan glas u višemandatnoj izbornoj jedinici. Ukoliko se radi o tromandatnoj izbornoj jedinici izabrana su tri kandidata sa najvećim brojem glasova, bez obzira na to da li je raspodela mandata među partijama proporcionalna. U prikazanoj situaciji (tabela 4) partija C i pored 38.7% glasova koje osvajaju njena dva kandidata ostaje bez ijednog mandata. Iako SNVT nije proporcionalan sistem, i ako kandidati nemaju institucionalni podsticaj da „traže“ glasove unutar suprotne etničke grupe, on manjini daje veće šanse za osvajanje mandata nego klasični većinski sistemi unutar jednomandatnih jedinica. Bochsler ga stoga predlaže na izborima za

Predsedništvo BiH, ali u varijanti u kojoj bi broj članova predsedništva bio povećan na pet, a država bila pretvorena u jednu izbornu jedinicu. Prema njegovim proračunima, pripadnici tri najbrojnija naroda i dalje bi imali barem po jednog člana, otvorio bi se prostor za učesće kandidata ostalih manjinskih zajednica na izborima, a za peto mesto u predsedništvu bi mogla da se bori i neka multietnička partija koja bi pokušala da osvoji glasove u oba entiteta – Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

TABELA 4. POJEDINAČNI NEPRENOSIVI GLAS U HIPOTETIČKOJ SITUACIJI

Tromandatna izborna jedinica	% glasova	
kandidat 1 - partija A	21.1	izabran
kandidat 2 - partija A	20.2	izabran
kandidat 3 - partija B	20.0	izabran
kandidat 4 - partija C	19.5	
kandidat 5 - partija C	19.2	

## Izborni sistem Kosova

Prema postojećem izbornom modelu na Kosovu, 120 poslanika se bira proporcionalnim izbornim sistemom na osnovu otvorenih izbornih lista korišćenjem Sen-Lagijevog metoda za transponovanje glasova u mandate uz postojanje petoprocentnog izbornog praga. U okviru 120 mandata za manjinske zajednice rezervisano je 20 poslaničkih mesta, pri čemu deset pripada političkim partijama, koalicijama, grupama građana i nezavisnim kandidatima koji zastupaju interese srpske nacionalne manjine, tri mandata dobijaju Bošnjaci, dva Turci, po jedan Goranci, Romi, Aškalije i Egipćani, a poslednji rezervisani mandat osvaja izborna lista Roma, Aškalija ili Egipćana koja je osvojila najveći broj glasova (Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo 2008). Politički subjekti koji predstavljaju manjinske zajednice u raspodeli preostalih 100 mesta učestvuju čak iako na izborima ne dostignu petoprocentni izborni prag, što praktično znači da za njih važi prirodni izborni prag. Zahvaljujući ustavnoj odredbi prema kojoj se svako mesto koje osvojeno na izborima pridodaje mestima rezervisanim za srpsku zajednicu (10) i ostale manjinske zajednice, na parlamentarnim izborima 2010. godine manjinske partije su osvojile još pet mandata pored već rezervisanih 20 (Ustav Republike Kosovo, član 148(1)). Međutim, ova ustavna odredba je tranzicionog karaktera i važila je samo za prva dva saziva kosovskog parlamenta nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti 2008. godine, tako da je u aprilu 2014. u zakonsku proceduru ušao novi Nacrt zakona o opštim izborima koji nije prihvaćen od strane srpske zajednice na Kosovu.

Nacrt zakona unosi tri značajne izmene. Prvo, rezervisana mesta za manjinske zajednice (20) u novom modelu zakona pretvaraju se u garantovana mesta. U praksi, to znači da srpska zajednica ima zagarantovanih 10 mesta, a da bi učestvovala u raspodeli preostalih 100 mora da osvoji makar jedanaest mandata na izborima. Kako sve simulacije pokazuju da nijedna manjinska zajednica nije u mogućnosti da osvoji veći broj mandata od onog koji im je garantovan, u raspodeli preostalih 100 mandata učestvovala bi samo albanske političke partije (European Center for Minority Issues Kosovo 2013). Drugo, biračima se dozvoljava da glasaju za najviše pet kandidata unutar izborne liste, a ukoliko birači to pravo ne iskoriste ili glasaju za više od pet kandidata, takvi glasovi će se dodavati kandidatu koji se nalazi na čelu izborne liste. Ukoliko na izborima nastupi koalicija više manjinskih partija, teško će se postizati dogovor o tome ko će biti nosilac liste jer će glasovi svih birača koji nisu iskoristila pravo

da glasaju za kandidate unutar liste ići upravo prvom na listi, naročito uzevši u obzir da veoma mali broj građana to pravo koristi, te da većina glasa samo za izbornu listu. I treće, izborno pravo imaće samo građani sa kosovskim dokumentima, što će onemogućiti veliki broj interno raseljenih lica i izbeglica koji su Kosovo napustili nakon 1. januara 1998. da biračko pravo iskoriste (European Center for Minority Issues Kosovo 2014).

Na lokalnom nivou, izbori za opštinske skupštine organizuju se po sličnom izbornom sistemu kao na centralnom nivou – proporcionalni izborni sistem, otvorene liste, Sen-Lagijeva formula za raspodelu mandata – ali bez zakonom propisanog izbornog cenzusa i garantovanih mesta za manjinske zajednice na teritoriji lokalne samouprave, dok se gradonačelnici biraju dvokružnim većinskim glasanjem – majority run-off (Zakon o lokalnim izborima u Republici Kosovo 2008). Predsednik Kosova ne bira se na neposrednim izborima, već posredno, u parlamentu, po čemu Kosovo spada u red parlamentarnih sistema. Skupština Kosova bira predsednika dvotrećinskom većinom glasova, a ukoliko nakon dva kruga glasanja nijedan kandidat nije dobio potreban broj glasova, organizuje se treći krug u kome se glasa za dva kandidata sa najvećim brojem glasova pri čemu je izabran kandidat koji osvoji većinu glasova prisutnih poslanika (prosta većina).

## **Da li reforma izbornog sistema Kosova može da dovede do prevazilaženja etničkih podela?**

Uvođenje proporcionalnog izbornog sistema, uz posebnu zaštitu za manjinske zajednice pomoću rezervisanih (garantovanih) mesta, jedan je od konsocijativnih mehanizama prihvaćenih u procesu modeliranja kosovskih institucija. Iako se može reći da u manjoj ili većoj meri te institucije imaju i ostale konsocijativne odlike – ustavom garantovano učešće srpske i drugih nevećinskih zajednica u kosovskoj Vladi (velika koalicija?), poseban status za opštine sa srpskom većinom koje imaju pravo na udruživanje i značajne ingerencije u oblasti obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite (autonomija) i nemogućnost da se zakoni koji se odnose na vitalne interese manjinskih zajednica donose bez njihovog učešća (manjinski veto) – o kosovskom društvu je teško govoriti kao o konsocijativnoj demokratiji. Kakva-takva zaštita političkih prava srpske zajednice ne može da nadomesti ugroženost osnovnih ličnih i građanskih prava. Pravo na ministarsko mesto za jednog člana srpske zajednice ne može da zameni ograničenu slobodu kretanja za veliki broj Srba. Nerazumevanje dve zajednice i decenijski život u paralelnim institucijama neće iščiliti garantovanjem 10 poslaničkih mesta za srpsku zajednicu (ukupno 20 za nealbance). To će biti naročito tako ako bude prihvaćen novi Nacrt zakona o opštim izborima koji će voditi u dalju izbornu segregaciju i getoizaciju manjinskih zajednica. U novim uslovima Srbi i ostali nealbanci takmičili bi se na izborima samo za 20 garantovanih mesta, a zbog relativno malog udela u ukupnoj populaciji preostalih 100 mandata raspoljeđivalo bi se samo unutar albanskog političkog korpusa. Ovakav model dodatno bi ojačao politiku zasnovanu isključivo na etnicitetu i u potpunosti onemogućio nastanak multietničkih i partija okrenutih politici akomodacije. Otuda i pitanje da li važeći izborni model doprinosi ublažavanju postojećih linija rascepa i postoji li neki drugi izborni model pomoću kojeg bi duboke etničke podele bile lakše prevaziđene?

U poslednjih nekoliko godina sve izraženiji su zahtevi za reformom izbornog sistema Kosova koji dolaze iz redova nevladinih organizacija i nezavisnih intelektualaca (European Center for Minority Issues Kosovo 2011; Democracy for Development 2011; Kosovski institut za političko istraživanje i razvoj 2012). Čak i među vodećim albanskim partijama – LDK, PDK, AAK – postoji saglasnost o potrebi redizajniranja izbornog sistema, a razmišlja se i o promeni načina izbora

predsednika. Predlaže se direktan izbor predsednika od strane građana, umesto dosadašnjeg izbora u parlamentu. Predlozi za reformu izbornog modela za parlamentarne izbore kretali su se uglavnom u pravcu izmene i povećanja broja izbornih jedinica. U različitim varijantama predlagalo se pet (regionalne granice UNMIK-a), šest (podela regiona za saobraćajne tablice), sedam (na osnovu podela poštanskih kodova gradova), osam, pa čak i 26 izbornih jedinica. Broj mandata po izbornim jedinicama određivao bi se proporcionalno, a prema određenim predlozima postojala bi i jedna izborna jedinica na nivou države, koja bi služila za kompenzovanje disproportionalnosti do koje bi neminovno dolazilo prilikom pretvaranja glasova u mandate na nivou izbornih jedinica. U kompenzatorskoj (nacionalnoj) izornoj jedinici dodeljivalo bi se 20 od 100 (KIPRED), odnosno 30 od 100 mandata (D4D). Ostale inovacije odnosile bi se na visinu izbornog praga - predlaže se snižavanje cenzusa na 1%, odnosno 3% – i smanjivanje broja glasova koje ima svaki birač, ukoliko glasa za kandidate sa otvorene liste, sa pet na jedan. Međutim, svi pomenuti predlozi ostaju pri ideji da je zastupljenost manjinskih zajednica najbolje obezbediti garantovanim mestima.

Tako garantovana mesta ne predstavljaju najlošije institucionalno rešenje, jer makar jemče da će se glas manjine u institucijama čuti, smatramo da one najčešće stvaraju institucionalne podsticaje za izbore organizovane isključivo na osnovu etniciteta. Ovo posebno dolazi do izražaja u situacijama kada se manjinske partije bore za garantovana, dok u raspodeli preostalih mandata učestvuju samo partije većinskog naroda. Ne samo da se na taj način ne podstiče inkluzija i politička integracija manjinskih grupa, već i političari koji dolaze iz većinske ne osećaju potrebu da kreiraju i predlažu javne politike prijemčive za sve građane, bez obzira na etnicitet. Dodatno, nije jasno kako će se motivisati građani srpske nacionalnosti da u većoj meri izlaze na izbore. Srpskim partijama pripada garantovanih deset mandata, a da bi učestvovala u raspodeli preostalih 100 morale bi da osvoje više od 10% ukupnog broja glasova, što je gotovo nemoguće. Praktično, kolika god da je izborna participacija Srba broj mandata koji pripadaju njihovim partijama iznosiće 10. Može li onda nešto od ideja koje dolaze iz integracionističke škole da bude korisno i primenljivo na prostoru Kosova?

Alternativno glasanje na izborima za kosovski parlament pre svega je u vezi sa problemom formiranja jednomandatnih izbornih jedinica. Drugo, čak i ukoliko bi neka nezavisna izborna komisija uspela da iscrta granice 120 izbornih jedinica, od kojih bi jedan broj jedinica bio multietnički po karakteru, teško je očekivati da bi Srbi prihvatili takvo rešenje jer bi broj mandata koje bi mogli da osvoje po takvom modelu bio manji od trenutno garantovanog, a mandate bi pažljivim gerrymanderingom mogli da osvoje još Goranci, Turci i Bošnjaci. Iako bi sistem alternativnog glasa stvorio podsticaje za vote pooling and preference snjapping u multietničkim izbornim jedinicama, bolje rešenje bi predstavljalo uvođenje sistema pojedinačnog prenosivog glasa koji bi mogao da funkcioniše istovremeno sa garantovanim mestima za nealbanske zajednice.

Pojedinačni prenosivi glas, zasnovan na preferencijalnom glasanju kao i alternativni, primenjuje se u višemandatnim izbornim jedinicama. Teritorija Kosova bi stoga morala da bude podeljena na veći broj jedinica srednje veličine (od 4 do 8 mandata) od kojih bi veliki broj mogao da ima multietnički karakter. I dalje bi 20 mandata moglo da se dodeljuje partijama koje su istakle manjinske kandidate (10 srpskoj + 10 drugim nealbanskim) tako što bi se sabirao ukupan broj prvih preferencija koji su osvajali kandidati partija koje reprezentuju ineterese manjinskih zajednica, a mandati raspodeljivali proporcionalno izornoj snazi partija.

TABELA 5. RASPODELA GARANTOVANIH MESTA ZA SRPSKE MANJINSKE PARTIJE I KANDIDATE (HIPOTETIČKA SITUACIJA)

Kandidati	Partija A	Partija B	Partija C
1	2000	1500	700
2	1000	900	500
3	800	600	400
4	700		350
5	500		50
ukupno prvih preferencija	5000	3000	2000
ukupno mandata	5	3	2

Ukoliko bi na kosovskim parlamentarnim izborima učestvovala tri srpske partije (tabela 5) sa svojim kandidatima u višemandatnim izbornim jedinicama partija A bi osvojila tri garantovana mandata, partija B tri, a partija C dva. Kod manjinskih zajednica koje u parlamentu Kosova imaju garantovan jedan mandat, taj mandat bi osvojila partija čiji kandidati zbirno imaju najveći broj prvih preferencija. Partija C bi svoja dva mandata morala da dodeli onim kandidatima koji su osvojili najveći procenat prvih preferencija od ukupnog broja glasalah u višemandatnoj izbornoj jedinici.

Manjinski kandidati bi imali mogućnost da osvoje mandat i unutar višemandatnih izbornih jedinica ukoliko na izborima dosegnu Drupovu kvotu ( $S / V + 1$ ). U prvih nekoliko izbornih ciklusa verovatnoća da će se to desiti bi verovatno bila mala, ako pretpostavimo da bi Albanci srpske kandidate mahom označavali kao svoje poslednje preferencije. Međutim, srpski birači bi u određenoj meri mogli da utiču na izbor albanskih kandidata jer bi svoje treće, četvrte, pete, itd. preferencije davali umerenijim Albancima, a u nekoj od faza prebrojavanja te preferencije bi presudno mogle da utiču na izborni ishod. To bi doprinelo postepenom jačanju politike pomirenja. Mandate u kosovskom parlamentu bi osvajali umereniji albanski kandidati izabrani i glasovima građana koji pripadaju nevećinskim zajednicama, što bi, s jedne strane, kod jednog broja poslanika proširilo izbornu bazu i van svoje etničke grupe i uvećalo njihovu obavezu da u svojim javnim nastupima i prilikom predlaganja politika vode računa i o građanima nealbanske nacionalnosti. S druge strane, uvećala bi se izborna participacija pripadnika nevećinskih zajednica i ojačala njihova društvena i politička inkluzija. Mogućnost da, osim uticaja na raspodelu garantovanih mandata, direktno odlučuju i o izboru ostalih (albanskih) poslanika uticala bi na njih da kosovske institucije počnu da percipiraju kao svoje, a ne samo kao albanske. Nakon nekoliko izbornih ciklusa, postepena promena društvene klime i deetnifikacija politike, dovela bi i do situacije da Albanci na izborima kao druge i treće preferencije označavaju srpske partije koje su im ideološki bliske, a ne albanske sa čijim se predlozima javnih politika ne slažu. Ovakav izborni model vremenom bi doveo i do nastanka multietničkih partija.

Getoizacija i ušančavanje, paralelni životi dve najveće etničke zajednice, a ne suživot, nisu direktna posledica izbornog sistema. Ipak, usvajanje zakona koji se nalazi u skupštinskoj proceduri pokazalo bi da nema političke volje za prevazilaženjem etničke podele. Izbor 20 poslanika glasovima nevećinskih zajednica i 100 poslanika glasovima albanske etničke zajednice dodatno bi ojačao podele. Nakon izbora, iz društva, a preko izbornog sistema, one bi se prenele i u parlament. Jedna grupa ljudi štitila bi prava manjina, a druga prava većine. Prema integracionistima, to je pogrešno. Izborni model morao

bi da jača osećaj privrženosti i zajedništva. Pojednični prenosivi glas, uz zadržavanje garantovanih mesta kao meru obezbeđenja zastupljenosti manjina u parlamentu, mogao bi da predstavlja kamen temeljac izgradnje multietničkog društva na Kosovu. U kombinaciji sa alternativnim glasanjem na predsedničkim izborima, ukoliko dođe i do promene načina izbora predsednika Kosova, novi i retko korišćeni izborni modeli mogli bi da predstavljaju novi početak u odnosima dve najveće nacionalne grupe na Kosovu.

## Literatura

Bochsler, D 2011, 'Nediskriminativna pravila i etnička predstavljenost: izbor Državnog predsedništva Bosne i Hercegovine', Godišnjak, vol. 5, no. 5, Fakultet političkih nauka, Beograd;

Democracy for Development 2011, Electoral System – Presentation, Dostupno na: <<http://d4d-ks.org/assets/2011-12-20t-Election-System-D4D.pdf>>. [25 April 2014];

European Center for Minority Issues Kosovo 2011, Protecting Community Rights in Kosovo's Electoral Reform, Dostupno na: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

European Center for Minority Issues Kosovo 2013, Kosovo Local Elections 2013: Lessons Learnt for Minority Communities - A short analysis, Dostupno na: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

European Center for Minority Issues Kosovo 2014, An Overview of some of the Changes in the Draft Law on General Elections in the Republic of Kosovo, Dostupno na: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

Gallagher, M & Mitchell P (eds) 2005, The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, Oxford;

Horowitz, DL 1985, Ethnic Groups in Conflict, University of California Press, Berkeley;

Horowitz, DL 1991, A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society, University of California Press, Berkeley;

Horowitz, DL 2003, 'Electoral Systems: A Primer for Decision Makers', Journal of Democracy, vol. 14, no. 4, pp. 115-127;

Kosovski institut za političko istraživanje i razvoj 2012, Izbor za građanina – Ocena kosovskog izbornog sistema i preporuke za buduće izbore, Dostupno na: <[http://www.kipred.org/advCms/documents/73388.Kosovo.Electoral\\_System\\_Review-ser.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/73388.Kosovo.Electoral_System_Review-ser.pdf)>. [25 April 2014];

Lijphart, A 1977, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, Yale University Press, New Haven;

Lijphart, A 1991, 'The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa', Politikon, vol. 18, no. 2, pp. 91-101;

Lijphart, A 1996, 'The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation', American Political Science Review, vol. 90, no. 2, pp. 258-268;

Lijphart, A 2008, Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice, Routledge, New York;

O'Leary, B, Lyne, T, Marshall, J, Rowthorn, B 1993, Northern Ireland: Sharing Authority, Institute for Public Policy Research, London;

Reilly, B 1997, 'The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea', Electoral Studies, vol. 16, no. 1, pp. 1-11;

Reilly, B 2001, Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management, Cambridge University Press, Cambridge;

Reynolds, A, Reilly B & Ellis A (eds) 2005, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm;

Ustav Republike Kosovo 2008;

Zakon o opštim izborima u Republici Kosovo 2008;

Zakon o lokalnim izborima u Republici Kosovo 2008.

Hana Limani

## Akomodacija manjina: teorijski pristup i slučaj Kosova

Domen prava nesumnjivo je politički imperativ u današnjem svetu, imajući u vidu njegov uspon na listi političkih i društvenih prioriteta, posebno tokom dvadesetog veka. Naročito su skorašnje decenije obilovale različitim debatama o ovoj temi i stoga su mnoge pod-teme postale deo ovog širokog spektra diskursa. Ovaj tekst se generalno fokusira na prava manjinskih zajednica u kontekstu kosovske realnosti nakon sticanja nezavisnosti i na srodna pitanja koja se javljaju u ovoj sferi (srpska zajednica je najveća manjinska grupa na Kosovu, odatle relevantnost ove teme). Konkretnije, naglasak se stavlja na pitanje kako akomodirati manjinsku zajednicu a ipak delovati u pravcu krajnjeg cilja - stvaranja zajedničkog građanskog identiteta za sve građane Kosova bez obzira na etničke razlike. On se zaista smatra preduslovom za stvaranje funkcionalnog, slobodnog i demokratskog društva, bez diskriminacije, nejednakosti i marginalizacije – problema kojima obiluje čitav svet, a naročito Balkan – te stoga potreba da se ovo pitanje pažljivije razmotri i da se potraže alternative i rešenja.

Dakle, kako bi se rešilo pitanje manjina i regulisao sukob između manjinskih i većinske kulture na Kosovu, osvrnućemo se na aktuelni državni sistem u domenu tretmana manjina; uslediće analiza teorije o tome kako manjinska prava mogu da koegzistiraju sa ljudskim pravima i utvrđivanje i ocenjivanje načina na koji su manjinska prava ograničena principima individualnih sloboda, društvene pravde i demokratije. Na kraju, na sistem Kosova primenićemo pogodnu teoriju (uzimajući u obzir istorijske okolnosti i specifičnosti), kako bismo procenili aktuelni momenat i (ne)verovatnoću njenog uspeha. Rezultat će na kraju pokazati da li je kosovski sistem u ovoj oblasti pogodan za krajnji cilj akomodacije manjina (a da pri tome ne širi jaz između njih i većine), dok u međuvremenu doprinosi dugoročnom cilju konsolidacije zajedničkog građanskog identiteta za sve. Napetosti u ovom domenu, međutim, i dalje su prisutne i intenzivne širom sveta, što pokazuje da će on ostati u središtu političkog i društvenog diskursa.



manjinske zajednice na Kosovu, srpska zajednica, pravna zaštita manjina



Ovaj tekst je u originalu napisan na engleskom jeziku.



## Uvod

Među najvažnije diskurse u današnjem svetu nesumnjivo spada i domen prava. Iako su debate o njima vođene u različitim periodima istorije, tek tokom i nakon dvadesetog veka one su postale srž političkog diskursa i, shodno tome, oblikovale način na koji delovi sveta (naročito zapadne demokratije) danas funkcionišu. Sa istorijskim dešavanjima iz dvadesetog veka i promenama koje su donela u političke sisteme, odnose između država i načine na koje društva funkcionišu, svakako se može reći da nikada u istoriji diskurs prava nije bio jači. Za ilustraciju, možemo se osvrnuti na implikacije koje ideje inherentne ovom polju, kao što su građanstvo, predstavljanje, pravda, jednakost, antidiskriminacija i slično, imaju u globalnim političkim i društvenim pitanjima. Stoga, premda snaga debate o ovoj temi nije nov fenomen per se, dubina i nove dimenzije dodate relevantnim savremenim teorijama i važnost uloge koju igra u političkim sistemima jesu revolucionarni.

Zbog širokog raspona teme prava, potreba da se u različitim zadacima fokusira na jedan od njenih segmenata gotovo je neizbežna. Isto važi i ovde, gde će naglasak isključivo biti na pravima manjina i pitanjima koja iz njih proističu. Glavna namera ovog teksta je da oceni kosovski sistem u delu koji se tiče manjinskih prava, uzimajući u obzir njegove političke i društvene okolnosti vis-à-vis međuetničkih odnosa koji su rezultat istorije ove zemlje. Ova ocena će potom omogućiti zaključke o potencijalnim jazovima i dobrim stranama političkog sistema u odnosu na tretman manjina, sa ciljem da pokaže njenov doprinos procesu izgradnje države ili nepostojanje takvog doprinosa. Istovremeno, teorija manjinskih prava koja se smatra najpogodnijim za kosovski i slične slučajeve biće predstavljena ukratko, ali svejedno dovoljno da obezbedi teorijski pristup koji služi kao osnova za ocenu njene prikladnosti za sistem manjinskih prava na Kosovu. Nakon toga će se u ovu teoriju pozicionirati slučaj Kosova, odnosno staviti u ravan sa njom, čime će se pokazati da li je i u kojoj meri ona odgovarajuća. Za ovim će uslediti uporedni zaključci.

Nema potrebe govoriti da naglasak ovog teksta neće biti na zaštiti i promociji manjinskih prava (kao ključnog izazova u procesu izgradnje države), već više na vrstama prava koja država daje manjinama i na načinu na koji ona utiču na relevantne zajednice, obezbeđujući ili sprečavajući njihovu integraciju u društvo. Bez daljeg odlaganja, sledi pregled manjinskih prava u okviru kosovskog sistema, odabrana teorija manjinskih prava i pozicioniranje tih prava u nju. Imajući na umu da se stvaranje demokratskog, slobodnog i stabilnog društva snažno oslanja na pitanja u vezi sa pravima, krajnji cilj koji ovaj tekst pretpostavlja je stvaranje zajedničkog građanskog identiteta za kosovsko društvo, uz istovremeno poštovanje različitosti; drugim rečima, premošćavanje jaza među grupama tako što će se omogućiti jaz neophodan za očuvanje njihovog identiteta. On, zauzvrat, u idealnom slučaju služi kao sredstvo za najveće moguće približavanje različitih grupa i eliminiše ideju preteće asimilacije.

## Slučaj Kosova: prava i predstavljanje

Drugi deo ovog teksta, kako je već pomenuto, sastoji se od pregleda političkog sistema Kosova u odnosu na manjine.<sup>1</sup> Sledeće tačke pokazuju kakva je država Republika Kosovo (definicija), koje manjinske grupe u njoj žive, koji su mehanizmi predstavljanja, posebna prava, kao i pregled institucionalne posvećenosti

---

1 Termin "manjina" ne koristi se u kosovskom ustavnom i pravnom okviru; umesto toga koristi se "zajednica". Međutim, termin manjina ovde se koristi u značenju zajednice koja se sastoji od manje stanovnika, bez prejudiciranja ikakvog potencijalnog statusa, kao što je politički ili društveni. Stoga se termini "manjina" i "zajednica" u ovom tekstu koriste naizmenično.

promociji i zaštiti prava manjina. Kao takav, ovaj deo se fokusira na Ustav Republike Kosovo (relevantni delovi), relevantan zakon, državne institucije koje predstavljaju manjinske zajednice (i na centralnom i na lokalnom nivou vlasti), i konkretna tela unutar ovih institucija koja se njihovim pravima bave.

## Ustav

### MULTIETNIČKA DRŽAVA

Republiku Kosovo njen Ustav definiše kao multietničku državu. Sedam priznatih manjinskih grupa koje žive u zemlji i koje se u zvaničnim dokumentima nazivaju “zajednicama” su Srbi, Bošnjaci, Turci, Goranci, Romi, Aškalije i Egipćani, dok su kosovski Albanci većinska zajednica na nivou zemlje iako u nekim opštinama spadaju u domen manjine (opštinski sistem i njegove implikacije objašnjeni su kasnije u ovom delu). Vredi napomenuti da su priznate odvojene zajednice koje žive na Kosovu (uključujući i albansku većinu) predstavljene na zastavi Republike Kosovo, gde je svaka grupa predstavljena po jednog zvezdicom (mada su zajednice Roma, Aškalija i Egipćana grupisane zajedno i predstavljene zajedničkom zvezdicom). Vrsta države kakva Kosovo jeste u okviru njegovog Ustava opisana je u Članu 3 (Jednakost pred Zakonom) Poglavlja I (Osnovne odredbe) ovog dokumenta, gde se navodi:

1. Republika Kosovo je multietničko društvo koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica, kojim se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.
2. Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.<sup>2</sup>

### TRETMAN MANJINA

Već je jasno da je tretman manjina u Republici Kosovo određen njenim Ustavom i zakonski regulisan. Ovde je naglasak na ispitivanju delova kosovskog zakonodavstva u kojima se definišu vrste prava i državni model Kosova. S tim u vezi, u Poglavlju III [Prava zajednica i njihovih pripadnika], Član 57 Ustava Republike Kosovo uopšteno i jasno utvrđuje vrste prava koja se daju nevećinskim zajednicama i konkretno navodi:

- 1: Stanovnici koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili verskoj grupi koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova (zajednice), uživaju posebna prava koja su određena ovim Ustavom, pored ljudskih prava i osnovnih sloboda, određenih Poglavljem II ovog Ustava.
- 2: Svaki pripadnik zajednice će imati pravo da slobodno izabere da se sa njim postupa ili ne postupa kao sa pripadnikom date zajednice, a zbog tog izbora niti zbog korišćenja prava koja su povezana sa tim izborom ne sme da proiziđe nikakva diskriminacija.
- 3: Pripadnici zajednica će imati pravo da slobodno izražavaju, neguju i razvijaju svoj identiteti svojstva svoje zajednice.

---

2 Ustav Republike Kosovo, poglavlje 1, član 3, stav 1-2.

4: Korišćenje ovih prava povlači sa sobom dužnosti I odgovornosti u smislu postupanja u skladu sa zakonom Republike Kosovo, I nesme da uskraćuje prava drugih lica.<sup>3</sup>

Prvi stav gorenavedenog člana Ustava Republike Kosovo u principu definiše zemlju kao orijentisanu ka pravima manjina (nasuprot liberalnom modelu, orijentisanom ka ljudskim pravima), odakle proizilazi da se ovim grupama daju posebna prava zasnovana na njihovom manjinskom statusu. Ona su dodatak ljudskim pravima i slobodama koje ima svaki građanin Kosova. Štaviše, u trećem stavu istog člana navodi se da zajednice neće biti ometane u iskazivanju specifičnosti svojih kulturnih atributa. Samo po ovome može se reći da se Kosovo ne poklapa sa modelom liberalne države, gde su različitosti ujedinjene pod konceptom ljudskih prava za sve.

Da bi se stekao kompletniji uvid u ovaj aspekt sistema, osvrnućemo se na nekoliko drugih ključnih stavova ovog Poglavlja (tj. Prava zajednica i njihovih pripadnika). Član saglasan gorepomenutom (Član 58 – Odgovornosti države) kaže da:

1: Republika Kosovo će osigurati odgovarajuće uslove koji će omogućiti zajednicama i njihovim pripadnicima da čuvaju, štite i razvijaju svoj identitet. Vlada će naročito podržati kulturne inicijative zajednica i njihovih pripadnika, uključujući i finansijskupomoć.<sup>4</sup>

A stav 4 istog člana:

4: Republika Kosovo će po potrebi usvojiti adekvatne mere koje mogu da budu neophodne za unapređenje potpune i stvarne jednakosti između pripadnika zajednica u svim oblastima privrednog, socijalnog, političkog I kulturnog života. Ovakve preduzete mere neće biti smatrane aktom diskriminacije.<sup>5</sup>

Na osnovu stavova 1 i 4 ovog člana [Odgovornosti države], odnosno odgovornosti u vezi sa zvanično priznatim zajednicama koje žive u zemlji, jasno je da Republika Kosovo ima dodatne odgovornosti prema svojim zajednicama, pored prava koja im daje. U ovom svetlu, kako se može videti, odgovornost je države da ponudi finansijsku podršku za promociju kulturnog identiteta i da preduzme odgovarajuće korake za promociju jednakosti za sve zajednice. Štaviše, u ovom članu (58) postoji stav koji reguliše pitanje asimilacije gde se navodi:

6: Republika Kosovo preuzima efikasne mere protiv svih onih koji podrivaju uživanje prava pripadnika zajednica. Republika Kosovo će se uzdržavati od politika ili praksi koje imaju za cilj asimilaciju lica, koja pripadaju zajednicama, protiv njihove volje, I dužna je da zaštiti ta lica od svakog postupka koji ima za cilj takvu asimilaciju.<sup>6</sup>

Do sada je jasno da je jedan od ključnih ciljeva prava koja se Ustavom daju nevećinskim zajednicama izbegavanje bilo kakvog oblika prisilne asimilacije, već – upravo suprotno –promocija različitih kulturnih

---

3 Isto, poglavlje 3, član 57, stav 1-4.

4 Isto, poglavlje 3, član 58, stav 1.

5 Isto, stav 4.

6 Isto, stav 6.

identiteta. Kada govorimo o ovom drugom fenomenu, pitanje koje se nameće je da li se nedavanje posebnih prava manjinama smatra pokazateljem pokušaja asimilacije. Dok neke teorije tvrde da posebna prava manjinama služe da se osećaju slobodnim da izražavaju svoj kulturni identitet i ne budu pomešane sa većinom, neke druge tvrde da posebna prava ne služe kao instrument za promovisanje antiasimilacije već pre isključuju konkretnu zajednicu iz mogućnosti da postane deo zajedničkog građanskog identiteta tog društva. U slučaju Kosova, međutim, na osnovu stava 6 Člana 58, posebna prava data su kao način da se pokaže da ne postoje nastojanja za asimilacijom bilo kog pripadnika bilo koje zajednice u kulturu većinske zajednice protiv njegove/njene volje.

Vredi pomenuti da su detalji o pravima koja manjine uživaju navedeni u Članu 59 (Prava zajednica i njihovih pripadnika) ovog istog poglavlja Ustava (tj. Poglavlja 3). Neka od njih (ovaj član ima ukupno 14 stavova) koja pokazuju vrste prava namenjenih nevećinskim zajednicama na Kosovu su:

(i) izražavaju, održavaju i razvijaju svoju kulturu I čuvaju suštinske elemente svog identiteta, odnosno veroispovest, jezik, tradiciju i kulturu;  
[...]

(io) imaju zagarantovan pristup i posebnu zastupljenost u javnim medijima, kao i programe na svom jeziku, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima;

[...]

(14) osnivaju udruženja za kulturu, umetnost, nauku i obrazovanje, kao i školska I druga udruženja za izražavanje, negovanje I razvoj svog identiteta.<sup>7</sup>

## Predstavljanje manjina

### CENTRALNI NIVO VLASTI I MANJINE

Dok prethodni deo predstavlja pregled prava datih manjinskim grupama na Kosovu i ustavne definicije kakva je Republika Kosovo država, ovaj deo bavi se konceptom predstavljanja; to je nesumljivo inherentan deo koncepta prava i njihove implementacije. Stoga, ono što će uslediti predstavlja opis nastojanja koje je Kosovo do sada preduzelo da promoviše ideju multietničke države i primeni grupno diferencirana prava na svoje manjinske grupe. Ovo će biti učinjeno kroz navođenje delova Ustava koji se bave predstavljanjem nevećinskih zajednica na teritoriji Kosova.

Član 96 Ustava [Ministarstva i predstavljanje zajednica], kako mu samo ime kaže, opisuje kako su nevećinske zajednice pozicionirane u ministarskim institucijama. U skladu sa ovim članom, ove zajednice imaju pravo na rezervisana mesta i neke dodatne privilegije. Na primer, ovde se navodi da vlada Kosova mora da ima najmanje jednog ministra iz srpske zajednice i još jednog iz neke druge nevećinske zajednice (u slučaju da je više od dvanaest ministara, postoji i treći, iz jedne od nevećinskih zajednica). Slično tome, postoje bar dva zamenika ministra iz srpske zajednice i dva iz drugih nevećinskih zajednica (a u slučaju da ima više od dvanaest ministara primenjuje se isto što i gore).<sup>8</sup> Ovo su primeri koji pokazuju predstavljanje manjinske grupe na Kosovu kroz rezervisana mesta (posebna prava) u državnim institucijama na centralnom nivou.

7 Isto, poglavlje 3, član 59, stav 1, 10, 14.

8 Isto, poglavlje 6, član 96, stav 1-7.

Uz ovo, važno je navesti član 148 Poglavlja XIV Ustava [Prelazne odredbe Skupštine Kosova], koji opisuje kako su nevećinske zajednice predstavljene u Skupštini Republike Kosovo. Prvi stav ovog člana definiše da je dvadeset mesta rezervisano za zajednice (manjine) u prva dva izborna mandata (od kojih deset pripada srpskoj zajednici, a deset drugim zajednicama). Ovo se primenjuje po principu da se mesta dobijena na izborima dodaju na ovih dvadeset mesta rezervisanih za nevećinske zajednice.<sup>9</sup>

Pored rezervisanih mesta u ministarstvima i Skupštini, nevećinske zajednice na Kosovu imaju posebna prava predstavljanja u još jednom, dodatnom obliku. Konsultativno veće za zajednice (KVZ) je odbor kreiran posebno za manjinske grupe i veoma je važno telo unutar političke strukture zemlje, konkretno u okviru Kancelarije predsednika. Konsultativno veće za zajednice osnovano je u skladu sa Poglavljem III [Prava zajednica i njihovih pripadnika], Članom 60 Ustava [Konsultativno veće za zajednice], gde se navodi da se ono formira u svrhu predstavljanja zajednica Kosova, pod okriljem Predsednika Republike Kosovo. Ovo veće ima mandat za “(1) obezbeđivanje mehanizma za redovnu razmenu mišljenja između zajednica i Vlade Kosova [i] pružanje mogućnosti zajednicama da u početnoj fazi daju komentare na zakonodavne i političke inicijative, koje može da pripremi Vlada, daju predloge na ovakve inicijative i traže da njihovi stavovi budu uključeni u relevantne projekte i programe“ [...].<sup>10</sup>

#### **DODATAK: KOSOVSKI SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE**

Iako prethodni deo objašnjava predstavljanje manjina u institucijama centralnog nivoa (tj. ministarstvima, Skupštini i Kancelariji Predsednika), ipak je podjednako važno da se osvrnemo na predstavljanje manjina na nivou lokalne vlasti, imajući u vidu politički sistem Republike Kosovo. Pre nego što to učinimo ključno je, međutim, da razumemo ulogu koju vlast na lokalnom nivou igra u političkom životu zemlje. Stoga sledi opis načina na koji je Kosovo uspostavljeno kao politički entitet, naime, načina na koji centralna i lokalna vlast funkcionišu i političkih ovlašćenja koja na tim nivoima postoje, jednih nad drugima ili autonomno. Poglavlje X Ustava Kosova (Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija), Član 124 [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] utvrđuje način na koji lokalna samouprava funkcionišu u zemlji. U ovom članu se navodi da:

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.
2. Osnivanje opština, granice, nadležnosti i način organizovanja i njihovog funkcionisanja se određuju zakonom.
3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.
4. Opštine će imati pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju, u skladu sa zakonom.
5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.
6. Opštine su dužne da poštuju Ustavnost, zakone i sprovode sudske odluke.
7. Administrativno razmatranje opštinskih akata od strane centralne vlasti u oblasti njihovih ovlašćenja, je ograničeno samo na procenu saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i zakonom.<sup>11</sup>

9 Isto, poglavlje 14, član 148, stav 1.

10 Isto, poglavlje 3, član 60, stav 1.

11 Isto, poglavlje 10, član 124, stav 1-7.

Zakon br. 03/L-040: Zakon o lokalnoj samoupravi uspostavlja modalitete organa vlasti na lokalnom nivou, uz detalje o načinu na koji on funkcioniše nezavisno od centralnog nivou i u koordinaciji sa njim. Član 2 ovog zakona (Dejstvo) definiše njegovu svrhu na sledeći način: "2.1. Ovaj Zakon definiše zakonski status opština, njihove nadležnosti i opšte principe opštinskih finansija, organizaciju i funkcionisanje opštinskih ograna, unutaropštinsku saradnju i međuopštinske sporazume, uključujući prekograničnu saradnju i odnose između opština i centralne vlasti."<sup>12</sup> Uz to, važno je odrediti definicije relevantnih termina koje je potrebno objasniti, kao što je to učinjeno u Članu 3 pomenutog zakona (Definicije). Pre svega, ovako je definisana lokalna samouprava: "[ona] - označava pravo i mogućnost lokalnih vlasti, uspostavljenih ovim Zakonom i u okviru ograničenja istog, da reguliše i upravlja suštinskim delom javnih poslova iz svoje nadležnosti u interesu lokalnog stanovništva."<sup>13</sup> Drugi termin koji se ovde upotrebljava i stoga je korisno dati njegovu zvaničnu definiciju je „zajednica“, koja u skladu sa ovim zakonom "označava grupu zajednica koji pripadaju istoj etničkoj, verskoj ili jezičkoj grupi."<sup>14</sup>

### **LOKALNA SAMOUPRAVA I MANJINE**

Imajući u vidu goreopisanu podelu lokalne i centralne vlasti na Kosovu i nadležnost ovih upravljačkih struktura na konkretnim nivoima (podela odgovornosti i nezavisna izvršna vlast), mehanizam predstavljanja manjina na lokalnom (opštinskom) nivou Republike Kosovo podjednako je važan. Član 62 Ustava Republike Kosovo [Zastupljenost u javnim lokalnim organima] Poglavlja III (Prava zajednica i njihovih pripadnika) reguliše predstavljanje na ovom nivou. Među relevantnim stavovima koje treba pomenuti je onaj u kome se navodi da u opštinama u kojima najmanje deset posto stanovnika pripada nevećinskoj zajednici, toj zajednici pripada mesto potpredsednika Skupštine opštine za zajednice, u čijoj će nadležnosti biti pitanja koja se tiču nevećinskih zajednica, promocija dijaloga između zajednica, rešavanje svih pitanja od važnosti za nevećinske zajednice na sastancima Skupštine opštine i tako dalje. Vredi napomenuti da je ovim članom takođe definisano da će opštinsko izvršno telo obavezno uključivati predstavnike zajednica koje u toj opštini žive.<sup>15</sup>

Pored ovog člana Ustava, Članovi 53, 54, i 61 Zakona o lokalnoj samoupravi detaljnije objašnjavaju predstavljanje na lokalnom nivou. Članom 53 (Komisija za zajednice) utvrđuje se da svaka opština ima Komisiju za zajednice, to jest opštinsko telo sa ciljem predstavljanja (putem najmanje jednog predstavnika) zajednica koje u toj opštini žive; njeni članovi su predstavnici zajednice i članovi Skupštine opštine (stav 53.1). Komisija je odgovorna za proveru usklađenosti opštinskih vlasti sa zakonom i razmatranje opštinskih politika i aktivnosti u svetlu prava zajednica. Još jedna odgovornost ove Komisije je da Skupštini opštine predlaže mere koje smatra neophodnim i prikladnim za promociju, zaštitu i izražavanje identiteta zajednica koje u opštini žive, odnosno njihovog etniciteta, vere i jezika (stav 53.2).<sup>16</sup>

Pored Komisije za zajednice, neke opštine imaju i zamenika predsedavajućeg za zajednice. Predsedavajući ima posebne dužnosti u vezi sa nevećinskim zajednicama pošto je ova funkcija predviđena za posebne slučajeve. Članom 54 Zakona o lokalnoj samoupravi (Zamenik predsedavajućeg za zajednice) utvrđeno je da je u opštinama sa deset ili više posto stanovništva koje pripada

12 Zakon o lokalnoj samoupravi, br. 03/L-040, član 2, stav 1.

13 Isto, član 3, stav 2.

14 Isto.

15 Ustav, poglavlje 3, član 62, stav 1-2.

16 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 53, stav 53.2.

nevećinskim zajednicama položaj predsedavajućeg Skupštine opštine za zajednice rezervisan za predstavnika ovih zajednica (stav 54.1), i da se lice za ovaj položaj bira glasovima u Skupštini opštine (stav 54.2).<sup>17</sup>

Poslednji deo u vezi sa predstavljanjem zajednica na lokalnom nivou, bar što se tiče Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi, je rezervisano mesto zamenika gradonačelnika za zajednice. Ovo je određeno Članom 61 Zakona o lokalnoj samoupravi (Zamenik gradonačelnika za zajednice), u kome se navodi da opštine sa najmanje deset posto stanovništva iz nevećinske zajednice imaju zamenika gradonačelnika za zajednice (stav 61.1) i da se ovo lice bira na isti mandat kao i gradonačelnik (stav 61.2).<sup>18</sup> Ovim zaključujemo deo koji se bavi predstavljanjem nevećinskih zajednica i na lokalnom i na centralnom nivou vlasti i dodatnim telima uspostavljenim na ova dva nivoa isključivo u svrhu predavljanja manjina u svetlu posebnih prava koje ove grupe uživaju.

## Teorijski pristup

U ovom delu teksta izlaže se teorija manjinskih prava, kako bi se omogućilo poređenje između poželjnog stanja stvari i slučaja Kosova i u skladu je sa uslovom da se model koji iz toga proističe smatra najpogodnijim za ovaj konkretan slučaj, uzimajući u obzir istorijske okolnosti i političku situaciju u realnosti Kosova nakon sticanja nezavisnosti. Ovu teoriju uopšteno je razvio Vil Kimlika (Will Kymlicka), čuveni kanadski politički filozof u oblasti multikulturalizma, i ona uklanja napetosti koje postoje između većinske i manjinskih kultura tako što manjinske kulture akomodira u većinsku i istovremeno im daje mogućnost integracije do nivoa koje one same smatraju odgovarajućim (u svetlu očuvanja svojih kulturnih razlika, odnosno postajanja delom zajedničkog građanskog identiteta sa ostalima). U principu, teorija koju Kimlika nudi i koju ovde podržavamo fokusira se na dopunu ljudskih prava manjinskim pravima onde gde su ljudska prava ograničena principima demokratije, individualnih sloboda i socijalne pravde.<sup>19</sup> Napominjemo da je ovaj odeljak uglavnom deskriptivan, a da će analitički deo pokriti odeljak koji sledi.

### VRSTE DRŽAVA I MANJINA

Kako bi se uklonile tenzije koje postoje između većinske i manjinskih zajednica, suštinski je važno da se pre toga utvrdi nekoliko stvari: vrste država sa aspekta tretmana manjina, vrste manjinskih prava koja se mogu dati i harmonizacija vrste manjine sa odgovarajućom vrstom prava. Važno je da se ova teorija, kako ju je razvio Kimlika, zasniva na premisi da prava data jednoj vrsti manjine treba da budu u skladu sa prirodom te grupe, dok u protivnom zemlja ulazi u rizik produbljivanja jaza među zajednicama što dovodi do cilja suprotnog i ovoj teoriji i ovom tekstu u celini. Dakle, vrste država identifikovanih u ovoj teoriji su multinacionalne i plurietničke države. Multinacionalne su one države u kojima, kako im samo ime kaže, živi više od jedne nacije, dok su plurietničke države one čije stanovništvo čine ljudi drugih kultura koji su tu došli kao imigranti.<sup>20</sup> Prema tome, postoje nacionalne i etničke manjine. Ove prve su manje sklone integraciji pošto su obično koncentrisane u jednom

---

17 Isto, član 54, stav 54.2.

18 Isto, član 61, stav 61.1-2.

19 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (New York: Oxford University Press, 1995), 6.

20 Isto, 11-17.

delu zemlje, dok se integracija drugih, uopšteno govoreći, može smatrati verovatnijom, premda one svejedno žele da zadrže deo svojih etničkih razlika.<sup>21</sup>

## **VRSTE MANJINSKIH PRAVA**

Kimlika tvrdi da je većina modernih demokratija u svetu multinacionalna, plurietnička ili oba. S ovim na umu, on objašnjava tri načina u kontekstu grupno diferenciranih prava na koje su ove demokratije najčešće izlazile u susret zahtevima nacionalnih manjina i etničkih grupa koje u njima žive. Ova tri načina zasnovana su na garantovanju prava na samoupravu, plurietničkih prava ili prava na posebno predstavljanje.<sup>22</sup> Slede definicije koje Kimlika daje za svaka od njih.

Prava na samoupravu nacionalnoj manjini daju neki oblik autonomije ili teritorijalne jurisdikcije.<sup>23</sup> Ova prava su složenija nego druge vrste, zbog toga što - dok prava na predstavljanje i plurietnička prava zahtevaju viši stepen uključenosti manjine u veću političku zajednicu - zahtev za pravima na samoupravu pokazuje želju dotične grupe da odbaci veze sa samom tom zajednicom. On čak pokazuje tendenciju grupe da preispituje njen autoritet i trajnost. Slično tome, oni koji traže prava na samoupravu takođe teže da sebe vide kao političku zajednicu odvojenu od one veće. Imajući ovo na umu, autoritet veće države ne može da nadmaši autoritet drugih nacionalnih zajednica.<sup>24</sup> Složenost leži u činjenici da, po Kimlikinim rečima:

Ako je demokratija vladavina „naroda“, nacionalne manjine govore o tome da ima više od jednog naroda od kojih svaki ima pravo da sobom vlada. Prava na samoupravu, dakle, najkompletniji su slučaj diferenciranog građanstva, pošto narod dele na posebne „narode“ od kojih svaki ima sopstvena istorijska prava, teritorije i ovlašćenja samouprave; i svaki, stoga, ima sopstvenu političku zajednicu. Oni mogu da sopstvenu političku zajednicu vide kao primarnu, a vrednosti i autoritet veće federacije kao izvedene.<sup>25</sup>

Međutim, razlog zbog koga se prava na samoupravu smatraju neophodnim, uprkos potencijalu za političku destabilizaciju, može se naći u pitanju: šta će se dogoditi ako se konkretnim manjinama ne daju prava na samoupravu? Premda mogu da budu potencijalno opasna, država koja u konkretnim okolnostima (sa konkretnom manjinom) zanemaruje neophodnost garantovanja prava na samoupravu lako može da skrene ka situaciji u kojoj ove manjine, kao znak pobune protiv doživljene pretnje, mogu da budu snažnije motivisane da krenu ka secesiji. Smatra se da je njihova sklonost ovakvom delovanju rezultat toga što se osećaju diskriminisanim i/ili uskraćenim za pravo održavanja i iskazivanja svog identiteta, pri čemu odatle potiče njihov zahtev za pravima na samoupravu. Prema tome, iako su obe opcije opasne (prava na samoupravu i njihovo odsustvo), prva opcija smatra se manje rizičnom.

Plurietnička prava, s druge strane, su prava koja se nude etničkim grupama u zemlji kao način da se pomogne određenim manjinama da održe i izraze svoju kulturnu različitost a da to ne bude prepreka njihovom prilagođavanju većinskom društvu ili uključivanju u njega. Stoga se može reći da

---

21 Isto, 10-11.

22 Isto, 26.

23 Isto, 27.

24 Isto, 181-182.

25 Isto, 182.



plurietnička prava promovišu integraciju.<sup>26</sup> Na kraju, prava na posebno predstavljanje su ona prava koja se primenjuju na neku treću grupu (novi društveni pokret), ali takođe i na nacionalne manjine i etničke grupe. Ona pokrivaju zahtev za proporcionalnim predstavljanjem, tako da glasovi manjina budu deo političkog predstavljanja.<sup>27</sup>

Prema tome, iz gore iznetog sledi da Kimlika tvrdi da nacionalne manjine mogu da budu ispravno akomodirane pravima na samoupravu i posebno predstavljanje, a etničke grupe plurietničkim pravima. U ovom drugom slučaju grupama se nudi opcija da zadrže željene aspekte svoje kulture, ali i opciju da se integrišu. Ova premisa gradi se na osnovu opšte pretpostavke da imigranti žele da se integrišu u društvo koje ih prima, te stoga zadržavanje delove sopstvene kulture uopšte uzev nije prepreka integraciji.

#### **SVRHA GRUPNO DIFERENCIRANIH PRAVA**

U pogledu vrsta prava, naime individualnih i kolektivnih, Kimlika tvrdi da grupno diferencirana prava pre treba da se odnose na spoljnu zaštitu nego na unutrašnja ograničenja. Razlika između ova dva koncepta, prema ovom autoru, je da prvi (tj. spoljna zaštita) podrazumeva ograničenja koja grupa može da primeni na slobode sopstvenih članova u cilju zaštite grupe od destabilizujućeg uticaja koji može da proistekne iz unutrašnjeg neslaganja. Drugi (tj. unutrašnja ograničenja) se odnosi na mere korišćene za snižavanje ranjivosti manjinskih grupa pred ekonomskim pritiscima i političkim odlukama većine.<sup>28</sup> Međutim, prava na samoupravu i plurietnička prava u nekim slučajevima takođe mogu da služe kao unutrašnja ograničenja.

#### **ISPRAVLJANJE LIBERALNE TEORIJE: MANJINSKA PRAVA I LIBERALIZAM**

S obzirom na glavne liberalne stavove prema posebnim ili grupno diferenciranim pravima, pitanje koje se postavlja u kontekstu Kimlikine teorije je kakav je konkretan odnos liberalizma prema manjinskim pravima. Za analizu ovog pitanja autor za zadatak postavlja utvrđivanje istorijske veze između liberalizma i manjinskih prava. Zaista, ako se liberalizam smatra ozbiljnom teorijom, ovaj zadatak je neizbežan. Teorija koju ovde razmatramo, to jest razvoj teorije liberalizma kako bi se akomodirale manjine, za glavni cilj ima ispravljanje onoga što Kimlika naziva pogrešnom percepcijom liberalizma. Ova pogrešna percepcija znači da se liberalna politička tradicija opire političkom priznavanju i podršci etnicitetu i nacionalnosti i naglašava da su potrebe za grupno diferenciranim pravima za kulturne grupe ništa drugo nego odstupanja od standardnog modela liberalizma (tj. da su to neliberalne devijacije ove tradicije).<sup>29</sup> Da bi ovo ispravio, autor tvrdi da je benigno zanemarivanje manjinskih prava skorašnja pojava u liberalnoj teoriji; po njegovom mišljenju, ona su bila značajan deo liberalne tradicije između dva svetska rata. Ovo zanemarivanje predstavlja rezultat različitih promena kroz koje prolazi današnje društvo, kao što je etnocentrično omalovažavanje neevropskih kultura, uznemirenost zbog mira i bezbednosti na međunarodnoj sceni i tako dalje. Upravo ovi faktori doveli su do distorzija liberalne teorije, kroz primenu uopštenih pravila i uslova, i to u neprimerenim situacijama. Kimlika tako pokušava da izdvoji ovaj problem i na taj način pokaže da su manjinska prava bila legitiman deo liberalne tradicije.<sup>30</sup>

---

26 Isto, 30.

27 Isto, 31-33.

28 Isto, 35-36.

29 Isto, 40.

30 Isto.

Argument koji sledi je da su grupna prava zaista deo liberalnih principa, pošto liberalizam nije, niti treba da bude, ograničen uglavnom univerzalnim individualnim pravima. Autor tvrdi da su neke istorijske okolnosti dovele do ove novije tendencije zanemarivanja manjinskih prava u liberalnoj tradiciji. Tri su događaja posle Drugog svetskog rata koje Kimlika smatra odgovornim: razočaranje sistemom manjinskih prava u Ligi naroda, američki pokret za ukidanje rasne segregacije i treći - obnova etniciteta među imigrantima u Sjedinjenim Državama.<sup>31</sup> Njegova reakcija na ovu tendenciju, međutim, je da "etnička obnova uključuje reviziju pojma integracije, a ne njeno odbacivanje,"<sup>32</sup> i shodno tome, priznavanje nacionalnosti i etniciteta ne treba da se posmatra kao osnov za podelu, već kao proces koji doprinosi boljoj integraciji, više zasnovanoj na ravnopravnosti nego na asimilaciji.<sup>33</sup> Zaključak je da su ove tendencije takođe rezultat prekomernih uopštavanja: strah za mir u svetu, posvećenost rasnoj jednakosti i zabrinutost zbog eskalacije zahteva imigrantskih grupa su legitimni razlozi za brigu, međutim, ovi slučajevi se preuveličavaju kako bi obuhvatili sve slučajeve kulturnog pluralizma, i odatle pomenuti rezultat.<sup>34</sup>

### **PRIKLADNOST TEORIJE**

Kimlikina teorija, pored svog sadržaja i pristupa, u prednosti je u odnosu na druge teorije predstavljene u savremenoj političkoj misli u oblasti manjinskih prava i zbog toga što uzima u obzir potencijalnu realnost; stoga ona postaje primenljiva u zemljama koje je procene prikladnom, zavisno od situacije. Uz razumevanje stvarne situacije u odnosu na manjinske kulture današnjeg sveta Kimlika dodaje i njihovu akomodaciju, tako što se čini sve što je realno moguće kako bi se uključile u zajednički građanski identitet kao njegov vitalni deo, bez uplitanja u prirodu manjinske kulture. Poštovanjem, a ne prisilnom integracijom, manjinska kultura će izraziti želju da se integriše u zajednički građanski identitet šireg društva i oseća njegovim delom.

## **Slučaj Kosova u kontekstu ove teorije**

U narednom delu pokušaćemo da goreopisanu teoriju primenimo na slučaj Kosova, kako bi se utvrdilo da li se taj politički sistem u nju uklapa i na osnovu toga zaključilo da li je zemlja na pravom putu u regulisanju zakonodavstva u oblasti manjinskih prava. Pre svega, važno je razmotriti razloge zbog kojih se ova teorija smatra najadekvatnijim modelom za slučaj Kosova. U tom svetlu, istorija etničkih tenzija u regionu i tokom devedesetih godina prošlog veka u bivšoj Jugoslaviji (u ovu svrhu, naglasak je na kosovskom sukobu iz 1999) igra ključnu ulogu; ona je zaista imperativ za ispravnu ilustraciju situacije i okolnosti u odnosima između građana Kosova koji potiču iz različitih zajednica unutar zemlje (ponovo, naglasak ovde je na odnosima između kosovskih Albanaca i Srba). Nije potrebno napominjati da je za krajnji cilj uspostavljanja takvog sistema na Kosovu koji će akomodirati zajednice u skladu sa njihovom različitošću ali će ići ka stvaranju zajedničkog građanskog identiteta, aspekt pomirenja sa prošlošću, kao veoma složeno pitanje, ključni element u donošenju političkih odluka u vezi sa pravima manjina.

Do sada je jasno da Kimlika u svojoj teoriji o multikulturalizmu i akomodaciji manjina u osnovi tvrdi

---

31 Isto., 38

32 Isto., 67.

33 Isto

34 Isto, 69.

da manjinama koje žive u nekoj zemlji treba da bude omogućeno da se integrišu u većinsko društvo do nivoa na kome se osećaju dobro; ovo se čini tako što im se istovremeno daju dve opcije: integracija putem jednakih mogućnosti ili očuvanje razlika putem posebnih prava. Svrha ovih prava je uklanjanje pretnje od asimilacije njihovog identiteta. Dihotomija koja leži u ovoj opciji smatra se najpogodnijom za kosovske manjine (naglasak je ovde na Srbima), imajući u vidu veoma važnu činjenicu da je etničko nasilje deo veoma skore istorije i da zbog toga etničke tenzije još uvek postoje, premda u različitoj meri, zavisno od konteksta. Sledi da etničke razlike između ovih zajednica igraju veoma važnu političku i društvenu ulogu i da u skladu sa tim treba da budu priznate.

Potreba za akomodacijom pomenutih razlika unutar sistema stoga je neizbežna; međutim, pojednako je neophodno omogućiti da sistem obavlja svoju dužnost ujedinjenja građana u jednom zajedničkom građanskom identitetu (tj. građani Kosova). Aktuelna politička situacija na Kosovu i u odnosima sa Srbijom, kao i društveni odnosi na Balkanu uopšte, nisu obećavajući za druge alternative tretmana manjina, osim priznavanja različitosti i davanja posebnih prava i privilegija. Razlog za ovo je činjenica da onde gde su etničke tenzije trajne i gde postoji skorašnja istorija etničkog nasilja, nepriznavanje jedne strane kao različite i tretman jednak onom koji ima većinska zajednica verovatno će imati suprotan efekat i uzvratiti drugim antagonizmima i daljim međuetničkim tenzijama. Štaviše, ovo takođe može da dovede do produbljenja međudržavnih tenzija (tj. između Kosova i Srbije). U principu, ovaj scenario je predviđen u skladu sa utiskom da je međuetničko nasilje kao što je ono tokom devedesetih na Kosovu obe strane preplavilo implikacijama proisteklim iz tereta međuetničkih neprijateljstava, te odatle otpor amalgamiranju ove dve grupe pod jednim građanskim identitetom (pri čemu se etnički identitet klasifikuje kao podređen građanskom). Kao rezultat, potrebno je nekoliko generacija pre nego što postane razumno razmotriti primenu liberalne teorije u slučaju Kosova, ako to u tom trenutku bude bio poželjan cilj.

Imajući u vidu goreopisanu situaciju, pitanje više nije da li manjinama treba ili ne treba dati posebna prava, već pre način na koji ta prava treba da budu primenjena kako se već postojeći jaz između zajednica ne bi širio, što bi bilo protiv akomodacije manjina a u korist dalje podele i neprijateljstva među zajednicama. Da bi se odgovorilo na ovo pitanje i istovremeno videlo gde je Kosovo sada u odnosu na željeni politički sistem u vezi sa tretmanom manjina, Kimlikinoj teoriji pribegava se i kao rešenju i kao alatu za poređenje. U tom procesu i radi tačnosti, situacija i sistem na Kosovu ocenjivaće se u skladu sa terminima koji se koriste u Kimlikinoj teoriji, čije objašnjenje sledi.

Jedan od najvažnijih elemenata primetnih u Kimlikinoj teoriji je razlika između multinacionalnih i plurietničkih država. U tom smislu, Kosovo se označava kao multinacionalna država, imajući u vidu razliku između ove dve vrste, kako je opisano u trećem delu ovog teksta. Međutim, pitanje koje ovde privlači pažnju je činjenica da je Kosovo sopstvenim Ustavom definisano kao multietničko a ne multinacionalno. Razlog za ovo je činjenica da zvanično postoji jedna kosovska nacija koja se sastoji od ljudi koji pripadaju različitim etnicitetima ali su bez obzira na to građani ujedinjeni u jednoj suverenoj državi. S druge strane, multinacionalne države u osnovi korespondiraju sa principom da individualne etničke grupe imaju različit nacionalni identitet unutar države (pri čemu su lojalne matičnoj naciji dok je veza sa unijom sekundarna). Tačka u kojoj se društvena realnost Kosova i Kimlikina definicija multinacionalne države preklapaju je neformalna ali društveno opipljiva perspektiva: sa svojim decentralizovanim političkim sistemom, kosovske opštine uglavnom su podeljene na etničkoj osnovi, i stoga etniciteti, uz poseban društveni identitet, takođe predstavljaju njegov politički ekvivalent. Stoga se multietničko (Kosovo) i multinacionalno (Kimilika) ovde koriste naizmenično.

Teret koji multinacionalne države nose je da su zajednice manje sklone integraciji, jer već imaju

poseban nacionalni identitet i, najvažnije, nastoje da se teritorijalno koncentrišu u istom delu zemlje. Primer koji potvrđuje ovaj fenomen u slučaju Kosova je da je srpska zajednica koncentrisana u određenim opštinama (npr. Gračanica, Klokot, Parteš, Ranilug), čime su stvorene granice zajednica a integracija u većinsko kosovsko društvo predstavlja izazov. Pored ovako stvorene prepreke integraciji, još jedna posledica teritorijalne etničke podele je da omogućava čvršće veze sa zemljom etničkog porekla nego sa zemljom državljanstva. Ovo je primetno u slučaju kosovskih Srba, čije su veze sa Srbijom jače nego veze sa Kosovom, i u političkom i u društvenom smislu. Ovo, međutim, nije argument da se ova etnička manjina ne obavezuje pravnim okvirom Kosova i da ga ne priznaje kao zvanični organ vlasti (čak iako u ovom smislu postoje problemi i u oblastima obrazovanja, zdravstva itd), već pre kao argument da se oseća zaštićenom od strane države etničkog porekla i da joj pripada.

Druga ključna specifičnost Kimlikine teorije je klasifikacija manjinskih prava u odnosu na vrstu manjine kojoj su namenjena i data. Kako je opisano u drugom delu ovog teksta, postojeće vrste manjina (u skladu sa postojećim vrstama država) su nacionalne i etničke manjine, dok su vrste prava samouprava, plurietnička prava i posebno predstavljanje. Priznavanje ove podele suštinsko je u procesu definisanja odgovarajućeg tretmana za konkretne vrste manjina jer je nemoguće klasifikovati jednu grupu bez stvarnog skeniranja njene istorije. Iz svrstavanja Kosova u ovu teoriju kao načina ocenjivanja njegovog sistema proističe da je u kontekstu ove teorije zemlja pre sačinjena od nacionalnih nego od etničkih manjina (u smislu prethodnog pasusa). Sada, pošto je Kosovo u ovom kontekstu multinacionalna država sa multinacionalnim manjinama, vrste prava koje zemlja treba da garantuje svojim manjinama su samouprava i posebno predstavljanje (premda su plurietnička prava najprimenljivija na etničke manjine, definisane kao one koje dolaze kao imigranti, što nije slučaj sa Kosovom). Sledi pregled potencijalnih šteta i prednosti po društvo u ovom scenariju.

Prava na samoupravu, naime ona koja nacionalnim manjinama daju neki oblik autonomije ili teritorijalne jurisdikcije unutar zemlje, delimično se primenjuju na Kosovu. Iako su opštine u kojima je koncentrisana srpska manjina (vidi gore) pod jurisdikcijom Ustava Kosova a Zakon o lokalnoj samoupravi se primenjuje kao i u drugim opštinama, ovaj princip ne odnosi se na četiri opštine Severnog Kosova (tj. Leposavić, Zubin Potok, Zvečan i Severna Mitrovica) u kojima žive Srbi. Sporazum između Beograda i Prištine, nazvan "Prvi sporazum o principima koji uređuju normalizaciju odnosa,"<sup>35</sup> potpisan u Briselu 19. aprila 2013. između kosovskog i srpskog premijera, ove opštine definiše kao jasan slučaj primene prava na samoupravu za stanovništvo koje u njima živi. Ovo je jasno utvrđeno odredbama o osnivanju Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, koja je paralelna struktura sa Asocijacijom kosovskih opština (stav 2) i ima punu nadležnost u različitim oblastima kao što su ekonomija, obrazovanje, zdravstvo i drugo (stav 3). Štaviše, ovim sporazumom utvrđuje se da će ove četiri opštine imati posebnog policijskog regionalnog komandanta i snage kosovske policije na tom terenu biće istog etniciteta kao stanovništvo, naime Srbi (stav 9).<sup>36</sup> Ovo su neki primeri koji ilustruju prirodu dodatnih privilegija koje se garantuju građanima ove četiri opštine na osnovu njihove etničke pripadnosti.

Sa ovim na umu, važno je ponoviti objašnjenje izneto u ovde korišćenoj teoriji, kako bi se pokazale prednosti prava na samoupravu u kontekstu. Kako smo naveli u trećem delu ovog teksta, ovaj skup prava definiše se kao nužno zlo; premda možda ne služe najbolje svrsi integracije manjine i možda ne doprinose stvaranju zajedničkog građanskog identiteta, bez njih bi situacija mogla da se pogorša.

35 Radio-televizija Srbije. "Prvi sporazum o principima koji uređuju normalizaciju odnosa."

36 Isto

Ove manjine će se verovatnije osećati zanemarenim ili prinuđenim na asimilaciju ako njihova želja za samoupravom kao grupe etnički homogenih opština koje se graniče sa zemljom etničkog porekla ne bi bila priznata. Veća je verovatnoća za pokušaj odvajanja od Kosova i priključenja Srbiji, i time političku destabilizaciju i društvenu nestabilnost. Prema tome, iako su prava na samoupravu za sprske opštine politički nepovoljna za Kosovo, manje je verovatno da će ona izazvati eskalaciju situacije, a dugoročno mogu da doprinesu da se građani ovih opština osećaju sigurnije kao deo kosovskog društva i u tom slučaju mogu da budu modifikovana ili u potpunosti opozvana.

Što se tiče prava na posebno predstavljanje, kosovski sistem je jasan primer za njih, na osnovu njegovog Ustava i pravnog okvira. Ovo se jasno ogleda u političkom ustrojstvu sistema na Kosovu, kako je opisano u drugom delu ovog članka. Svrha ovih prava je da odgovore na potrebu za proporcionalnim predstavljanjem i da obezbede da manjine budu zastupljene u političkom predstavljanju u zemlji. Što se tiče situacije na Kosovu, može se stoga zaključiti da se ova prava, premda mogu da prošire jaz između različitih grupa, smatraju jedinom alternativom za promociju zdravih odnosa među zajednicama kao građanima jedne zemlje, stvarajući pritom pogodno okruženje za akomodaciju različitosti. Ova akomodacija je mehanizam koji nevećinskim grupama omogućava da se osećaju predstavljenim u političkim procesima u zemlji. Sve u svemu, čak iako ovo možda nije najbolja opcija za dugoročnu budućnost Kosova i njegovih građana, ono to svakako jeste u kontekstu sadašnjih okolnosti i bliske budućnosti. Alternativne opcije sa višim nivoom mešanja zajednica ne smatraju se povoljnim, bar dok međuetnički odnosi (naročito Srbi – kosovski Albanci) unutar Kosova i međudržavni odnos (Kosovo – Srbija) ne postanu manje napeti.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, deo Kimlikine teorije koji će se razmatrati u kontekstu Kosova je koncept i praksa grupnog predstavljanja. Pošto podrška grupnom predstavljanju potiče iz argumenta da ono ne zadovoljava garantovanje grupno diferenciranih prava, već procedure za donošenje odluka takođe moraju da ova prava definišu i tumače, ono se smatra poželjnim instrumentom za kosovske okolnosti u odnosu na njegove manjine.<sup>37</sup> Dalje, imajući u vidu dva slučaja kada je zahtev za grupnim predstavljanjem legitimian (tj. kada je manjinska grupa u nepovoljnom položaju zbog toga što je manjina i kada takva grupa treba da dokaže da želja za samoupravom odražava volju pripadnika te zajednice)<sup>38</sup>, čak iako manjinske grupe nisu u nepovoljnom položaju u poređenju sa kosovskom albanskom većinom, prošlost i etničke predrasude koje još uvek postoje mogu se smatrati „nepovoljnim okolnostima“ u ovom kontekstu; drugi slučaj odnosi se na četiri opštine na Severu (razmotrene ranije u ovom delu). Za ilustraciju načina na koji je grupno predstavljanje uspostavljeno u kosovskom zakonodavstvu dajemo primer Konsultativnog veća za zajednice na centralnom nivou,<sup>39</sup> potpredsednika Skupštine opštine za zajednice<sup>40</sup> i zamenika gradonačelnika za zajednice na lokalnom nivou<sup>41</sup>, kao i drugih ranije pomenutih.

---

37 Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, 131.

38 Isto, 144-5.

39 Ustav, poglavlje 3, član 60, stav 1.

40 Isto, poglavlje 3, član 62, stav 1-2.

41 Isto, član 61, stav 61.1-2. – OVO JE IZ ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI A NE IZ USTAVA, prim. prev.

## Zaključci

Ovaj tekst predstavlja pokušaj ocenjivanja političkog ustrojstva Kosova i njegovog pravnog okvira u odnosu na prava manjina koje u toj zemlji žive. Naravno, zbog činjenice da je srpska manjina najveća ovakva grupa na Kosovu, naglasak je na njoj kroz čitav tekst, premda ne eksplicitno i bez isključivanja ostalih. Ovo ocenjivanje radi se u svetlu sveobuhvatnog cilja teksta, a to je da se vidi gde je Kosovo u odnosu na akomodaciju različitosti (kao suštinskog dela identiteta) i, u isto vreme, stvaranje zajedničkog građanskog identiteta. Ovaj identitet smatra se osnovom društveno i politički stabilne zemlje i jednom od osnovnih karakteristika modernih demokratskih društava. U ocenjivanju se uzima u obzir istorija međuetničkih odnosa između kosovskih Albanaca i Srba, relevantnih političkih dešavanja i posledičnog stanja uma konkretnog stanovništva. Nalazi pokazuju da sadašnji sistem Kosova, davanjem posebnih prava manjinama, doprinosi konsolidaciji društva (olakšavajući time proces integracije manjina u većinsku kulturu) više nego što bi to bio slučaj bez garantovanja takvih prava, u kontekstu aktuelnih okolnosti. Potencijal da ovaj sistem proširi jaz između zajednica i doprinese podeli još uvek postoji, međutim u manjem stepenu nego što bi to bilo u suprotnom slučaju jednakog tretmana.

Metod koji se ovde koristi za ocenjivanje sistema je predstavljanje odgovarajućih delova kosovskog ustavnog i pravnog okvira i drugih relevantnih karakteristika njegovog političkog sistema, za čim sledi pregled teorije koja se smatra najpogodnijom za slučaj Kosova; razvio ju je Vil Kimlika. Nakon teorijskog pristupa dolazi analiza političkog sistema Kosova (u odnosu na prava nevećinskih zajednica) u kontekstu predstavljene teorije. Naglasak je na donetim zakonima i politikama i na načinu na koji oni doprinose ispravnom cilju (to jest, stvaranju zajedničkog građanskog identiteta uz očuvanje grupnih razlika), kao i razloga za ovakav zaključak. Shodno tome, na osnovu ovih zaključaka, ocena je da je aktuelni sistem na Kosovu na pravom putu i da pravni okvir ne zahteva velike promene.

Da zaključimo u svetlu gorepomenutog cilja, vredi pomenuti da čak iako se u principu kosovski sistem uklapa u iznetu teoriju, imajući u vidu da je ona u korenu liberalna (dopunjena elementima posebnih prava), sistemu nedostaje liberalna komponenta jer je sve zasnovano na razlikama između zajednica i posebnom tretmanu. Međutim, kao što je ranije zaključeno, posmatrajući aktuelnu situaciju u zemlji i regionu i način na koji je skorašnja istorija uticala na odnose između različitih etničkih zajednica na Kosovu, ovaj model služi dugoročnom cilju pomirenja sa prošlošću i popuštanja postojećih međuetničkih tenzija. On takođe doprinosi političkoj stabilnosti u regionu i izbegavanju društvene nestabilnosti. U većem obimui u dalekoj budućnosti, možda postane povoljno da se element liberalizma uspostavi kao deo sistema, i tako Kimlikina teorija primeni u većoj meri. Bez obzira na to, ovo zahteva vreme. Preporuka koja proističe iz ovog zaključka je da pažnja trenutno treba da se usmeri ka efikasnoj implementaciji pravnog okvira i politika za manjinska prava na Kosovu; drugim rečima, koncentriše na praktičan pristup teorijskom modelu.

## Literatura:

Ustav Republike Kosovo. Kosovo, Vlada Kosova, jun 2008.

Kymlicka, Will. Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. New York: Oxford University Press, 1995.

Radio-televizija Srbije. "Prvi sporazum o principima koji uređuju normalizaciju odnosa"  
<http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>

Zakon o lokalnoj samoupravi, br. 03/Lo40, Kosovo, 2008.

Jelena Lončar

## Podela vlasti na Kosovu: efekti etničkih kvota i manjinskog veta

Na Kosovu su od 2001. godine uvedene različite garancije podele vlasti za etničke zajednice. Ove garancije obuhvataju etničke kvote u zakonodavnoj i u izvršnoj vlasti i pravo veta za manjinske zajednice. Pošto njihova efikasnost još uvek nije dovoljno analizirana, ovaj rad nastoji da istraži različite efekte aranžmana podele vlasti. U fokusu rada prvenstveno su parlamentarne etničke kvote i prava na veto, kao i njihov uticaj na demokratsku stabilnost, odlučivanje i ovlašćenja manjinskih grupa na Kosovu. Oslanjajući se na polustrukturirane elitne intervjue sa osamnaest poslanika kosovskog parlamenta, u ovom radu tvrdi se da su etničke kvote neophodne za inkluziju zajednice u političke institucije na Kosovu, ali i da rezervisana mesta i pravo na manjinski veto imaju negativne efekte na stabilnost, međuetničku saradnju i integraciju zajednica. Čini se da ne postoji saglasnost između manjinskih ovlašćenja sa jedne i međugrupne saradnje i dugoročne stabilnosti sa druge strane.



Etnička kvota, pravo na veto,  
podela vlasti, etnička manjina,  
Kosovo



Ovaj tekst je u originalu napisan  
na engleskom jeziku.



## Uvod

U ranijim teorijskim istraživanjima tvrdilo se da pripadnici manjinskih grupa imaju veći podsticaj da predstavljaju svoje grupe nego pripadnici većinske grupe (Phillips, 1995, Williams, 1998, Young, 1990). Rezervisana mesta za manjine stoga mogu da povećaju zastupljenost manjinskih gledišta i ostvarivanje drugih manjinskih prava. Uz to, Lijphart (1977, 2004) tvrdi da su proporcionalno prisustvo etničkih grupa u političkim institucijama i etnička podela vlasti neophodni za obezbeđenje mira i demokratske stabilnosti u duboko podeljenim društvima. Međutim, pristup podele vlasti je naveliko kritikovan u literaturi, uz tvrdnju da etnička podela vlasti može samo da učvrsti etničke podele i produbi sukob (Rothchild and Roeder, 2005b).

Uprkos teorijskim neslaganjima, načelo podele vlasti usvojile su mnoge zemlje i međunarodne institucije sa misijom promovisanja ljudskih i manjinskih prava. Na primer, OEBS je kreirao različite preporuke u cilju zaštite manjina, naročito u zemljama Jugoistočne Evrope. Među njima, Preporuke iz Lundao delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, usvojene 1999. godine, direktno se fokusiraju na političko predstavljanje manjina. Preporučuje se da zemlje obezbede posebno predstavljanje nacionalnih manjina “kroz rezervisani broj mesta u jednom ili oba doma parlamenta ili u parlamentarnim odborima i kroz druge oblike zajemčenog učešća u zakonodavnom procesu” (OSCE High Commissioner on National Minorities, 1999, p. 8). Sledeći ove preporuke, bar 28 zemalja do sada je uvelo neki oblik etničkih kvota<sup>1</sup> (Bird, 2014, Htun, 2004). Uprkos svemu ovome, nedostaju empirijska istraživanja koja pokazuju kako etničke kvote utiču na demokratsku stabilnost, kvalitet predstavnika i mogućnosti predstavljanja interesa etničkih manjina (Krook and Zetterberg, 2014). U ovom radu nastojim da istražim ova pitanja kroz analizu efekata etničkih kvota i manjinskog veta u slučaju Kosova.

Hans Haekkerup, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SRSG) Ujedinjenih nacija (UN), uveo je 2001. godine različite garancije podele vlasti za etničke zajednice<sup>2</sup> na Kosovu. Ove garancije obuhvatale su etničke kvote i u zakonodavnoj i u izvršnoj vlasti, pravo na veto za manjine i delimičnu autonomiju (npr. u obrazovanju i kulturi). Imajući u vidu prostorna ograničenja, ovaj rad fokusiraće se samo na etničke kvote i pravo veta u kosovskom parlamentu. U radu nastojim da istražim efekte parlamentarnih etničkih kvota i prava na veto na demokratsku stabilnost, odlučivanje i ovlašćenja manjinskih grupa. Nalazi su zasnovani na polustrukturiranim elitnim intervjuima sa osamnaest poslanika kosovskog parlamenta.

Prvi deo rada predstavlja glavne teorijske debate. Istraživački plan i metodologija predstavljeni su u drugom delu. Za ovim sledi kratko objašnjenje institucionalnih aranžmana na Kosovu usvojenih nakon 2001. godine. Nalazi istraživanja, koji govore da etničke kvote i manjinsko pravo veta imaju brojne divergentne efekte, predstavljeni su u četvrtom delu. Pokazuje se da su etničke kvote bile neophodne za uključivanje zajednica u političke institucije na Kosovu, ali da se rezervisana mesta i manjinski veto negativno održavaju na njihovu stabilnost, međuetničku saradnju i integraciju. Ovi nalazi sumiraju se u zaključnom delu rada.

---

1 U ovom radu termin “etničke kvote” definiše se kao “formalna izborna pravila koja garantuju minimalan broj političkih predstavnika konkretnih etničkih grupa” (Bird, 2014, str. 12).

2 Termin “zajednica”, kako se koristi u kosovskom zakonodavstvu i praksi, ima isto značenje kao termini “etnička manjina” ili “nacionalna manjina”. Prema Zakonu o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, zajednice se definišu kao manjinske nacionalne, etničke, kulturne, jezičke ili verske grupe tradicionalno prisutne na Kosovu. Zakon konkretno priznaje sedam manjinskih grupa kao zajednice: Srbe, Turke, Bošnjake, Rome, Aškalije, Egipćane i Gorance (član 1.4). U ovom radu će se stoga termini “zajednica” i “manjinska grupa” koristiti alternativno.

## Pregled literature: podela vlasti u duboko podeljenim društvima

Većina autora koji se bave rešavanjem sukoba slaže se da je institucionalna organizacija duboko podeljenih društava jedan od najvažnijih faktora koji utiču na šanse ovih društava za stabilizaciju i demokratsku konsolidaciju (Horowitz, 1985, Lijphart, 1977). Međutim, u literaturi postoje kontradiktorna očekivanja u vezi sa efektima različitih institucionalnih aranžmana. S jedne strane, očekuje se da će etničke kvote delovati kao podsticaj za demokratsku stabilizaciju nakon sukoba i integraciju manjina u društvo (Lijphart, 1977, Lijphart, 2004). One takođe teže da obezbede široko predstavljanje različitih etničkih grupa i uključivanje svih grupa u političke institucije (O'Flynn, 2005). Prema Lijphartu, da bi se obezbedila zaštita manjina, aranžmane za podelu vlasti koji se odražavaju u garantovanim mestima u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti (koje će garantovati proporcionalno prisustvo i učešće u odučivanju svih segmenata) takođe treba da prati široka delimična autonomija i garancije veta u oblastima koje utiču na vitalne interese manjina (Lijphart, 1977, str. 36-37).

Razlog za aranžmane podele vlasti je da interese različitih etničkih grupa ne mogu da promovišu drugi. Lijphart tvrdi da je teško zamisliti da bi male manjine bile voljne da prihvate da ih umesto pripadnika njihove sopstvene predstavlja politički lider većinske grupe (Lijphart, 2002, str. 48-49, Lijphart, 2004, str. 98). Uprkos očuvanju etničkih podela i etnifikaciji politike, tvrdi se da se kompromis i saradnja među etničkim liderima mogu očekivati zato što političari žele da budu deo vlasti i, da bi ostali na vlasti, spremni su na kompromise i postizanje sporazuma (Lijphart, 2002, str. 44). Pored toga, oni shvataju opasnosti blokade ukoliko ne načine kompromis, ali takođe i da preterano korišćenje veta može da se okrene protiv njihovih sopstvenih interesa (Lijphart, 1977, str. 37).

S druge strane, neki autori tvrde da podela vlasti može da bude korisna u početnoj fazi, da partnere privuče pregovaračkom stolu, ali da u kasnijim fazama može da predstavlja prepreku konsolidaciji mira i demokratije (Reilly and Reynolds, 1999, Roeder and Rothchild, 2005). Rothchild i Roeder tvrde da uspešna podela vlasti zahteva zajednički nacionalni identitet i snažnu legitimnu državu (Roeder and Rothchild, 2005, str. 323). Međutim, većina društava nakon građanskih ratova ne zadovoljava ove uslove. Stoga primena čvrstih garancija podele vlasti, kao što su etnička raspodela izvršnih funkcija i garantovanih mesta u zakonodavnoj vlasti, može da dodatno produbi etničke rasepe (Rothchild and Roeder, 2005a, str. 6). Podsticanjem glasanja duž etničkih linija državne institucije mogu da reprodukuju i ukorene etnički rasep, čime se dugoročno narušavaju mir i stabilnost (Reilly and Reynolds, 1999, str. 30, Rothchild and Roeder, 2005b). Štaviše, garancije podele vlasti mogu da budu manje efikasne u promovisanju demokratske konsolidacije (Reilly and Reynolds, 1999, str. 29, Roeder, 2005). Uz to, pravo veta može da blokira proces donošenja odluka i dovede do nestabilnosti. Drugi potencijalni nedostatak garantovanih mesta je mogućnost smanjenja političke participacije i učešća građana. Sve dok su mesta rezervisana, a biračka tela nedovoljno aktivna u politici, ne postoje mehanizmi koji bi predstavnike podstakli da deluju kao zastupnici manjinskih prava. Kako primećuje Phillips, "jedan od problema u strategiji 'sigurnih mesta' za manjinske predstavnike je da se političari možda neće ni truditi da obuku kostim bilo kojih političkih ideja" (Phillips, 1995, str. 102).

Uprkos velikim teorijskim debatama u ovoj oblasti, nije sprovedeno dovoljno empirijskih istraživanja koje bi potvrdile ove teorije. Štaviše, među različitim mehanizmima podele vlasti, efekti etničkih kvota naročito su se malo analizirali. U ovom radu stoga nastojim da teoriju proverim kroz empirijsku studiju etničkih kvota i manjinskog veta u kosovskom parlamentu.

## Studija slučaja i metodologija

Ovaj rad se fokusira na manjinsko predstavljanje na Kosovu iz nekoliko razloga. Prvo, predstavljanje manjina na Kosovu do sada nije bilo dovoljno istraženo (videti Beha, 2013, Cocosatu, 2012, Visoka and Beha, 2011). Drugo, od 2001. godine Kosovo primenjuje čvrste garancije podele vlasti za zajednice<sup>3</sup>. Njihovi efekti do sada nisu detaljno ispitani (ali videti Bieber, 2005). Treće, ovo je takođe i dobar trenutak za istraživanje jer izborna pravila za predstavnike manjina mogu da se promene tokom aktuelnog procesa izborne reforme. Na Kosovu se trenutno vodi žustra debata o mogućnosti ukidanja podsticaja za dobijanje dodatnih mesta pored onih sigurnih. Dok se neke stranke zalažu za zadržavanje sadašnjih pravila, druge tvrde da sigurna mesta treba da se raspodele samo ako nacionalne manjine na otvorenim izborima ne osvoje bar isti broj mesta koji im je bio garantovan do 2014. godine.

Moja analiza zasniva se na osamnaest polustrukturiranih intervjua sa poslanicima i većinske i manjinskih grupa. Intervjui su vođeni tokom februara i marta 2014. godine. Gotovo svi intervjui obavljani su u kosovskom parlamentu. Učesnici su izabrani na osnovu stranačke pripadnosti i etničkog porekla. Intervjuisano je po šest predstavnika svake od sledećih grupa: albanska zajednica, srpska zajednica i druge manjinske zajednice (uključujući tursku, bošnjačku, romsku i aškalijsku zajednicu). Od učesnika se tražilo da komentarišu proces i razloge usvajanja sistema kvota na Kosovu, uz osvrt na pozitivne i negativne efekte etničkih kvota, uključujući uticaj na demokratsku stabilnost, odlučivanje i međuetničke odnose.

### Garancije podele vlasti na Kosovu

Skupština Kosova ima ukupno 120 poslanika. Od ovih 120 mesta, 20 je garantovano za nevećinske zajednice. Polovina garantovanih mesta rezervisana je za srpsku nacionalnu manjinu; četiri mesta rezervisana su za predstavnike aškalijske, egipćanske i romske manjine; tri su garantovana za bošnjačku manjinu; dva za tursku manjinu na Kosovu i jedno mesto za goransku zajednicu (Ustav Kosova, čl. 64). Dva od pet potpredsednika Skupštine Kosova moraju da budu iz manjinskih zajednica: jedan iz srpske i jedan iz druge nevećinske zajednice (Ustav Kosova, čl. 67). Ustav Kosova takođe obezbeđuje da bar jedan potpredsednik svakog od parlamentarnih odbora dolazi iz etničke zajednice različite u odnosu na zajednicu kojoj pripada predsednik (Ustav Kosova, čl. 77).

Garancije za zaštitu manjina dodatno su ojačane uspostavljanjem stalnog parlamentarnog Odbora za prava i interese zajednica i povratak (u daljem tekstu: Odbor). Nadležnost Odbora je da predlaže zakone i nudi preporuke i savetodavna mišljenja za svaki zakonski predlog u Skupštini. Sastav Odbora je sledeći: jedna trećina članova su poslanici iz srpske zajednice, druga trećina iz drugih manjinskih zajednica, a jedna trećina iz većinske zajednice (Ustav Kosova, čl. 78).

Pored toga, usvajanje zakona od vitalnog interesa za zajednice zahteva i većinu glasova prisutnih poslanika – i onih koji glasaju – iz većinske etničke zajednice i većinu glasova prisutnih predstavnika – i onih koji glasaju – iz manjinskih zajednica (Ustav Kosova, čl. 81). Zakonima od vitalnog interesa za zajednice se, prema Ustavu, smatraju: “(1) zakoni kojima se menjaju opštinske granice, uspostavljaju ili ukidaju opštine, definiše opseg ovlašćenja opština i njihovo učešće u međuopštinskim i prekograničnim

3 Relativno čvrstim garancijama podele vlasti se u inkluzivnom odlučivanju, prema Rotchildu i Roederu, smatraju etnička raspodela izvršnih funkcija i rezervisana mesta u zakonodavnoj vlasti, dok parlamentarizam i proporcionalno predstavljanje putem lista sa niskim izbornim pragom predstavljaju relativno meke garancije (Rothchild and Roeder, 2005b, str. 31).

odnosima; (2) zakoni kojima se ostvaruju prava zajednica i njihovih pripadnika osim onih koja su utvrđena Ustavom; (3) zakoni o upotrebi jezika; (4) zakoni o lokalnim izborima; (5) zakoni o zaštiti kulturnog nasleđa; (6) zakoni o verskoj slobodi ili o sporazumima sa verskim zajednicama; (7) zakoni o obrazovanju; (8) zakoni o upotrebi simbola, uključujući simbole zajednica i javne praznike” (Ustav Kosova, čl. 81).

Zajednice takođe uživaju garantovano predstavljanje u izvršnoj vlasti. Naime, bar jedan ministar u vladi mora da bude iz srpske zajednice i bar jedan iz neke druge manjinske zajednice. Ako vlada ima više od dvanaest ministara, mora da ima i trećeg ministra sa manjinskim etničkim poreklom (Ustav Kosova, čl. 96). Zajednice takođe imaju pravo na najmanje četiri mesta zamenika ministara, koja ravnopravno dele srpska i druge nevećinske zajednice. Ako vlada ima više od dvanaest ministara, dodatnog trećeg zamenika ministra treba da imenuje i srpska i druge nevećinske zajednice. U aktuelnoj kosovskoj vladi koja se sastoji od dvadeset ministara i pet zamenika premijera, pet ministara<sup>4</sup> je iz manjinskih zajednica (četiri iz srpske i jedan iz turske). Jedan od tri ministara iz srpske zajednice takođe je i zamenik premijera.

Pored toga, u opštinama u kojima najmanje 10% stanovništva pripada nevećinskim zajednicama, mesto potpredsednika Skupštine opštine za zajednice rezervisano je za predstavnika ovih zajednica (Ustav Kosova, čl. 62). Najmanje 15% sudija Vrhovnog suda i bilo kog drugog suda mora da bude iz manjinskih zajednica (Ustav Kosova, čl. 103). Manjinske zajednice takođe imaju rezervisana mesta u Sudskom veću Kosova. Uz to, etničke zajednice imaju pravo na pravično predstavljanje u zapošljavanju u javnim institucijama i javnim preduzećima na svim nivoima (Ustav Kosova, čl. 61).

U smislu manjinskih prava Ustav Kosova obezbeđuje konzistentnost sa Sveobuhvatnim predlogom za rešenje statusa Kosova (u daljem tekstu: Ahtisarijev plan) koji je pripremio Specijalni izaslanik za proces utvrđivanja budućeg statusa Kosova, Martti Ahtisaari, marta 2007. godine. Štaviše, odredbe Ahtisarijevog plana imaju premoć nad svim drugim zakonskim odredbama na Kosovu (Ustav Kosova, čl. 143). Prema Ahtisarijevom planu, za prva dva uzastopna izborna mandata (odnosno, 2007-2010, 2010-2014) svako mesto koje političke stranke, građanske inicijative ili kandidati koji predstavljaju manjinske zajednice osvoje putem izbora dodaće se na dvadeset garantovanih mesta (Ustav Kosova, čl. 148). Stranke koje predstavljaju nevećinske zajednice takođe su na prvim i drugim izborima bile izuzete iz izbornog praga od 5% koji se primenjuje na albanske stranke. Kako bi osvojile dodatna mesta preko dvadeset garantovanih, manjinske liste morale su da pređu “prirodan” prag od 1% (KIPRED, 2012). Ove odredbe omogućile su zajednicama da na poslednjim parlamentarnim izborima iz 2010. godine osvoje dodatnih pet mesta (tri za srpsku, jedno za bošnjačku i jedno za tursku zajednicu). Ova dodatna mesta osvojena na otvorenim izborima na Kosovu se uglavnom označavaju kao “rezervisana mesta”, dok se dvadeset sigurnih manjinskih mandata smatra “garantovanim mestima”. Pošto ovu terminologiju koriste političari i istraživači na Kosovu, biće usvojena i u ovom radu.

Važno je napomenuti da nijedna od ovih mera nije bila usvojena voljom bilo glavnih bilo manjinskih političkih stranaka ili političara na Kosovu. Upravo suprotno, glavnu ulogu u dizajniranju političkih institucija na Kosovu imala je međunarodna zajednica (Weller, 2012). Garancije podele vlasti na Kosovu najpre je 2001. nametnuo Specijalni predstavnik Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu i albanski političari morali su da ovo prihvate kao “cenu nezavisnosti”. Kako je jedan poslanik iz vladajuće stranke PDK naveo u intervjuu, rezervisana mesta nametnuta su “kada nam je data nezavisnost i tada smo bili spremni da žrtvujemo nešto od naših

---

4 Ministarstva na čijem su čelu manjinski predstavnici su: 1. lokalna samouprava, 2. javna uprava, 3. rad i socijalna zaštita, 4. zajednice i povratak i 5. omladina, inovacije i jednake mogućnosti.

prava, na primer kroz obezbeđivanje pozitivne diskriminacije za manjine. Ovo je bio razlog; u suprotnom, prilično sam siguran da, ako biste pitali većinu ljudi na referendumu, ne bi glasali za rezervisana mesta zato što su rezervisana mesta problem, mislim, ponekad su nam pravila problem” (intervju Budzala). Cilj međunarodne zajednice prvenstveno je bio da obezbedi demokratsku stabilnost i uključivanje manjina u duboko podeljenom kosovskom društvu. Garantovana mesta u parlamentu i vladi obezbeđuju da zajednice imaju svoje predstavnike u institucijama bez obzira na veličinu svog stanovništva ili izlaznost glasača. Kreatori izbornih pravila naročito su imali na umu srpsku zajednicu, koja je u nekoliko prilika bojkotovala izbore. Da li su ovi ciljevi ispunjeni istražujemo u narednom odeljku.

## **Efekti etničkih kvota i prava na veto na Kosovu**

Prema intervjuima sa poslanicima u Skupštini Kosova, garancije podele vlasti prvenstveno utiču na demokratsku stabilnost, proces odlučivanja i ovlašćenja zajednica. Veće prisustvo predstavnika zajednica u parlamentu predstavlja način da se smanji nesigurnost i nepoverenje manjina u kosovskim institucijama. To je šansa za zajednice da se više uključe u kosovsko društvo i znak, naročito međunarodnoj zajednici, da je većina voljna da sarađuje i uključuje manjine (intervju Budzala). Pošto su manjinski glasači do sada oklevali da učestvuju u izborima, mere afirmativne akcije bile su jedini način da se obezbedi prisustvo manjina u parlamentu.

Premda je inkluzija zajednica bila prvenstveni efekat garantovanih mesta, rezervisana mesta i manjinski veto direktnije su uticali na demokratsku stabilnost i odlučivanje. Brojčana snaga u parlamentu, ojačana rezervisanim mestima i pravom veta na usvajanje zakona od vitalnog interesa za zajednice, obezbedili su da predstavnici zajednica imaju uticaj i na odlučivanje. Međutim, percepcije koje manjinski poslanici imaju o efektima sopstvene moći odlučivanja znatno se razlikuju od percepcije većinskih poslanika. Dok manjinski poslanici veruju da vrše značajan lični uticaj<sup>5</sup> i da su pritom kooperativni i umereni u svojim zahtevima (intervju Balje), albanski poslanici osećaju da manjine često zloupotrebljavaju svoja ovlašćenja, naročito u ličnom interesu, a ne u interesu zajednice (intervju Lama). Prema tome, dok se sa jedne strane rezervisanim mestima i pravom veta podstiče učesće zajednica u odlučivanju, demokratska stabilnost i inkluzija zajednica dovedu u pitanje. S jedne strane, bez garancija podele vlasti zajednice bi jedva bile prisutne u političkim institucijama i u stanju da vrše bilo kakav uticaj. S druge strane, čvrste garancije podele vlasti sprečavaju integraciju i dugoročnu stabilnost. Čini se da ne postoji saglasnost između manjinskih ovlašćenja sa jedne i međugrupne saradnje i pomirenja sa druge strane.

Pošto se demokratska stabilnost i inkluzija zajednica u procesu odlučivanja i političkoj deliberaciji smatraju primarnim efektima etničkih kvota, naredni odeljak će se detaljnije fokusirati na njih.

## **Demokratska štabilnoš**

Različiti aranžmani podele vlasti do sada su imali divergente efekte na demokratsku stabilnost i konsolidaciju demokratije na Kosovu. Garantovana mesta pomažu političkim institucijama da povećaju sopstveni legitimitet i smanje nepoverenje zajednica. Ona naročito pozitivno utiču na smanjenje straha

---

5 Ovaj uticaj vidljiv je ne samo kada su na dnevnom redu pitanja vezana za manjine, već pre svega tokom glasanja o pitanjima od opšte važnosti, pošto je parlamentarna većina tesna i glasovi manjinskih predstavnika imaju veliku vrednost.

od većine i nesigurnosti kod pripadnika zajednica. Srpski poslanik Jasmina Živković opisala je ovo dobro kroz svoj primer: “Dok nisam počela da radim ovde u Prištini, u Skupštini, mene je bilo strah da izađem iz granica tzv. enklava. Uvek je postojao veliki strah. Sada nije tako. Smatram da svojim primerom pokazujem i ostalima da se isto mogu upustiti da izađu iz okvira enklava i da se jedino tako može videti šta smete i šta ne smete i da jedino tako možemo probati da bukvalno gradimo život. Taj proces nije završen i trebaće još dosta vremena, ali vredi” (intervju Živković).

S druge strane, moja analiza pokazuje da albanski poslanici nisu zadovoljni ovlašćenjima koja imaju predstavnici manjina. Veruje se da pravo veta ima negativan uticaj na demokratsku stabilnost (intervju Lama; intervju Sahatqia) i da nije ni legitimno ni demokratski da manjinske stranke imaju toliku snagu u parlamentu u odnosu na procenat glasova koje osvajaju na izborima (intervju Gjini).

Zajednice bi bile više zastupljene u odnosu na svoju veličinu čak i ako bi na snazi bila samo garantovana mesta. Sa rezervisanim mestima, prisustvo manjina u parlamentu značajno se uvećava, što uzrokuje neravnotežu između parlamentarne snage većinske etničke grupe i brojnosti njenog stanovništva. Prema albanskom poslaniku opozicije, “Sve to treba da se izbalansira nekako, bilo bi vrlo loše za demokratiju na Kosovu i za politički sistem ako bismo imali srpsku stranku koja uz rezervisana mesta postaje, na primer, druga najjača stranka, druga najveća stranka na Kosovu, a kad brojite glasove, onda bi bila peta ili šesta. To bi bilo čudno i neprirodno” (intervju Gjini).

Pored rezervisanih mesta, albanski poslanici tvrde da i pravo veta ima negativne efekte na demokratsku stabilnost. Pravo veta dozvoljava zajednicama da blokiraju proces donošenja odluka i uzrok je velike podele među etničkim grupama i nezadovoljstva većine. Kako se pokazuje u narednoj izjavi, konstantno ucenjivanje može da dovede do nestabilnosti i otpora većine: “Pretpostavimo da će, ako blokiraju i uslovljavaju, blokiraju i uslovljavaju, to biti problem. Znae, ni u jednoj državi manjina ne može da uslovljava većinu i to nije logika demokratije. U demokratiji, većina vodi, manjine imaju prava” (intervju Lama). Ipak, ovi negativni efekti još uvek nisu vidljivi, pošto međunarodna zajednica igra veliku ulogu u moderaciji međuetničkih odnosa i stabilizacije na Kosovu.

Bez obzira na negativne efekte manjinskog veta i rezervisanih mesta, većina ispitanika tvrdi da su garantovana mesta važna za demokratsku konsolidaciju Kosova zato što obezbeđuju saradnju i komunikaciju između zajednica. Za njih, prisustvo manjina u institucijama može da se tretira kao dokaz da demokratija dobro funkcioniše (intervju Gjini, intervju Budzala, intervju Miletić, intervju Haljilji, intervju Redžepi, intervju Ademi, intervju Balje). Prema tome, garantovana mesta koja obezbeđuju manjinsko prisustvo su naširoko prihvaćena, bar privremeno, dok su albanski poslanici prvenstveno nezadovoljni odredbama koje se tiču veta i rezervisanim mestima.

## Uticaj na donošenje odluka

Čvrste garancije podele vlasti, koje uključuju ne samo parlamentarne mandate već i sigurne ministarske položaje i pravo veta u parlamentu, sugerišu da predstavnici zajednica mogu da budu u poziciji da vrše znatan uticaj na proces donošenja odluka. Pošto 24 od 25 poslanika koji predstavljaju zajednice pripada vladajućoj koaliciji<sup>6</sup> njihova podrška je ključna da vladu održi na vlasti, može se očekivati da će njihov uticaj biti veći od onog garantovanog zakonom.

Ovo očekivanje podržavaju podaci sakupljeni u većini intervjuva sa poslanicima koji predstavljaju manjinske zajednice. Romski predstavnik Albert Kinolli objašnjava: “Ništa važno za našu zemlju, ništa

---

6 Samo srpska poslanica Rada Trajković tvrdi da ne podržava vladu (intervju Trajković).

važno i relevantno za manjinske zajednice, ne može se promeniti bez glasova osamdeset poslanika od ukupno 120 u kosovskom parlamentu i bez dvotrećinske podrške manjinskih zajednica” (intervju Kinolli). Ovu izjavu dalje potkrepljuje bošnjačka predstavnica: “Mi kao manjine praktično smo faktor koji donosi odluke. Nijedan zakon ne može se usvojiti bez naših glasova. Apsolutno! A tako je dobar osećaj to znati... Donošenje budžetskog zakona, na primer, ne može da uspe bez nas, a to je odlučujuće za opstanak vlade” (intervju Balje). Manjinski uticaj na odlučivanje, a time i mogućnosti za zaštitu manjinskih interesa i prava, olakšavaju i pravo veta i više nego proporcionalna zastupljenost zajednica u parlamentu.

Za uticaj na donošenje odluka, manjinski poslanici naročito naglašavaju važnost rezervisanih, uz garantovana mesta. Pošto je, prema Ahtisarijevom planu, rezervisana mesta trebalo da budu na snazi samo u prva dva parlamentarna saziva, postoji zabrinutost da će se mogućnosti manjina da utiču na politiku smanjiti nakon narednih izbora 2014, kada će zajednicama biti garantovano samo dvadeset mesta u parlamentu. Srpska zajednica je naročito zainteresovana da očuva rezervisana mesta zato što vlada Srbije sada po prvi put nakon čitave decenije poziva Srbe da učestvuju na izborima koje organizuju kosovske institucije. Uz podršku iz Srbije i učešće severnog Kosova može se očekivati visoka izlaznost, a srpske stranke i grupe mogu da osvoje znatan broj rezervisanih mesta uz garantovanih deset<sup>7</sup>.

Bez obzira na to što rezervisana mesta i pravo na veto osiguravaju učešće zajednica u donošenju odluka, treba napomenuti da ona nisu uspela da podstaknu saradnju. Uticaj na odlučivanje uglavnom se više kanališe kroz međunarodne aktere na Kosovu nego kroz saradnju predstavnika grupa u institucijama. Manjinski predstavnici oslanjaju se na savete i podršku međunarodnih aktera u gotovo svakom pitanju od važnosti za manjine. Od međunarodnih aktera se zahteva da se mešaju u pitanja od pojedinačnih amandmana i zakonskih nacрта do glasanja i primene zakona (intervju Kinolli, intervju Kostić, intervju Budzala, intervju Balje, intervju Stojanović, intervju Haljilji).

Iako je međunarodna zajednica posrednički faktor koji pomaže zaštitu manjina i učešće u donošenju odluka i moderira ponašanje predstavnika svih etničkih grupa, ne treba da se zanemari opasnost od blokade i etničkih neprijateljstava kojoj doprinosi pravo na veto (Bieber, 2005, str. 95-100, Rothchild i Roeder, 2005b). Po mišljenju albanskih stranaka, pravo veta dozvoljava manjinama da blokiraju proces donošenja odluka i ucenjuju većinu (intervju Lama). Uz to, svih šest intervjuisanih albanskih poslanika navelo je da manjinski poslanici ne koriste ovaj uticaj da unaprede interese svojih zajednica već da zadovolje sopstvene lične interese. Percepcija je albanskih poslanika da čitav sistem vodi u neefikasnost, pri čemu manjinski ministri i poslanici uglavnom služe kao dekoracija. Tako su građani još više razočarani kada vide da su im predstavnici korumpirani i distancirani od zajednice (intervju Konjufca).

Utisak da zajednice imaju prevelik uticaj u poređenju sa udelom u broju stanovnika i da niko u suštini od toga nema koristi naveo je albanske stranke da budu protiv rezervisanih uz garantovana mesta. Dodatno povećanje broja predstavnika manjina komplikuje odlučivanje čak i kada pitanja nisu direktno relevantna za zajednice. Osvajanje parlamentarne većine ili zavisi od glasova manjina ili primorava glavne stranke da budu više ujedinjene. Dalje, nezadovoljstvo albanskih poslanika rezervisanim mestima raste zbog odsustva odgovornosti predstavnika zajednica. Ovi argumenti sumirani su u izjavi Alme Lama: “Bolje je da Srbi budu pod uticajem odavde nego iz Beograda. Ako bi rezervisana mesta to omogućila, onda treba podržati da ostanu još jedan saziv. Ali izgleda da se poslanici manjina zalažu

---

7 Na primer, na izborima 2001. kada je srpska vlada pozvala Srbe da učestvuju, srpska koalicija Povratak osvojila je dvanaest mesta preko deset garantovanih, što joj je donelo ukupno 22 mandata u parlamentu. Na narednim izborima srpska vlada pozvala je kosovske Srbe na bojkot što je rezultiralo neuspehom srpskih manjinskih lista i stranaka da osvoje ijedno rezervisano mesto na parlamentarnim izborima 2004. i 2007. godine.



za rezervisana mesta samo u sopstvenom interesu, da angažuju neke od svojih prijatelja, a ne vide zajednice” (intervju Lama, ali takođe slično u intervjuu Gjini).

Nedostatak odgovornosti mogao bi, međutim, da se direktnije pripiše efektima garantovanih nego rezervisanih mesta. Mogućnost da se dodatna mesta osvoje kroz otvorene izbore<sup>8</sup> predstavlja podsticaj za manjinske stranke da bolje rade kako bi privukle više glasova. Bez šanse da se osvoje bilo kakva dodatna mesta na izborima, podsticaji za manjinske stranke značajno će opasti. Za turskog predstavnika, poslanici manjina više bi radili ako mesta ne bi bila garantovana i ako bi oni kao turska stranka imali mogućnost da osvoje više od dva garantovana mesta. Ako znaju da će u svakom slučaju imati dva mesta, ne moraju da se mnogo trude (intervju Damka). Uprkos tome, garantovana mesta na čitavom Kosovu<sup>9</sup> trenutno se ne dovode u pitanje.

## Ovlašćenja zajednica

Većina intervjuisanih poslanika iz svih zajednica navela je da je najvažniji efekat garantovanih mesta inkluzija zajednica u političke institucije i šire društvo. Ovo je posebno naglašeno za srpsku zajednicu, čiji mnogi pripadnici još uvek ne priznaju kosovske institucije i odbijaju da učestvuju u njima, naročito na severu Kosova. Dok su Srbi na severu Kosova još uvek više povezani sa institucijama u Srbiji kroz paralelne institucije koje tamo funkcionišu, Srbi na jugu Kosova i druge zajednice više zavise od institucija u Prištini. Za njih, garantovana mesta daju utisak političke inkluzije i nadu da je život na Kosovu moguć (intervju Lama, intervju Sahatqia, intervju Konjufca).

Sve veća vidljivost zajednica u društvu i smanjenje straha i nesigurnosti, kako se pokazuje u gornjim odeljcima, nesumnjivo su glavni efekti etničkih kvota. Međutim, puna integracija zajednica u društvo još uvek je teško dostižan cilj. Percepcija koju albanski poslanici imaju o srpskim poslanicama ovo dobro opisuje: “Veoma je čudno videti ih. Oni se ne slažu sa Albancima. Radije bi ostali negde izolovani, kao da se osećaju loše u sopstvenoj koži. Nemate predstavu koliko strano izgledaju u skupštinskoj sali kada su u njoj” (intervju Budzala). Očigledno je da je čak i parlament jasno podeljen duž etničkih linija. Jedan od razloga za ovo je da je od etničkog sukoba prošlo svega petnaest godina i duboko međuetničko nepoverenje još uvek je realnost kosovskog društva. Kako priznaje jedan albanski poslanik, “Teško je izgraditi most, ali radimo na tome svakog dana. To nije lako. Svaka porodica ovde ima nešto da kaže” (intervju Pajaziti). Dalje, jezičke barijere među poslanicima drugi su razlog etničke podele u parlamentu. Većina predstavnika manjina ne govori albanski jezik. Iako se plenarne sednice simultano prevode, komunikacija van plenarne sale je teška. Na kraju, etničke kvote dodatno doprinose održavanju ovih podela tako što favorizuju etničke stranke umesto da podržavaju multietničku saradnju i koalicije<sup>10</sup>. Većina manjinskih predstavnika takođe veruje da bi građani imali koristi od multietničkih stranaka. Kako navodi jedan srpski predstavnik: “Živim za dan kada ću biti član političke stranke zajedno sa Albancima i kada ćemo biti liberali (ova ideja da budemo liberali je moja), nešto što je u vezi sa ideologijom, a ne etnicitetom. Taj dan je daleko, neće skoro doći. Mislim da je to cilj kome mi treba da idemo” (intervju Miletić). Problem je, međutim, što bi u uslovima dubokog nepoverenja između etničkih grupa bilo gotovo nemoguće postići zastupljenost zajednica u parlamentu bez mera afirmativne

8 Uz primenu izbornog cenzusa od 1%.

9 Vetëvendosje (Samoopredeljenje) je jedina politička stranka na Kosovu koja je protiv garantovanih mesta ili bilo koje forme mera afirmativne akcije za zajednice (intervju Konjufca).

10 Sličan argument iznela je u intervjuu i Teuta Sahatqia.



akcije. Razlog je to što su glavne stranke još uvek dominantno albanske, gotovo bez članova iz drugih zajednica. Drugi razlog, u svim zajednicama osim srpske, je da su zajednice veoma malobrojne<sup>11</sup>. Bez obzira na veličinu, predstavnici srpske i goranske<sup>12</sup> zajednice naveli su da je osvajanje glasova dodatno otežano kada vlada u Srbiji poziva glasače na bojkot svih izbora od 2003, što je uticalo na veoma malu izlaznost birača (intervju Miletić, intervju Milosavljević, intervju Haljilji). Pored toga, veliki broj glasača nije u poziciji da učestvuje na izborima bilo zbog problema sa dokumentima ili zato što su raseljeni iz svojih domova tokom rata (intervju Kostić, intervju Živković, intervju Stojanović, intervju Haljilji). Stogapredstavnici manjinskih zajednica nalaze da je važno da imaju garantovano prisustvo u institucijama koje neće zavisiti od izlaznosti glasača. Potpuno ukidanje garancija podele vlasti u ovom trenutku verovatno bi rezultiralo marginalizacijom zajednica i njihovim nestankom iz javnih institucija. Kao posledica, moglo bi se očekivati da se manjine osećaju još više isključenim iz društva.

## Zaključak

Moja analiza sugerše da su do sada etničke kvote bile važan mehanizam inkluzije manjina, kako se i očekuje u literaturi o podeli vlasti. One su predstavljale podsticaj za manjine da prihvate zvanične institucije i pacifikuju sukob. Prisustvo pripadnika grupa u javnim institucijama, njihovo javno pojavljivanje kao državnih predstavnika može da na duži rok učini predstavničke institucije legitimnijim. Premda većina manjinskih grupa na Kosovu priznaje kosovske institucije, Srbi, naročito na severu Kosova, ne vide vladu u Prištini kao legitimnu vlast. Umesto toga, oni su privrženiji vladi u Beogradu. U ovim okolnostima dvostruke lojalnosti, garantovana mesta su mehanizam koji pomaže okretanje zajednica ka kosovskim institucijama. Uz to, prisustvo manjinskih stranaka u predstavničkim institucijama na Kosovu bilo je signal građanima da je uzajamna saradnja i komunikacija moguća. U trenutku kada se mnogi pripadnici zajednica ne osećaju slobodno da šetaju kroz Prištinu ili govore svojim jezikom na mestima gde su Albanci većina, učešće manjinskih predstavnika u odlučivanju ima ključne simboličke vrednosti.

Međutim, njihovi dugoročni efekti uglavnom više zavise od kvaliteta predstavljanja nego od pukog prisustva. Zajednice trenutno imaju zakonska ovlašćenja da utiču na odlučivanje. Pitanje je koliko se efikasno ova moć koristi. Utisak je da su od nje koristili imali uglavnom političari. “Zaštićeni kao beli medvedi” (intervju Milosavljević), oni nemaju razloga da se suprotstavljaju sistemu. Međutim, očigledno je da inkluzija zajednica još uvek nije dovela do integracije manjina. Upravo suprotno, javlja se nezadovoljstvo većine, prvenstveno zbog rezervisanih mesta i prava na veto, i ako radikalniji predstavnici uđu u parlament<sup>13</sup> može se očekivati nestabilnost (Horowitz, 1991).

---

11 Prema zvaničnom popisu iz 2011, manjinske zajednice na Kosovu čine 7% ukupnog stanovništva: Srbi 1,5%, Bošnjaci 1,6%, Turci 1,1%, Romi 0,5%, Aškalije 0,9%, Egipćani 0,7%, Goranci 0,6%, ostali 0,1%) (Agencija e statistikave e Kosovës, 2013). Međutim, rezultate popisa treba uzeti sa oprezom jer je severno Kosovo bilo isključeno iz popisa, a srpska i romska zajednica na jugu Kosova su ga delimično bojkotovale. Pošto je prethodno bilo procenjeno da manjine čine 10-12% ukupnog stanovništva (ECMI Kosovo, 2012), može se očekivati da Srbi čine najmanje 4-6%.

12 Zajednica Goranaca više je naklonjena srpskoj vladi nego institucijama na Kosovu. Pripadnici goranske zajednice govore srpski jezik i prihvatili su srpski obrazovni sistem. Finansijska podrška koju dobijaju iz Srbije ne samo za obrazovanje, već i kroz subvencije, radna mesta i penzije, bila je važan podsticaj za njihovu lojalnost Srbiji.

13 Očekuje se da će naredni izbori po prvi put rezultirati inkluzijom “stvarnih Srba” (intervju Budzala) u kosovski parlament pošto je vlada Srbije počela da podržava učešće na izborima. Štaviše, učešće i kandidata i glasača sa severnog Kosova očekuje se po prvi put nakon decenije bojkota.

Čak iako su etničke kvote u početnoj fazi nakon sukoba bile potrebne kao mehanizam inkluzije zajednica u kosovske institucije, evidentirani negativni efekti podele vlasti, kao što su mala odgovornost, preterano korišćenje veta i etnifikacija politike mogu da ugroze pozitivne efekte. Prema tome, suprotno očekivanjima koja je stvorila literatura o podeli vlasti, gornja analiza sugerise da etničke kvote i manjinski veto možda nisu pravi mehanizam za pomirenje i dugoročnu demokratsku stabilnost, naročito nakon smanjenja uloge međunarodne zajednice u sprovođenju aranžmana podele vlasti (videti McGarry and O'Leary, 2004). Premda su aranžmani podele vlasti, kao što je i bilo očekivano, uspeali da uključe manjinske predstavnike u političke institucije, oni nisu uspeali da obezbede saradnju i uzajamno razumevanje. Štaviše, garantovana mesta podstiču glasače da glasaju za pripadnike svojih zajednica, smanjujući time mogućnosti za multietničku saradnju. Ono što je Kosovu potrebno je dugoročna posvećenost pomirenju i transformacija odnosa među ljudima. Verovatnije je da će se ovo postići podrškom razvoju multietničkih stranaka i mehanizama za povećanje kvaliteta predstavljanja i međuetničkog dijaloga<sup>14</sup>.

Ovi nalazi zahtevaju dublje istraživanje o percepcijama građana, ciljevima i načinima na koje manjinski predstavnici vrše uticaj na odlučivanje i njihovih odnosa sa glavnim strankama. Iako je cilj ovog rada bio ograničen na mapiranje glavnih efekata etničkih kvota i prava na veto iz perspektive političkih predstavnika u Skupštini Kosova, takođe je pružio dokaz da je dalje istraživanje u ovoj oblasti potrebno i opravdano. Uz to, rad se dotakao uloge međunarodne zajednice u izradi zakonskog okvira i uloge Srbije u efektivnom predstavljanju manjina, ali uloge ovih aktera treba pažljivije istražiti u budućnosti.

## Izjave zahvalnosti

Zahvaljujem se Nini Caspersen na korisnim komentarima na raniju verziju ovog rada i poslanicima koji su učestvovali u istraživanju. Takođe se zahvaljujem Stefanu Surliću koji me je pozvao da učestvujem u ovom istraživačkom projektu, Jasmini Lazović na pomoći u kontaktiranju poslanika i ugovaranju intervjua i Inicijativi mladih za ljudska prava za organizacionu podršku ovom istraživanju. Na kraju, želim da se zahvalim Britanskoj ambasadi u Srbiji na finansijskoj podršci.

---

14 Na primer, otvorene izborne liste mogu se razumeti kao dobar polazni mehanizam za unapređenje sistema kvota.

## Dodatak I

Tabela 1: Intervjui sa poslanicima iz albanske zajednice			
Ime	Stranka	Skraćenica	Datum
Alma Lama	Demokratski savez Kosova	LDK	28/02/2014
Ardian Gjini	Alijansa za budućnost Kosova	AAK	06/03/2014
Berat Budzala	Demokratska partija Kosova	PDK	03/03/2014
Glauk Konjufca	Samoopredeljenje	VV	25/02/2014
Teuta Sahatqia	Demokratski savez Kosova	LD	25/02/2014
Zenun Pajaziti	Demokratska partija Kosova	PDK	28/02/2014

Tabela 2: Intervjui sa poslanicima iz srpske zajednica			
Ime	Stranka	Skr.	Datum
Biserka Kostić	Progresivna demokratska stranka	PDS	25/02/2014
Jasmina Živković	Samostalna liberalna stranka	SLS	27/02/2014
Milivoje Stojanović	Nezavisni poslanik		27/02/2014
Petar Miletić	Samostalna liberalna stranka	SLS	26/02/2014
Rada Trajković	Jedinstvena srpska lista	JSL	26/02/2014
Saša Milosavljević	Samostalna liberalna stranka	SLS	27/02/2014

Tabela 3: Intervjui sa poslanicima nevećinskih zajednica			
Ime	Stranka	Skr.	Datum
Albert Kinolli	Ujedinjena Romska partija Kosova	PREBK	28/02/2014
Danush Ademi	Demokratska partija Aškalija Kosova	PDAK	28/02/2014
Duda Balje	VAKAT	VAKAT	28/02/2014
Emilija Redžepi	Nova demokratska stranka	NDS	26/02/2014
Fikrim Damka	Turska demokratska partija Kosova	KDTP	27/02/2014
Murselj Haljilji	Građanska inicijativa Goranaca	GIG	28/02/2014

## Literatura

- Agjencia e statistikave të Kosovës (2013). Popullsia sipas gjinisë, etnicitetit dhe vendbanimit. Regjistrimi i Popullsisë Ekonomive Familjare dhe Banesave në Kosovë 2011. Rezultatet përfundimtare. Prishtinë, Agjencia e statistikave të Kosovës.
- Beha, A. (2013). *Minority Rights: An Opportunity for Adjustment of Ethnic Relations in Kosovo*. Prishtina, Kosovo Institute of Peace.
- Bieber, F. (2005). Power sharing after Yugoslavia: Functionality and Dysfunctionality of Power-sharing Institutions in Post-war Bosnia, Macedonia, and Kosovo. U S. Noel ed. *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Montreal & Kingston, London, Ithaca, McGill-Queen's University Press. 85-104.
- Bird, K. (2014). Ethnic quotas and ethnic representation worldwide. *International Political Science Review* 35(1) 12-26.
- Cocosatu, M. (2012). The Role of Ethnic Minorities within the Government System of Kosovo. *Acta Universitatis Danubius* 5(1) 111-122.
- Constitution of the Republic of Kosovo (2008). Available at: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf> [Accessed 16 February 2014]. ECMI Kosovo (2012). *Minority Communities in the 2011 Kosovo Census Result: Analysis and Recommendations*. Prishtina, European Centre for Minority Issues (ECMI) Kosovo.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: California University Press.
- Horowitz, D. L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics* 2(3) 439-458.
- KIPRED (2012). *Elections for the Citizens: Evaluation of the Kosovo Electoral System and Recommendations for Future Elections*. Prishtina, KIPRED.
- Krook, M. L. and P. Zetterberg (2014). Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives. *International Political Science Review* 35(1) 3-11.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2002). The Wave of Power-Sharing Democracy. U A. Reynolds ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press. 37-55.
- Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy* 15(2) 96-109.
- McGarry, J. and B. O'Leary (2004). *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press.
- OSCE High Commissioner on National Minorities (1999). *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note*.
- O'Flynn, I. (2005). *Democratic Values and Power Sharing*. U I. O'Flynn and D. Russell eds. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. London, Ann Arbor, MI, Pluto Press. 15-30.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Reilly, B. and A. Reynolds (1999). *Electoral Systems and Conflict. Papers on International Conflict Resolution No. 2*. Washington D.C.: National Academy Press.
- Roeder, P. G. (2005). *Power Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing*. U P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 51-83.

Roeder, P. G. and D. Rothchild (2005). *Conclusion: Nation-State Stewardship and the Alternatives to Power Sharing*. U P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 319-347.

Rothchild, D. and P. G. Roeder (2005a). *Dilemmas of State-Building in Divided Societies*. U P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 1-27.

Rothchild, D. and P. G. Roeder (2005b). *Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy*. U P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 29-51.

Visoka, G. and A. Beha (2011). *Minority Consultative Bodies in Kosovo: A Quest for Effective Emancipation or Elusive Participation*. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 10(1) 1-30.

Weller, M. (2012). *The Failure of Prevention*. U S. Wolff and C. Yakinthou eds. *Conflict Management in Divided Societies: Theory and Practice*. London, New York, Routledge.

Williams, M. S. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press.

Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Nikola Beljinac

## Ustavni patriotizam u pluralnim društvima: slučaj Kosova

U tekstu se, na primeru Kosova, ispituje normativna utemeljenost teze o ustavnom patriotizmu kao najprikladnijoj strategiji izgradnje političkog identiteta i jedinstva u pluralnim i duboko podeljenim društvima. U prvom i drugom delu teksta izlažu se osnovne postavke teorije ustavnog patriotizma. Zastupam stanovište da ustavni patriotizam, u svim svojim verzijama, prevashodno nastoji da pruži odgovor na pitanje o legitimnosti političke vladavine, a ne na prethodno pitanje o konstituisanju političke zajednice. Drugim rečima, polazi se od pitanja „Kako bismo hteli da živimo zajedno?“, dok se pitanje „Zašto smo zajedno?“ smatra već rešenim. To dalje znači da se uputi teorije ustavnog patriotizma mogu odnositi samo na već povezani politički prostor, što možda jeste slučaj sa većinom savremenih političkih zajednica, ali se nikako ne može smatrati podrazumevajućom činjenicom kada se radi o podeljenim društvima. Treći deo teksta posvećen je kontekstualnoj analizi socijalne i političke dinamike na Kosovu. Uzimajući u obzir učinke ustavnog i institucionalnog inženjeringa, konture novog političkog okvira opisuju se uz pomoć obrazaca “nedovršene države” i “dualnog društva”.



etnokulturni pluralizam, ustavni patriotizam, politička integracija, politički identitet, manjinska prava



Ovaj tekst je u originalu napisan na srpskom jeziku.

## Uvod

Opšte je mesto da su sve postojeće države, demografski posmatrano, pluralne političke zajednice. S obzirom da se radi o trajnoj odlici savremenih društava koju nije moguće otkloniti moralno dopustivim sredstvima, pitanje od kojeg danas polaze istraživači u političkoj nauci nije da li već kako se ophoditi prema činjenici etnokulturnog pluralizma. Izazov je podjednako praktične i teorijske naravi. Na institucionalnom nivou, zahtev za politizacijom etnokulturnih identiteta pred "političke inženjere" postavlja zadatak redefinisanja konvencionalnih liberalno-demokratskih institucija koje su puna tri veka isključivo služile moderiranju interesnih preferencija pojedinaca. U teorijskoj ravni, proces razgradnje onoga što se do sredine osamdesetih godina prošlog veka smatralo neupitnim posleratnim „socijaldemokratskim konsenzusom“<sup>1</sup> svoj akademski izraz dobija u razvoju političke teorije priznanja, koja teoretičarima politike nameće ni malo prijatan posao preispitivanja tradicionalnog razumevanja gotovo svih ključnih pojmova političke teorije, a naročito principa jednakosti, pravde, demokratskog legitimiteta, političke integracije, slobode i autonomije.

Bez obzira da li se opredelimo za empirijski ili normativni pristup u izučavanju multikulturne prirode savremenih društava, najveći izazov se odnosi na urgentnu potrebu pomirenja dva snažna imperativa sa kojima se suočava svaka pluralna politička zajednica. S jedne strane, neophodno je podsticati sponu zajedničkog pripadanja kod svih građana, nezavisno od njihovih posebnih identifikacija, ali je takođe nužan i određeni stepen javnog priznanja manjinskih kultura. U pitanju su zahtevi koji se istovremeno uslovljavavaju i sukobljavaju. U okolnostima postojanja više različitih etnokulturnih grupa nije moguće izgraditi zajednički identitet ukoliko pripadnici ovih skupina nemaju osećaj da se njihove partikularne identitetske pripadnosti uvažavaju i jednako vrednuju. Isto tako, potpuno pravno i institucionalno priznanje posebnih identiteta nosi sa sobom opasnost rastakanja onoga što Džon Elster (Jon Elster) naziva „cementom društva“ – jedinstvenog političkog prostora koji natkriljuje naše partikularne koncepcije dobrog života (Elster 1989), a u krajnjim konsekvencama može dovesti i do nestanka same političke zajednice. Stoga se održivost konkretnih javnih politika, baš kao i normativna snaga teorijskih zaključaka uvek mere sposobnošću da uravnoteže potrebu političkog jedinstva i brigu o etnokulturnoj raznolikosti. Istorijsko iskustvo nam pokazuje da su pluralna društva sa različitim uspehom uspevala da usaglase ova dva zahteva, te da su bolje rezultate postizala ona društva u kojima su postojali mnogobrojni preklapajući identiteti, kao i implicitna saglasnost da se živi zajedno utemeljena u različitim neformalnim oblicima društvene saradnje.

Situacija je, međutim, znatno složenija ako je pluralno društvo istovremeno i duboko podeljeno. Radi se o onim društvima u kojima se linije etnokulturnih rascepa preslikavaju na gotovo sve sfere društvenog i političkog života ljudi, dok je stepen interkulturalnog prožimanja sveden na minimum. Otuda je uobičajeno da se u takvim društvima partnerstva i brakovi sklapaju isključivo između pripadnika iste etničke grupe, kao i to da se sportski klubovi, mesta za izlaske, mediji, udruženja građana i političke partije dele prema etničkim kriterijumima na „njihove i naše“. Neretko se ove neopipljive granice društvenih podela dodatno utvrđuju postavljanjem fizičkih prepreka ili podelom gradova. Sve nam to govori da se podeljena pluralna društva nalaze u stanju permanentne krize društvenog jedinstva. Ukoliko su pritom segmentirani rascepi još više produbljeni nedavnim ratnim

---

1 Konsenzus se zasnivao na tezi po kojoj se sve države liberalnih demokratija odlikuju istim skupom konstitutivnih principa: sve one su liberalne (temelje se na ustavnoj zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda), demokratske (svi punoletni građani imaju aktivno i pasivno biračko pravo), socijalne (dopuštaju određeni nivo preraspodele dohoda) i nacionalne (granice nacije i države se podudaraju).

sukobima onda će svaki pokušaj pronalaženja „horizonta zajedničkog smisla“ biti stavljen na ozbiljna iskušenja.

Kosovo je danas paradigmatičan primer pluralnog, podeljenog i postkonfliktnog društva. Prema rezultatima popisa održanog 2011. godine, na Kosovu žive pripadnici devet manjinskih zajednica koje čine oko 7% ukupnog stanovništva.<sup>2</sup> Mnogo važnije od broja i brojnosti relevantnih etničkih grupa jeste činjenica da se radi o oblicima komunalne raznolikosti. Biku Parek (Bhikhu Parekh) upotrebljava ovaj termin da bi ukazao na postojanje stabilnih, dugotrajnih, međugeneracijskih zajednica koje su u čvrstoj vezi sa teritorijom koju naseljavaju (Parekh 2000, p 4). Pripadnici ovih zajednica životno su zainteresovani za očuvanje sopstvenog načina života kako bi ga preneli na buduća pokolenja. U tom cilju, od šireg društva se zahtevaju određene spoljašnje zaštite u vidu kolektivnih prava.

Pored pluralnosti, drugo važno obeležje demografske strukture Kosova jeste prisustvo dubokih podela između većinske etničke zajednice (Albanci) i najveće manjinske zajednice (Srbi). Istraživanja o stepenu bliskosti i udaljenosti pojedinca u odnosu na druge etničke grupe na području Kosova ukazuju na postojanost negativnih stereotipa Srba o Albancima i Albanaca o Srbima unazad nekoliko decenija. Iako se etnička distanca sasvim jasno beleži i u istraživanjima rađenim u vreme SFR Jugoslavije, nema nikakve sumnje da je na postojeće stanje međuetničkih odnosa odlučujuće uticao ratni sukob obeležen masovnim zločinima, surovostima i razaranjima. Kosovsko društvo, u tom smislu, pati od svih onih „bolesti“ karakterističnih za postkonfliktne političke zajednice, a tu se pre svega misli na hronični manjak poverenja i solidarnosti, razoreni legalitet, strepnju i neizvesnost. Sve navedeno samo je dodatno ojačalo „rovove“ etničkih podela pretvarajući sferu svakodnevnog života u prostor „paralelnih istina“.

Istraživanje koje je sprovedeno u okviru projekta čiji se rezultati prezentuju u ovom zborniku potvrđuje izuzetno visok stepen etničke distance kod pripadnika mlađe populacije albanskog i srpskog porekla, dakle kod generacije za koju se očekuje da u budućnosti preuzme odgovornost od aktuelne garniture političkih lidera. To nam govori da se i među budućim pripadnicima društvene elite stabilno održava i reprodukuje obrazac „straha od drugog“, čak i onda kada ne postoji loše lično iskustvo ili, još češće, bilo kakvo iskustvo socijalne komunikacije. Drugim rečima, izjašnjavati se kao Srbin ili Albanac na Kosovu ne podrazumeva samo nabranje skupa karakteristika kojima se opisuje sopstvena etnička pripadnost (pozitivna dimenzija identiteta), već i prisustvo snažnih negativnih kontrasta prema etnokulturnim obeležjima albanske, odnosno srpske zajednice. Mnogo češće pretpostavljene nego stvarne, razlike se uzdižu na nivo ontološke datosti, istovremeno se ugrađujući u najdublje slojeve kolektivne memorije, koji se po pravilu teško i sporo menjaju.

Sve do sada rečeno najbolje ilustruje težinu situacije u kojoj se danas nalazi kosovsko društvo. Ukratko, u uslovima postojanja suparničkih i međusobno isključujućih etničkih identiteta neophodno je pronaći minimalnu oslonišnu tačku zajedničkog života. Kako se sve glasnije mogu čuti tvrdnje da je ustavni patriotizam najprikladniji kandidat za ovu vrstu posla, ambicija ovog rada je da, upravo na primeru Kosova, istraži da li je ustavni patriotizam, u normativnom smislu, zaista najbolja strategija

---

2 Na popisu su evidentirane sledeće manjinske zajednice: Srbi, Bošnjaci, Turci, Romi, Aškalije, Egipćani i Goranci. Premda na samom popisu nisu registrovane kao posebne etničke grupe, prusutne su još crnogorska i hrvatska manjinska zajednica. Dobijeni podaci su nepotpuni s obzirom da su popis u potpunosti bojkotovali Srbi iz četiri opštine na severu Kosova, a delimično i Srbi iz centralnih i južnih delova Kosova. Isto važi i za veliki deo pripadnika romske populacije. Prema procenama međunarodnih nevladinih organizacija stvaran broj pripadnika manjina na Kosovu se kreće između 10 i 12 procenata. Procenjuje se da na Kosovu danas živi oko 125.000 Srba, od toga na severu njih oko 60.000. Jedan deo srpske populacije i dalje živi u izbeglištvu.



izgradnje političkog identiteta i jedinstva u pluralnim, duboko podeljenim postkonfliktnim društvima. Nastojaju da pokažu da su integracioni i motivacioni kapaciteti ustavnog patriotizma u mnogome ograničeni u postkonfliktnim ambijentima, te da ne postoje dovoljno dobri razlozi da se njegovi teorijski uputi predstavljaju kao spasonosna formula za prevazilaženje oštrih etničkih podela. No, pre nego što normativne postavke ustavnog patriotizma suočim sa formativnim karakteristikama socijalne dinamike na Kosovu, najpre ću se osvrnuti na argumente onih autora koji ustavni patriotizam brane kao preporučljivi oblik političke lojalnosti i pripadanja u multikulturnim društvima.

## Ustavni patriotizam i etnokulturna raznolikost

Teza o ustavnom patriotizmu kao najprimerenijem rešenju za nevolje multikulturnih društava nije novog datuma. Nju je prvi izneo Jürgen Habermas (Jurgen Habermas) još za vreme slavnog „spora istoričara“ (Historikerstreit) 1986. godine, da bi je potom brusio u tekstovima i javnim nastupima tokom devedesetih godina. U njima je Habermas, sa izuzetnom dozom akademske upornosti i erudicije, zastupao stanovište da režim ustavnog patriotizma - utemeljen na razlici između široko shvaćene kulture, koju ne moraju da dele svi građani, i političke kulture, koju karakteriše uzajamno poštovanje prava - ostavlja dovoljno prostora za koegzistenciju različitih kulturnih tradicija unutar jedne političke zajednice. (Habermas 2003, str. 111-112)

Habermasovim stopama krenuli su i mnogi drugi politički teoretičari nastojeći da dokažu da ustavni patriotizam, time što predmet patriotske privrženosti decentrira od neupitne etičke vrednosti nacije, uspeva da konstituiše minimalnu osnovu jedinstva političke zajednice tamo gde nije moguće postići supstantivnu saglasnost o osnovama zajedničkog života. Jan Verner Miller (Jan-Werner Muller) tako tvrdi da „nije nerazumno razmišljati o tome da bi ustavni patriotizam mogao biti važan za uspostavljanje demokratskog uređenja u društvima sa sve većim razlikama među stanovništvom, koje teži da uspostavi neku vrstu građanskog minimuma ne bi li odredilo kako hoće da žive zajedno – i ko može da pripada, a kome uskratiti pripadnost.“ (Muller 2010, str. 11) Početna premisa argumentacije pristalica ove normativne solucije jeste da zajedničko političko dobro u pluralnom društvu ne sme biti bilo koja posebna etnička kultura, već ustavni režim koji građani mogu jedni drugima da opravdaju. To, međutim, nikako ne znači da se ustavni patriotizam svodi na privrženost konkretnom ustavu, kako pokušavaju da prikažu pojedini kritičari.<sup>3</sup> Ustavni režim se ovde shvata znatno šire u odnosu na puki pozitivistički pristup svojstven pravnoj nauci. Rečima Milera ustavni patriotizam nije ništa drugo do “ideja o pojedincima koji jedni druge priznaju za slobodne i ravnopravne i saglašavaju se o pravednim osnovama zajedničkog života“. (Muller 2010, str. 64) Od građana se, međutim, ne zahteva savršeni konsenzus oko nekog postojećeg ustavnog teksta. Konkretni ustavi će, sasvim razumljivo, uvek biti poprište oštrih debata i osporavanja. Ono što će ove oblike razumnog neslaganja držati na okupu upravo je privrženost samoj „ideji ustavnosti“ ukorenjenoj u posebnoj političkoj kulturi koja našu političku zajednicu razlikuje od drugih.

Stanovište o ustavnom patriotizmu kao branljivoj strategiji političke integracije pluralnih društava prisutno je i u razmatranjima autora sa prostora bivše Jugoslavije. Dva su glavna argumenta kojima se ustavni patriotizam preporučuje kao neophodna zamena za nacionalističke obrasce legitimacije

---

3 Vil Kimlika (Will Kymlicka) najpre ustavni patriotizam pogrešno izjednačava sa lojalnošću prema ustavu kao skupu članova, da bi potom, na osnovu takvog restriktivnog tumačenja, zaključio da ustavni patriotizam nije u stanju da objasni razloge zajedničkog života više etničkih grupa unutar jedne države. (Kymlicka 1996)

postjugoslavenskih društava. Prvi argument svoje polazište ima u etničkoj i religijskoj pluralnosti ovdašnjih političkih zajednica. Milan Podunavac smatra da u okolnostima etničke heterogenosti i deligitimiziranog nacionalizma, ustavni patriotizam predstavlja jedinu pravednu formulu izgradnje kolektivnog identiteta u Srbiji. On ima za cilj „rekonstituciju političkog poretka s one strane nacije-države i omogućava da se trajniji identiteti i lojalnosti prema političkoj zajednici i državi oblikuju u polju političkih principa i vrednosti koje proizvodi sam ustav. Sadržinu ustavnog patriotizma činili bi oni principi i vrednosti koje za sve građane imaju neograničeno i nepristrasno važenje, podjednako u odnosu na partikularna svojstva pretpolitičkog jedinstva članova zajednice (partikularne i nacionalne tradicije), ali i u odnosu na republikansko polje demokratskih institucija i procesa.“ (Podunavac 2006, str. 90) Drugi argument se poziva na „pročišćavajuću“ funkciju ustavnog patriotizma. Referirajući na iskustvo posleratne Nemačke u kojoj je javno preispitivanje prošlosti, uz oslon na novi nemački politički identitet u duhu univerzalnog morala, doprinelo postizanju društvene kohezije i solidarnosti, Nenad Dimitrijević tvrdi da bi sličan efekat ustavni patriotizam mogao imati i u postzločinačkim društvima na području bivše Jugoslavije. U temelju tako shvaćenog ustavnog patriotizma bila bi ideja samoreferentnog ustava čiji „obavezujući, po poreklu nedemokratski, univerzalni principi treba da se eksplicitno odnose na naša prava i obaveze u sadašnjosti i budućnosti, ali njihova kontekstualno specifična snaga i opravdanje treba da budu izvedeni iz refleksije o zločinu.“ (Dimitrijević 2010, str. 203)

Kada se o ustavnom patriotizmu govori u kontekstu kosovskog društva prethodni argumenti dobijaju jednu novu dimenziju. Kako ispravno primećuje Gezim Krasnići (Gezim Krasniqi), slučaj Kosova nije specifičan samo po tome što je prisutan fenomen „deinstitucionalizovane nacije“. Mnogo veći izazov predstavlja postojanje „institucionalizovanih zajednica“ čije međusobno nadmetanje podriva svaki pokušaj izgradnje višeg osećaja identifikacije (Krasnići 2012, str. 132). Dakle, ovde se ustavni patriotizam priziva u pomoć ne zbog toga što je potrebno zauzdati institucionalnu podršku većinskom građenju nacije, već pre da bi se korigovali negativni učinci ekstenzivne garancije etnokulturnih prava koja se optužuju za stanje slično onome koje Amartja Sen opisuje terminom pluralni monokulturalizam (Sen 2006, str. 47). Uzimajući u obzir stranputice kosovskog multikulturalizma, jedina integrativna ideologija na Kosovu, prema Krasnićiju, „mogla bi da bude ona o kojoj Habermas govori kao o ustavnom patriotizmu“. (Krasnići 2012, str 132) Sličan zaključak pronalazimo i u zajedničkom izveštaju Istraživačkog instituta za razvoj i evropske poslove i Centra za međunarodne studije Oksfordskog Univerziteta u kojem se ističe da se međuetnička trvenja na Kosovu mogu prevazići samo jačim insistiranjem na rešenju koje je u saglasju sa „evropskim vrednostima i konceptom ustavnog patriotizma koji zajedno čine temelj evropskog projekta“. (Research Institute of Development and European Affairs and the Centre for International Studies-Oxford University, p. 12)

Može li ustavni patriotizam da opravda prethodno izložena normativna očekivanja? Nekoliko načelnih zapažanja nameću se na samom početku potrage za odgovorom na postavljeno pitanje. Prvo, prilikom pregleda relevantne literature nemoguće je izbeći utisak da se ustavni patriotizam suviše lako prepisuje kao univerzalni lek za problem pripadanja u pluralnim društvima liberalnih demokratija, često bez ikakve dalje specifikacije argumenata kojima bi se potkrepile takve tvrdnje. Drugo, čini se da bar deo razloga za pomodno priklanjanje „najpoznatijem posleratnom izdanku nemačke političke filozofije“ leži u tome što ustavni patriotizam od nastanka koncepta pa do danas, zahvaljujući snažnoj vezi sa idejom ljudskih prava, ima reputaciju „dobrog momka“ savremene političke teorije nasuprot „militantnom i ekskluzivnom“ nacionalizmu. Najzad, iznenađuje učestalost nerazumevanja sadržine ustavnog patriotizma koji se pogrešno svodi isključivo na skup liberalno-demokratskih normi, vrednosti i procedura pri čemu se iz vida ispušta koncept političke kulture bez koje je svaki ustavni patriotizam beživotna ideja osuđena na neuspeh.

Imajući u vidu uvodne napomene, u nastavku teksta pokušaću da ispitam utemeljenost teze o „prirodnom savezništvu“ teorija ustavnog patriotizma i podeljenih društava. Za početak je važno primetiti da ustavni patriotizam u svim svojim verzijama prevashodno nastoji da pruži odgovor na pitanje o legitimnosti političke vladavine, a ne na prethodno pitanje o konstituisanju političke zajednice. Drugim rečima, polazi se od pitanja „Kako bismo hteli da živimo zajedno?“, dok se pitanje „Zašto smo zajedno?“ smatra već rešenim. To dalje znači da se uputi teorije ustavnog patriotizma mogu odnositi samo na već povezani politički prostor, što možda jeste slučaj sa većinom savremenih političkih zajednica, ali se nikako ne može smatrati podrazumevajućom činjenicom kada se radi o podeljenim društvima. Situacija je još beznadežnija ukoliko podeljeno društvo teži da se konstituše kao nova država. I najvatreniji pobornici ustavnog patriotizma priznaju da je on beskoristan u situacijama u kojima se nalaze novostvorene države, jer ustavni patriotizam nikako „nije samodovoljna teorija o političkom povlačenju granica i zbog toga ne odgovara na pitanja o političkom samoopredeljenju na koja rivalske teorije poput liberalnog nacionalizma mogu biti u poziciji da odgovore.“ (Muller 2010, str. 59)

Sve do sada rečeno ipak ne daje dovoljno povoda onim kritičarima ustavnog patriotizma koji ga opisuju kao zamaskiranu formu nacionalizma. Ustavni patriotizam i te kako podrazumeva drugačiju logiku izgradnje političkog identiteta u odnosu na bilo koju varijantu nacionalističkog etosa. Radi se o tome da normativna snaga ustavnog patriotizma počiva na pretpostavci da je moguće (i poželjno) postojeće države preobraziti u postnacionalne političke zajednice, ali samo onda kada u „nultoj tački“ transformativnog procesa postoji narod koji je nečim povezan makar to bila, a najčešće jeste, zajednička nacionalna kultura.<sup>4</sup> Jednostavnije rečeno, nije moguće doneti odluku o uređenju političke organizacije na temelju ustavnog patriotizma ukoliko oni na koje se ta odluka odnosi ne doživljavaju jedni druge kao pripadnike iste političke zajednice. Međutim, ono što pristalice ustavnog patriotizma žele da poruče jeste da je moguće početnu etičkuosnovu života u državi transformisati u zajedničku političku kulturu čija će najznačajnija dostignuća biti upisana u ustav koji na taj način postaje simbol kolektivnog samorazumevanja zajednice. Državama koje su tek nastale, a pri tom su duboko podeljene, nedostaje upravo ta inicijalna integrativna spona koju ustavni patriotizam, sam po sebi, nikako ne može nadomestiti. Stoga ustavni patriotizam ne treba pogrešno razumeti kao magičnu formulu patriotske lojalnosti koja će duboko podeljena društva držati na okupu, već pre kao strategiju koja je u stanju da izbegne moralne rizike nacionalizma u pluralnim društvima liberalnih demokratija, uključujući i rizik da takva društva, vođena esencijalizovanom koncepcijom patriotske privrženosti, u nekom trenutku postanu duboko podeljena.

## Stranputice kosovske državnosti: uštv na iskušenju

Imajući u vidu učinke ustavnog i institucionalnog inženjeringa na Kosovu, konture novog političkog okvira najbolje se mogu opisati uz pomoć obrazaca “nedovršene države” i “dualnog društva”. Premda se odsustvo međunarodne verifikacije proglašene nezavisnosti (pre svega u vidu članstva u međunarodnim organizacijama i udruženjima) s pravom smatra ograničavajućim faktorom kosovske državnosti (Tansey 2007, pp. 132-134), nedovršenost procesa izgradnje države najpre se ogleda u upadljivom odsustvu horizontalnog polja saglasnosti između članova nove političke zajednice o

---

4 Ova „skrivena“ polazna pretpostavka ustavnog patriotizma najbolje nam objašnjava zašto se aktuelne teorijske rasprave o njegovoj primenjivosti u okolnostima etno-kulturnog pluralizma pretežno vode „na terenu“ imigrantskih društava. U pitanju su društva u kojima je najveći deo stanovništva čvrsto povezan osećajem pripadanja zajedničkoj nacionalnoj kulturi.

osnovama zajedničkog života. Umesto bazičnog konsenzusa koji se u svakom političkom društvu konstituiše “izvan prostora političkih borbi i bez kojeg je unutar jedne političke zajednice nemoguće oblikovati politiku kao polje javne, mirne i miroljubive utakmice političkih aktera” (Podunavac 2006, str. 87), na delu imamo bazično neslaganje oko prirode političkog aranžmana. Percepcija zajedničkog političkog prostora od strane ključnih etničkih zajednica potpuno je različita. Za jedan (većinski) deo populacije radi se o teritorijalno uobličenoj, suverenoj državi, dok drugi (manjinski) deo stanovništva odbija da postojeći politički okvir uopšte posmatra kao državu, barem ne onu kojoj duguje političku poslušnost.

Ograničenost dometa teritorijalizacije politike i nepotpuna centralizacija administrativne moći samo su neki od sindroma osporene državnosti. Međutim, mnogo veći problem leži u nedostatku integrativne ideologije kojom bi se podstaklo emotivno poistovećivanje građana sa proklamovanim identitetskim obeležijima pravnog i političkog poretka na Kosovu. Za razliku od tehničkih aspekata uređenja jedne političke zajednice, pitanje identiteta spada u domen afektivnog političkog ponašanja koje nije moguće proizvesti uz pomoć “papira i pečata”. Navedeno najbolje potvrđuju rezultati pregovaračkog procesa koji je u toku. Uprkos tome što je, zahvaljujući briselskim dogovorima, olabavljena administrativna odvojenost severnog Kosova, problem identitetske privrženosti ostao je netaknut. Naravno, iluzorno je očekivati da će se svaki građanin uvek identifikovati sa političkom zajednicom u kojoj živi, ali je svakako alarmantna situacija ukoliko čitavi delovi stanovništva, u dužem vremenskom periodu, odbijaju to da učine. U tom slučaju opravdano je govoriti o ozbiljnoj krizi legitimiteta države.

O nedovršenosti državotvornog projekta može se govoriti i iz ugla procesa konstitucionalizacije političke moći, koji se na Kosovu odvija uz oslon na tri, međusobno nekoherentne, strategije oblikovanja ustavnog identiteta. U pitanju su liberalni proceduralizam, multikulturalizam i, u krajnje rudimentarnom obliku, ustavni patriotizam.<sup>5</sup> Svaka od navedenih strategija počiva na drugačijem razumevanju principa građanstva. Za liberalni proceduralizam vezuje se “pasivno” građanstvo koje podrazumeva univerzalnu jednakost građanskog statusa zajedno sa skupom individualnih prava pri čemu se veća normativna vrednost pridaje građanskim pravima “prve generacije”. Multikulturalizam, s druge strane, počiva na ideji “grupno-diferenciranog” građanstva što narušava liberalni ideal uniformnosti građanskog statusa. Najzad, u srcu ustavnog patriotizma nalazi se republikanska ideja o aktivnom građaninukoji zajedno sa drugim građanima, nezavisno od njihovih posebnih identiteta, praktikuje “političku slobodu”.<sup>6</sup> Dakle, radi se o bitno različitim i konkurentskim normativnim polazištima, a jedina sličnost izloženih strategija sastoji se u nastojanju da se izbegne etnifikacija principa građanstva. Upravo ova karakteristika sadašnjeg ustavnog modela dovela je do negodovanja albanske zajednice. Za razliku od većinskih etničkih grupa u okolnim državama, albanska većina na Kosovu, nije uspeła, bar na nivou ustavne definicije, da kapitalizuje svoj dominantni položaj primenom formule liberalnog nacionalizma. Time se došlo u paradoksalnu situaciju da obe etničke zajednice,

---

5 Opisano svojstvo ustavne dinamike na Kosovu odgovara situaciji u kojoj su se našle gotovo sve države postjugoslovenskog prostora tokom perioda političke i ekonomske tranzicije. Kako nam saopštava Nenad Dimitrijević, ova „drama suprotstavljenih imperativa“ posledica je toga što se „u postkomunističkim zemljama hoće sve ono čega do juče nije bilo: ljudska sloboda, demokratija, tržišna ekonomija, socijalna pravda (i manjinska prava – dodao NB). Ovi kvaliteti, uzeti zajedno, obrazuju otvoreno društvo. Međutim, problem je u tome što su navedeni kvaliteti, s jedne strane, svi neophodni ovde i sada, a, s druge strane, oni se u praktičnoj provedbi često pokazuju kao uzajamno suprotstavljeni i isključivi.“ (Dimitrijević 2007, str. 110.)

6 Obrisi ustavnog patriotizma prisutni su u nastojanju da se simboli i rituali pripadanja „odvežu“ od etničkih preferenci građana.

i albanska i srpska, svaka iz svojih razloga, osporavaju ustavno rešenje. Dvostruko nezadovoljstvo ustavnim tekstom Krasnići opisuje na sledeći način: „U stvarnosti, mnogi Albanci ne smatraju da Kosovo (uključujući i njegov pravni okvir i državnu ikonografiju) odražava preovlađujuću albansku većinu, dok većina Srba Kosovo smatra „albanskom državom“. Zato danas i Albanci i Srbi i dalje daju prednost svojim nacionalnim simbolima (albanskoj, odnosno srpskoj ikonografiji) u odnosu na nove kosovske simbole.“ (Krasnići 2012, 132) Otuda ne čudi što se najintenzivniji integrativni procesi na Kosovu odvijaju na pretpolitičkom nivou, unutar suprotstavljenih etničkih zajednica, a ne u okviru jedinstvene političke sfere. To za posledicu ima svojevrstu milletizaciju društvenog života jer se pojedinci prvenstveno posmatraju kao etno-kulturne jedinice koje svoju egzistenciju duguju etničkoj zajednici u kojoj su rođeni.<sup>7</sup> U takvoj konstelaciji međuetničkih odnosa država postepeno gubi nezavisan moralni status i postaje vrednosno prazan okvir namenjen koegzistenciji odeljenih kulturnih svetova. Upravo iz tog razloga Kosovo je danas mnogo bliže modelu dualne političke zajednice, nalik bosansko-hercegovačkom ili makedonskom konstitutivnom scenariju, nego idealu unitarne države sa decentralizovanom upravom.

## **Zaključna razmatranja: da li je ustavni patriotizam (ipak) moguć na Kosovu?**

Uzimajući u obzir do sada izložena zapažanja, ono što sledi jeste pokušaj sumiranja glavnih argumenata iz prethodnih poglavlja. Prva stvar koju treba imati na umu prilikom razmatranja mogućnosti primene ustavnog patriotizma u podeljenim društvima poput kosovskog jeste (ne) postojanje referentne tačke zajedničkog života iz koje bi vremenom mogla da nikne politička kultura. Podsećam da je bitan preduslov ostvarivosti ustavnog patriotizma to da svaki građanin bude socijalizovan u zajedničku političku kulturu. Da bi to bilo moguće, kako ispravno primećuje Miler (Muller 2010, str. 70-72), neophodno je da postoje “posebni privesci” kojima će se ideja ustavnosti usidriti u datoj političkoj zajednici. Ukratko, potrebno je pronaći minimalnu zajedničku instancu vrednovanja naših odnosa, koja će očekivana i razumna neslaganja o najboljoj mogućoj primeni ideje ustavnosti držati na okupu čak i onda kada se naše predstave o tome kako treba da izgledaju pojedine odredbe ustavnog ugovora dijametralno razlikuju. Već je naglašeno da se ovaj zahtev specifičnosti, u nekim slučajevima, može ostvariti i inicijalnim pozivanjem na vrednost nacionalne kulture (naravno, ukoliko ona nije predmet velikih sporenja), bez opasnosti da se ugrozi sama supstanca ustavnog patriotizma. Međutim, tamo gde nacionalni identitet ne postoji ili je duboko kompromitovan, treba krenuti alternativnim putevima u potrazi za odgovorom na pitanje o identitetu zajednice – šta je to što nam je zajedničko? Tačno je da sam ustav vremenom može postati odgovor na postavljeno pitanje. U tom smislu slažem se sa svima onima koji tvrde da ustavni patriotizam ima kapacitete da generiše građansko poverenje i solidarnost iz sopstvenih normativnih izvora, ali takođe smatram da je tako nešto moguće tek onda kada su na samom početku bile prisutne dovoljno jake predustavne sponse.

---

<sup>7</sup> Miletski model uređenja većinsko-manjinskih odnosa ima dugu tradiciju na ovim prostorima. U sistemu mileta koji je postojao u Otomanskom carstvu pojedine verske grupe uživale su visok stepen autonomije u sprovođenju svojih religijskih običaja i praksi, naravno unutar granica sopstvene religijske zajednice. Opseg prava i dužnosti svakog pojedinca zavisio je prevashodno od toga kom miletu pripada. Mileti su funkcionisali kao svojevrstne oaze kulturne autonomije bez puno međusobnih kontakata i prožimanja. Stiče se utisak da su mnogi aktuelni problemi u primeni politika multikulturalnosti na balkanskom prostoru posledica činjenice da se etnokulturna prava i danas često razumeju kao sredstvo samogetoizacije etničkih grupa.

Jedan od načina da se obezbedi neophodna doza partikularnosti, a da se pritom izbegnu nedostaci etno-kulturne integracije, jeste da se društvena kohezija gradi pozivanjem na sećanje prema odbačenoj prošlosti. Ideja je da čak i negativna prošlost može predstavljati izvor društvenog i političkog jedinstva. Nešto slično odigravalo se u posleratnoj Nemačkoj u kojoj je suočavanje sa masovnim zločinima iz Drugog svetskog rata za svoj najvredniji rezultat imalo pronalaženje moralnih orijentira za osmišljavanje zajedničkog života u budućnosti. Za razliku od Nemačke u kojoj su svi Nemci bili zatočenici iste (negativne) prošlosti, te nije mogla postojati dilema “da li je Holokaust zaista naš”, na Kosovu se istorija tumači potpuno različito, u zavisnosti od toga kojoj etničkoj zajednici pripadate, pri čemu se “mračni trenuci” po pravilu pripisuju drugoj strani.<sup>8</sup> Otuda se, bar kada se radi o kosovskom slučaju, pokazuje kao utemeljena Kimlikina tvrdnja da bi “u onim multinacionalnim državama u kojima je prošlost izvor mržnje i podela, a ne izvor zajedničkog ponosa (ili srama – dodao NB), izgradnja osećaja zajedničkog identiteta verovatno zahtevala njeno zaboravljanje, pre nego prisećanje.” (Kymlicka 2003, str. 272)

Poteškoće se javljaju i onda kada se u pomoć prizove drugi potencijalni kandidat za posao “opremanja” teorije ustavnog patriotizma partikularnim sadržajem – koncept “borbene demokratije”. Argument, krajnje sažeto, glasi da bi suprotstavljanje antidemokratskim akterima u sadašnjosti moglo dovesti do jačanja političke lojalnosti i identifikacije kod građana koji na taj način čuvaju ustavna dostignuća svoje domovine. (Sternberger 2004, str. 131-132) Međutim, da bi se tako nešto i desilo u pluralnoj zajednici, neophodan je određeni nivo proživljenog iskustva međuetničkih odnosa, baš kao i socijalno poverenje koje se s pravom smatra glavnim sastojkom jedinstva u podeljenim društvima. (Weinstock 1999, p. 26) Drugačije rečeno, ustavnom patriotizmu najpre su potrebni saveznici da bi se uopšte moglo govoriti o suparničkom odnosu prema “neprijateljima demokratije”. Nažalost, kosovsko društvo se danas ne može pohvaliti ni jednim od navedenih kvaliteta.

Da li se posle svega može reći da su u pravu oni autori koji ustavni patriotizam opisuju kao plemenitu, ali “beskrvnu” ideju? Iako se možda mogao steći utisak da pojedini delovi teksta sugerišu pozitivan odgovor, duboko verujem da ustavni patriotizam i te kako ima šta da kaže na probleme složenih političkih zajednica. Takođe smatram da mnoge kritike ustavnog patriotizma zapravo barataju sa iskrivljenom slikom njegovih temeljnih postavki. Čini se da stanje savremenih debata o normativnoj vrednosti ustavnog patriotizma pre obeležava postojanje nesporazuma nego ozbiljnih teorijskih neslaganja. Manji deo nesporazuma proističe iz pogrešnog razumevanja njegove unutrašnje logike, dok mnogo značajniji izvor “razmimoilaženja” leži u prevelikim očekivanjima koja mu se pripisuju. S tim u vezi, sledi još jedna važna zaključna napomena. Radi se o tome da ustavni patriotizam, poput drugih teorijskih koncepata koji pretenduju da budu primenjeni u stvarnosti, u svojim praktičnim izvedbama uvek predstavlja kombinaciju njegovih bazičnih principa i kontekstualno specifičnih kvaliteta društva u kome se režim ustavnog patriotizma uspostavlja. Tek nakon što se ove dve dimenzije susretnu moguće je govoriti o praktičnim implikacijama ustavnog patriotizma. Bez obzira na (ne)uspešnost krajnjeg rezultata, to još uvek nije dovoljan dokaz za odbacivanje same teorije (njena validnost se proverava na drugi način), niti je razlog za tvrdnju da ona ne može biti adekvatnije primenjena u nekom drugom društvenom kontekstu ili u istom

---

8 Janoš Kiš (Janos Kis) je ovaj argument formulisao na sledeći način: “Oni narodi koji za istoriju kažu da je naša sopstvena jesu pripadnici iste političke zajednice, pod uslovom da jedni druge prihvataju kao nas.” (Kis 1995, p. 237)

društvenom kontekstu nakon što se ispune određene pretpostavke. Upravo se u poslednjoj rečenici krije osnovna poruka ovog teksta. Nije mi bila namera da u potpunosti odbacim mogućnost primene ustavnog patriotizma na Kosovu, već da ukažem na posao koji je prethodno potrebno obaviti. Bilo bi preambiciozno zahtevati od ustavnog patriotizma da ovde i sada odagna teško breme kontinuiranih međuetničkih sukoba i tenzija na Kosovu, baš kao što je nerealno i očekivanje da ustavni patriotizam može gotovo ni iz čega da proizvede spone građanske privrženosti.

## Literatura

Dimitrijević, N 2010, "Vrednosti za obezvređeno društvo: ustavna moralnost posle kolektivnog zločina" u *Država i demokratija* ur. M. Podunavac, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 185-207.

Dimitrijević, N 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Fabrika knjiga, Beograd.

Elster, J 1989, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge.

Habermas, J 2003, "Borbe za priznanje u demokratskoj pravnoj državi" u *Multikulturalizam: Ispitivanje politike priznanja* ur. E. Gatman, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2003, str. 93-122.

Kis, J 1995, "Beyond the Nation State", *Social Research*, vol. 63, no.1, pp 191-245.

Krasnići, G 2012, "Preklapanje nadležnosti, sporna teritorija, nerešen status države: Komplikovan slučaj državljanstva na Kosovu" u *Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije* ur. Dž. Šo & I. Štiks, Klio, Beograd, str. 119-143.

Kymlicka, W 1996, "Social Unity in a Liberal State", *Social Philosophy & Policy*, vol. 13, no. 1

Kymlicka, W 2003, *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.

Muller, J 2010, *Ustavni patriotizam*, Fabrika knjiga, Beograd.

Podunavac, M 2006, *Poredak, konstitucionalizam, demokratija, Čigoja štampa*, Beograd.

Research Institute of Development and European Affairs and the Centre for International Studies- Oxford University 2012, *Research Report: Consolidating Kosovo's Statehood: Processes, Problems and Perspectives*, Available from: [http://ridea-ks.org/Articles/1/94/Docs/366Agenda\\_of\\_the\\_conference\\_organized\\_by.RIDEA-CIS.OXFORD.pdf](http://ridea-ks.org/Articles/1/94/Docs/366Agenda_of_the_conference_organized_by.RIDEA-CIS.OXFORD.pdf)

Sternberger, D 2004, "Ustavni patriotizam" u *Patriotizam* ur. I. Primorac, Kruzak, Zagreb, str. 123-133.

Tansey, O 2007, "Democratization without a State: Democratic Regime-building in Kosovo", *Democratization*, vol. 14, no. 1, pp 129-150.

Weinstock, D 1999, "Building Trust in Divided Societies", *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, no. 3, pp. 1-26.



# **Perspektivat e shoqërisë multietnike në Kosovë**







## Bashkëpunimi për motivim dhe përkushtim

Marrëdhëniet mes Beogradit dhe Prishtinës, të përkeqësuar seriozisht në fund të viteve 1980, janë duke u rindërtuar mjaft ngadalë dhe me pengesa të shumta. Ky proces bashkëpunimi u fillua nga artistë, intelektualë të pavarur dhe aktivistë të të drejtave të njeriut. Ata që rrallë janë të ngarkuar me interesa të politikës ditore dhe të cilët nuk hezitojnë të flasin hapur për problemet e shoqërisë në të cilën jetojnë. Në sajë të tyre, komunikimi ndërmjet qarqeve të caktuara serbe dhe shqiptare në fakt nuk ka ndaluar.

Misioni i zvogëlimit të distancës midis shoqërisë shqiptare dhe serbe përfshin disa media, gazetarë mendje hapur raportimi i të cilëve kundërshton diskurset që më tepër pasqyrojnë nevojat e qeverive sesa realitetin ashtu siç është. Pas përfundimit të konflikteve, në fillim në një numër shumë modest, disa të rinj gjithashtu filluan udhëtimin e tyre drejt Beogradit dhe Prishtinës, duke shkuar në “anën tjetër” me dëshirën për të shembur muret e ngritura në rrethinat e tyre duke u njohur me njerëz të gjeneratës së njëjtë.

Sot, komunikimi në mes të Kosovës dhe Serbisë është i pa penguar në disa qarqe, pavarësisht bindjes ende dominuese se diçka e tillë është jo vetëm e panevojshme, por edhe e pamundur. Megjithatë, lidhjet e krijuara deri tani janë të dobëta sepse ndikimi i tyre në publik më të gjerë është ende i pamjaftueshëm. Shembujt e bashkëpunimit potencoohen ende si lajme dhe përmenden si përjashtime.

Një shembull i tillë është publikimi “Perspektivat e shoqërisë multietnike në Kosovë”, që është një hap pionier në krijimin e një bashkëpunimi akademik në mes të Beogradit dhe Prishtinës. Është rezultat i punës së dhjetë bashkëpunëtorëve të Fakultetit të Shkencave Politike të Universitetit të Beogradit dhe të Departamentit të Shkencave Politike në Fakultetin Filozofik të Universitetit të Prishtinës. Kjo doli nga nevoja e cila u shfaq spontanisht për t’u marrë në mënyrë akademike me disa çështje që lidhen me funksionimin e sistemit politik të Kosovës. Meritat më të mëdha për këtë projekt i ka Stefan Surlić, studiues i Qendrës për Studime Ndërdisciplinore të Ballkanit në Fakultetin e Shkencave Politike. Me iniciativën e tij, një grup prej bashkëpunëtorëve të rinj të Fakultetit të Beogradit u mblodhën, me qëllim të hulumtimit të jetës politike dhe shoqërore në Kosovë. Si pjesëmarrës në këtë projekt, ata udhëtuan për herë të parë në Kosovë, u takuan me kolegët e tyre nga Prishtina dhe u përfshinë aktivisht në kryerjen e një hulumtimi shkencor.

Negociatat e Brukselit midis përfaqësuesve të institucioneve të Beogradit dhe Prishtinës tregojnë se ka pasur disa sfera të jetës, normalizimi i të cilave ka kërkuar një marrëveshje ndër-qeveritare.

Megjithatë, pyetja esenciale mbetet ajo se çfarë ndikimi kanë takimet e dy kryeministrave dhe ekipeve të tyre në normalizimin e marrëdhënieve midis “njerëzve të zakonshëm”. Gjetjet në hulumtimet e kryeradëshmojnë për një distancë jashtëzakonisht të thellë etnike midis serbëve dhe shqiptarëve në Kosovë. Ato janë shkatërruese, por mund të përdoren gjithashtu si një motivim për një punë edhe më intensive dhe të vazhdueshme në uljen e paragjykimeve ekzistuese midis dy kombeve.

Dhjetë autorët e teksteve para nesh bënë hapat e parë, por na bënë edhe të mendojmë se si të kontribuojmë në intensifikimin e komunikimit midis universiteteve në Serbi dhe në Kosovë dhe rreth mënyrave të tjera të bashkëpunimit institucional gjithashtu. Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut konsideron se rrethanat aktuale socio-politike ofrojnë mundësinë për të rritur dhe pasuruar listën e mënyrave formale të bashkëpunimit në krahasim me iniciativat e realizuara në nivele jozyrtare.

Krijimi i hapave të parë të bashkëpunimit midis komuniteteve akademike të Kosovës dhe Serbisë u ndihmua nga Ambasada e Mbretërisë së Bashkuar në Serbi. Ne me padurim presim që projekte të tilla dhe të ngjashme të realizohen nga fondet e buxhetit të shtetit ose nga buxhetet e fakulteteve përkatëse. Kjo do të vë bashkëpunimin akademik në mes të Beogradit dhe Prishtinës në kuadër të aktiviteteve të rregullta akademike, pa atribute të ekskluzivitetit.

Pavarësisht negociatave me dekanët e fakulteteve të shkencave politike në Beograd dhe Prishtinë, që zgjatën më shumë se një vit, ky botim nuk mban logon e ndonjërit fakultet. Asnjëra palë nuk kishte kurajo politike për tu dalë në krah punëtorëve të rinj akademike dhe të njohin nevojën e tyre për krijimin e kanaleve zyrtare të komunikimit me kolegët në rajon. Megjithatë, ky grup i të rinjve nuk e sheh këtë si një dështim, por një nxitje për të vazhduar bashkëpunimin derisa përpjekjet e tyre të njihen edhe nga akademia.

Për Nismën e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut

Jasmina Lazović, Koordinatore e projektit

Lidhur me Librin

## Perspektivat e shoqërisë multietnike në Kosovë

Ju jeni në fillim të një libri të pazakontë. Nuk është i pazakontë për shkak të temës së tij, pasi që mundësitë për ekzistencën e një shoqërie të vërtetë shumë etnike në Kosovë janë shkruar dhe debatuar për një kohë të gjatë, dhe veçanërisht pas valës së fundit të konflikteve të mëdha etnike në vitet 1990-ta. As nuk është ky libri i parë me tekstet e botuara në gjuhët serbe, shqipe dhe angleze; shumë autorë të gatshtëm për të arritur audiencë më të gjerë të mundshme e bëjnë këtë, dhe autorët e këtij libri, siç do ta shihni edhe ju vetë, meritojnë shumë lexues.

Ky libër është i ndryshëm nga ato të ngjashmet në të paktën tri mënyra: për herë të parë mbledhi hulumtime nga Universitetet e Beogradit dhe Prishtinës, autorët e tij janë akademikë të rinj dhe të gjitha tekstet janë ekskluzivisht akademike, edhe pse kanë të bëjnë me çështje jashtëzakonisht të ndjeshme në aspektin e politikës. Bashkëpunëtorët e rinj të Departamenteve të Shkencave Politike nga Beogradi dhe Prishtina arritën, më mirë se shumë nga kolegët e tyre të lartë, të mbështeten në traditat më të mira të shkencave politike, pa kërkim të argumenteve të tyre në qëndrimet politike dhe konflikteve etnike. Nëse do të ishte e lehtë, do të kishte shumë më tepër libra të tilla të mirë.

Bashkëpunimi akademik është vetëm njëra ndër mënyrat e shumta të bashkëpunimit që duhet të arrihet për të mundësuar që konflikti historik shqiptaro-serb, në Kosovë dhe për shkak të saj, të jetë më afër një zgjidhje të qëndrueshme. Askush, përfshirë edhe autorët e këtij libri të mirë, nuk kanë iluzion se vetëm bashkëpunimi akademik mund të kapërcej barrën e rëndë të problemeve të trashëguara nga konfliktet e kaluara, si dhe nivelin e frikshëm të mosbesimit ndëretnik në Kosovë. Një bashkëpunim i tillë është megjithatë i nevojshëm dhe ai duhet të ekzistojë pavarësisht nga konteksti politik. Ky libër është hapi i parë dhe i duhur në drejtim të mirë.

Libri nuk do të kishte qenë i mundur pa Jasmina Lazović dhe Anita Mitic nga Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut dhe pa mbështetjen e Ambasadës Britanike në Serbi. Angazhimi i Jasminës dhe Anitës për këtë dhe shkathtësia në pajtimin serbo-shqiptar është dhe do të jetë gjithmonë një frymëzim dhe një udhëzues për shumë njerëz të tjerë me vullnet të mirë dhe synime të ndershme.

Më tej, unë do të përpiqem që gjithashtu të rrisë interesimin për këtë libër, përmes një shqyrtimi të shkurtër të gjetjeve më të rëndësishme të autorëve. Duhet që patjetër të fillohet nga çështja kyçe e distancës ekzistuese etnike në Kosovë, temë kjo e një anketimi përfaqësues dhe jashtëzakonisht interesant të opinionit publik të bërë në katër komuna të Kosovës (Prishtinë, Graçanicë, Mitrovicë të veriut dhe jugut) në shkurt dhe mars 2014. Siç raporton Nikola Jović në tekstin e tij, bazuar në intervistat me 324 anëtarët të nacionalitetit

shqiptar dhe 430 pjesëtarë të nacionalitetit serb, studiuesit tanë jo vetëm që kanë arritur në përfundimin se distanca etnike është e thellë, por ata gjithashtu tregojnë se ku ajo ishte më e lartë ose më e ulët, dhe në cilët faktorë ajo varej kryesisht. Ndoshta të dhënat më intriguese janë që 87,7% të serbëve dhe 84,3% e shqiptarëve nuk do të martoheshin me një bashkëshort nga komuniteti tjetër! Në mënyrë të ngjashme, 62,8% serbë dhe 70,4% shqiptarë nuk do të donin që pozitat udhëheqëse të shtetit të jenë të zëna nga dikush nga bashkësia tjetër. Intensiteti i distancës etnike nuk është rrënjësish i ndryshëm për shkak të përfundimit se armiqësia ndaj “tjetrit” ulet me rritjen e arsimit, apo se kjo armiqësi është më e ulët tek meshkujt sesa tek femrat.

Milena Gligorijević krahason këto të dhënat e fundit në lidhje me distancën etnike me ato të mëparshmet, të fituara në studimet e ngjashme të kryera mes viteve 1960 dhe 1990. Distanca në mes të shqiptarëve dhe serbëve, siç mund të supozohet, ishte shumë më e vogël pesëdhjetë vjet më parë dhe në këtë kuptim ishte pjesë e së njëjtës pamje por më të harmonizuar të marrëdhënieve ndëretnike në tërë ish-Jugosllavinë. Gjatë rrjedhës së kohës konturet e kësaj pamjeje u përkeqësuan dhe distanca midis serbëve dhe shqiptarëve është në rritje, për shkak të një numri të madh të arsyeve që Milena përdori si një shpjegim për gjendjen palakmueshme të tanishme.

A mund një situatë e tillë të tejkalohet me konceptin e të ashtuquajturit patriotizëm kushtetues, si - sipas shumë mendimeve - strategjia më e përshtatshme për ndërtimin e identitetit politik dhe unitetit në shoqëritë plurale dhe me ndarje të thellë? Nikola Beljinac ofron një përgjigje për këtë pyetje, duke deklaruar se patriotizmi kushtetues, në të gjitha versionet e tij, kryesisht përqipet të përgjigjet në pyetjen e legjitimitetit të sundimit politik dhe jo në pyetjen paraprake se kush e përbën një politikë. Me fjalë të tjera, pika e fillimit është pyetja “Si do të dëshironim ne të jetojmë së bashku?“, Ndërsa pyetja “Pse jemi së bashku?” konsiderohet tashmë zgjidhur. Beljinac pretendon se kjo më tutje do të thotë se udhëzimet e teorisë së patriotizmit kushtetues mund t’i referohen vetëm hapësirës tashmë të lidhur politike, që mund të jetë rasti me shumicën e politikës bashkëkohore, por që në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet një fakt i natyrshëm në rastet e shoqërive të ndara. Përfundimi i tij është se është joreale të pritet që patriotizmi kushtetues, duke u mbështetur ekskluzivisht në logjikën normative të tij, mund të prodhoj lidhjet e përkatësisë qytetare.

Dušan Vučićević përqipet të përgjigjet në pyetjen nëse modeli ekzistues zgjedhor kontribuon në zbutjen e ndarjeve etnike në Kosovë. Modelimi i institucioneve të Kosovës ka adaptuar idetë e teorisë “konsociacionale”; prandaj deputetët e Kuvendit të Kosovës zgjidhen sipas modelit proporcional, me garanci të posaçme për mbrojtjen institucionale të minoriteteve. Ky autor paralajmëron se dizajni i tillë elektoral, edhe pse siguron përfaqësimin e pakicave në parlamentin e Kosovës, krijon stimuj institucional për politikë etnocentrike dhe nuk kontribuon në shfaqjen e partive multietnike dhe pajtimit të orientuar. Kjo është arsyeja pse teksti i tij analizon arritjet e mundshme të vendosjes së disa ideve “integraliste”, kryesisht votat alternative dhe votat e vetme të transferueshme.

Jelena Lončar në tekstin e saj analizon efektet e disa mekanizmave të ndarjes së pushtetit në Kosovë. Duke përdorur rezultatet nga intervistat me deputetët e Kosovës, ajo tenton të hulumtoj ndikimin e kuotave parlamentare etnike dhe të drejtat e vetos mbi stabilitetin demokratik, vendim-marrjen dhe kompetencat e grupeve minoritare në Kosovë. Autorja konkludon se kuotat etnike janë të nevojshme për përfshirjen e komunitetit në institucionet politike të Kosovës, por gjithashtu se vendet e rezervuara dhe e drejta e vetos e minoritetit kanë efekte negative në stabilitetin, bashkëpunimin ndëretnik dhe integritet të komuniteteve. Ajo thekson se duket të jetë një lloj tregtie mes fuqizimit të pakicave në njërin anë, dhe bashkëpunimit ndërgrupor dhe stabilitetit afatgjatë në anën tjetër.

Teksti i Hana Limanit ka për qëllim përcaktimin e pozitës së Kosovës në lidhje me akomodimin e diversiteteve, si një pjesë thelbësore të identitetit dhe, në të njëjtën kohë, nëse është e mundur të krijohet

një identitet i përbashkët qytetar. Ajo pohon se sistemi aktual ligjor-politik i Kosovës, duke i dhënë të drejta të veçanta minoriteteve, kontribuon në konsolidimin e shoqërisë. Në situatën aktuale kjo lehtëson procesin e integritit të pakicave në kulturën e shumicës më shumë se sikur këto të drejta të mos ishin të garantuara. Ajo thekson se potenciali që ky sistem të zgjerohet zbrazëriten mes komuniteteve dhe të kontribuojë në ndarje ekziston edhe më tutje, por në një masë më të ulët se sa që do të kishte qenë në rastin e kundërt të trajtimit të barabartë. Nga perspektiva e teorisë së Kymlickës, autorja arrin në përfundim se sistemit të Kosovës i mungon komponenti liberal pasi që çdo gjë është e bazuar në dallimet e komunitetit dhe trajtim të veçantë. Ky model megjithatë i shërben qëllimit afatgjatë të pajtimit me të kaluarën dhe relaksimit të tensioneve ekzistuese ndëretnike.

Tre tekstet e fundit nga ky libër merren me aspekte të ndryshme të negociatave mbi normalizimin e marrëdhënieve mes Beogradit dhe Prishtinës, sidomos me të ashtuquajturën Marrëveshje e Brukselit e muajit prill 2013. Teksti nga Bekim Baliqi përshkruan në detaje jo vetëm fazën vendimtare “Bruksel” të negociatave, por edhe përkatësinë e tyre - negociatat e mëparshme në Vjenë. Autori konkludon se marrëveshjet e arritura janë një mundësi e madhe, pasi që ato mund të veprojnë si gjeneratorë të paqes dhe normalizimit të marrëdhënieve. Ato gjithashtu mund të ndihmojnë në forcimin e besimit dhe bashkëpunimit mes komuniteteve serbe dhe shqiptare në Kosovë në segmente të ndryshme. Pavarësisht nga kjo, ai paralajmëron, se vështirë mund të pritet që këto bisedime të çojnë në një marrëveshje të paqes dhe njohjes së ndërsjellë ose pajtimit historik midis këtyre dy kombeve.

Analiza e detajuar e Marrëveshjes së Brukselit nga ana Adem Behës ofron shumë propozime të dobishme për përmirësimin e punës dhe efikasitetit në negociata të mëtejshme midis Qeverisë Serbe dhe Kosovare. Në këtë kontekst, kritikën e tij për mungesën e transparencës dhe llogaridhënies, të treguara në shembullin e marrëdhënies së Qeverisë së Kosovës me qytetarët e Kosovës, janë veçanërisht interesante. Të njëjtat gabime, natyrisht, ekzistojnë në relacionin e qeverisë serbe ndaj qytetarëve të Serbisë. Kur është fjala për llogaridhënien, të dy qeveritë refuzojnë të paraqesin raporte për publikun dhe për përfaqësuesit e njerëzve dhe mbeten pa një mandat të qartë për negociatat. Mungesa e transparencës, Beha thekson, se do të thotë që njerëzit e thjeshtë nuk kanë informata të mjaftueshme se si marrëveshjet teknike, si dhe ato politike, do të ndikojnë në jetën e tyre.

Së fundi, Stefan Surlić, në bazë të një analize të gjerë të mekanizmave institucionale për përfaqësimin e serbëve në Kosovë, fokusohet në një nga konkluzionet e Marrëveshjes së Brukselit - krijimin e parashikuar të Asociacionit të Komunave Serbe. Ndërsa duke pritur themelimin e Asociacionit, i cili është vonuar, Surlić përpunon përfitimet të cilat Asociacioni mund t'i ofrojë edhe për serbët dhe për pjesën shqiptare të shoqërisë së Kosovës. Autori pretendon se anëtarët e komunitetit etnik serb do të marrin një siguri institucionale dhe një mundësi për administrimin e pavarur të departamenteve kryesore. Përfaqësuesit e zgjedhur do të veprojnë në nivel politik lokal, rezultatet e tyre do të jenë lehtësisht të matshme dhe llogaridhënia e qartë dhe e pandarë. Një tjetër avantazh është për palën shqiptare, e cila do të humbasë “çështjen serbe” si problemin kryesor politik në diskursin e saj politik dhe do të jetë në gjendje të përqendrohet në zgjidhjen e problemeve themelore sociale. Po aq kështu, përfaqësuesit serbë do të pushojnë së luajturi një rol në polarizimin e skenës politike në Prishtinë përmes mbështetjes për opsionin politik në pushtet. Aktivitetet në kuadër të Asociacionit të Komunave Serbe do të jenë me rëndësi të madhe, dhe aktivitetet e përfaqësimit në Prishtinë do të bazohen në mbrojtjen e të drejtave të garantuara të komunitetit serb në Kosovë.

Unë shpresoj se këto ide të autorëve tanë të rinj do t'ju motivojnë që të lexoni këtë libër së pari, le të shpresojmë, nga shumë të tjerë që do të jenë të shkruar brenda llojit të tillë të bashkëpunimit akademik.

## Biografi

**Adem Beha** është ligjërues i Shkencave Politike në Universitetin e Prishtinës. Ai përfundoi studimet e tij universitare në Shkenca Politike dhe Administratë Publike në Universitetin e Prishtinës dhe mban një diplomë master në Shoqërinë Civile dhe Zhvillim Lokal në Universitetin e Prishtinës, Universitetin e Gracit dhe Universitetin Kombëtar të Irlandës, Galway. Interesat e tij kërkimore përfshijnë transformimin e konfliktit, sigurinë njerëzore, ndërtimin e shtetit dhe ndërtimin e paqes, të drejtat e minoriteteve dhe zhvillimin e qëndrueshëm.

**Bekim Baliqi** ka studiuar Shkenca Politike në Universitetin e Vjenës, ku ai përfundoi doktoraturën e tij. Ai është Profesor i Shkencave Politike në Universitetin e Prishtinës. Interesat kryesore kërkimore të tij janë në shtet-ndërtim, demokratizim dhe analizë të politikave.

**Dušan Vučićević** është kandidat për doktoraturë në Fakultetin e Shkencave Politike, Universiteti i Beogradit, dhe asistent profesor në lëndët e sistemit politik të Serbisë dhe Zgjedhjet dhe Sistemet Zgjedhore. Fushat e tij të ngushta të interesit përfshijnë studime zgjedhore, politikë krahasuese dhe teori racionale të zgjedhjes.

**Hana Limani** është një studiuese e pavarur në fushën e studimeve të migracionit dhe teorisë politike. Ajo ka Master në Shkenca Politike. Interesat e saj kërkimore përfshijnë të drejtat e njeriut dhe të pakicave, studime të migracionit, teori kritike, ligjore dhe garuese.

**Jelena Lončar** është asistent profesor në Universitetin e Beogradit, Fakulteti i Shkencave Politike dhe kandidat për doktoraturë në Universitetin e Yorkut, Britani të Madhe. Interesat e saj kërkimore përfshijnë shoqërinë civile, politikat etnike, kuotat dhe përfaqësimi politik i pakicave etnike.

**Milena Gligorijević** është kandidatë për doktoraturë në Fakultetin e Shkencave Politike të Universitetit të Beogradit, dhe asistent profesor në lëndët Psikologji Sociale dhe Sjellje Politike. Fushat e interesit të saj akademik përfshijnë sjelljen politike, identitetet gjeopolitike, sjelljen ndërgrupore dhe konfliktet ndërgrupore.

**Nikola Beljinac** është asistent profesor dhe kandidat për doktoraturë në Universitetin e Beogradit, Fakulteti i Shkencave Politike. Interesat e tij kërkimore përfshijnë multikulturalizmin, politikën e njohjes dhe të patriotizmit kushtetues.

**Nikola Jović** është asistent hulumtues dhe kandidat për doktoraturë në Universitetin e Beogradit, Fakulteti i Shkencave Politike. Interesat e tij kërkimore përfshijnë metodologjinë e hulumtimit social, metodat kërkimore sasiore dhe cilësore dhe teoria e vendimmarrjes në IR.

**Stefan Surlić** është asistent hulumtues në Fakultetin e Shkencave Politike të Universitetit të Beogradit, dhe drejtor i Qendrës për Kërkime Sociale. Aktualisht ai është në vitin e tretë të studimeve të doktoratës të Shkencave Politike në Fakultetin e Shkencave Politike. Fushat e tij të ngushta të interesit janë politika krahasuese, shoqëritë etnikisht të ndara dhe demokratizimi në shoqëritë post-komuniste dhe post-konfliktuale.

Nikola Jović

## Hulumtim i distancës etnike në Kosovë

Në këtë punim autori paraqet rezultatet e një hulumtimi të distancës etnike në territorin e Kosovës. Si një komunitet pas konfliktit, me një trashëgimi shumë të rëndë të konflikteve ndëretnike, kur është fjala për marrëdhëniet midis dy komuniteteve të mëdha etnike - shqiptare dhe serbe - Kosova është në një pozitë të palakmueshme. Kompleksiteti i këtyre marrëdhënieve jo vetëm që pengon procesin e ndërtimit të institucioneve, por pengon edhe pajtimin e shoqërisë. Hulumtimi është kryer nën kujdesin e Nismës së të Rinjve për të Drejtat e Njeriut dhe Ambasadës Britanike në Beograd.



distancë etnike, shkalla  
Bogardus, Kosova, Shqiptarët,  
Serbet



Ky tekst u shkrua fillimisht në  
gjuhën serbe.



## Lidhur me hulumtimin e distancës etnike në Kosovë

Hulumtimi i distancës etnike në territorin e Kosovës është zhvilluar në (terren) anketim ballë për ballë (F2F) në periudhën nga 1 shkurti deri më 1 mars 2014. Numri i përgjithshëm i të anketuarve ishte 754, nga territoret e komunave të Prishtinës, Graçanicës, Mitrovicës së Veriut dhe Mitrovicës së Jugut. Duke pasur parasysh faktin se popullsia e përgjithshme e këtyre komunave është gati 570.000 dhe se mostra ka përfshirë 754 të anketuar, intervali i besimit statistikor 95% për fenomenet me 50% incidenteve është + / - 3.5.

Shtresimi i mostrës përfaqësuese, mostra të rastësishme, është bërë në bazë të kombësisë, gjinisë, moshës, komunës së vendbanimit dhe nivelit të arsimit. Hulumtimi ka përfshirë 324 pjesëtarë të nacionalitetit shqiptarë dhe 430 pjesëtarë të nacionalitetit serb. Nga numri i përgjithshëm i të anketuarve, 53.7% ishin femra dhe 46.3% meshkuj. Sa i përket moshës, ne kemi ndarë mostrat në tri kategori të grupmoshave: të rinj (të moshës 18-30), mosha mesatare (mosha 31-50) dhe të anketuarit e moshuar (mosha 51 e lart).

Pjesëmarrja e kategorive të përmendura ishte relativisht e barabartë, me mbizotërim të butë të të rinjve. Pjesëmarrja e të rinjve në mostër ka qenë 46.2%, të moshës mesatare 29.6%, dhe 24.2% e të anketuarve ishin më të vjetër se 51 vjeç. Sa për territorin e mbuluar nga anketa, përqindja e të anketuarve në Prishtinë ishte 31.2%, në Graçanicë 30.3%, në Mitrovicë të Jugut 13.4% dhe në Mitrovicë të Veriut 25.1%.

Niveli i arsimit të respondentëve është sigurisht një e dhënë e rëndësishme për këtë lloj të hulumtimit. Hulumtimi jonë i distancës etnike në Kosovë ka përfshirë 4.2% të anketuarve me arsim të fillor, 54.3% me arsim të mesëm, 7.1% me dy-vjeçar pas arsimit të mesëm (shkollë lartë) dhe 34.4% me arsim të nivelit universitar. Duke pasur parasysh se numri i atyre me arsim fillor dhe atyre me arsim dy-vjeçar pas arsimit të mesëm nuk është statistiki i rëndësishëm, në analizën tonë ne kemi vendosur të integrojmë nivelet e arsimit në dy variabla: të arsimit fillor dhe të mesëm në një variabël, dhe arsimimin dy-vjeçar pas arsimit të mesëm dhe nivelin universitar në variablin tjetër. Në analizë ne kemi parë se të gjitha variablet e treguara, nga kombësia deri në nivelin e arsimit, janë treguar shumë të dobishme për të kuptuar të dhënat e marra dhe të dobishme për thellësinë e vëzhgimit tonë.

Përveç shkallës së modifikuar Bogardus e cila ishte instrumenti themelor i hulumtimit, pyetësi përmbante 10 pyetje të tjera që kanë për qëllim marrjen e qëndrimeve, vlerave dhe mendimeve për të cilat ne kemi supozuar se shkalla Bogardus nuk do të jetë në gjendje të sigurojë përgjigje mjaft të vërtetë dhe të besueshme. Sa i përket shkallës Bogardus ne kemi përdorur një shkallë të modifikuar të përshtatur për marrëdhëniet e veçanta në këtë fushë. Pyetjet në shkallën e modifikuar janë të përshtatshme për marrëdhëniet dhe kontaktet karakteristike me të cilat popullata e një mjedisi multietnik mund të hyjë me anëtarë të përkatësisë së ndryshme etnike. Në këtë rast, fokusi ishte në marrëdhëniet shqiptaro-serbe. Në këtë kuptim, shkalla Bogardus përmbante pyetje me shtatë karakteristika të marrëdhënieve sociale ku u është kërkuar të anketuarve të deklarojnë nëse do të praninin ndonjë anëtar të kombësisë tjetër si një bashkëshort, nuse apo dhëndër, mik, shef në vendin e punës, udhëheqës politik në shtet, fqinji dhe bashkëqytetar.

Përgjigjet e këtyre pyetjeve na siguruan një pasqyrë në distancën sociale në mes të pjesëtarëve të këtyre dy kombësive. Sidoqoftë, pyetësi nuk ishte i përbërë vetëm nga shkalla Bogardus, por ai përmbante disa pyetje të tjera të rëndësishme të cilat në kontekstin dhe kohën e studimit janë konsideruar shumë të rëndësishme për të kuptuar nivelin e afërsisë në mes të anëtarëve të të dy vendeve dhe pasojat të cilat niveli i cilësisë së këtyre marrëdhënieve në nivel personal mund të ketë në

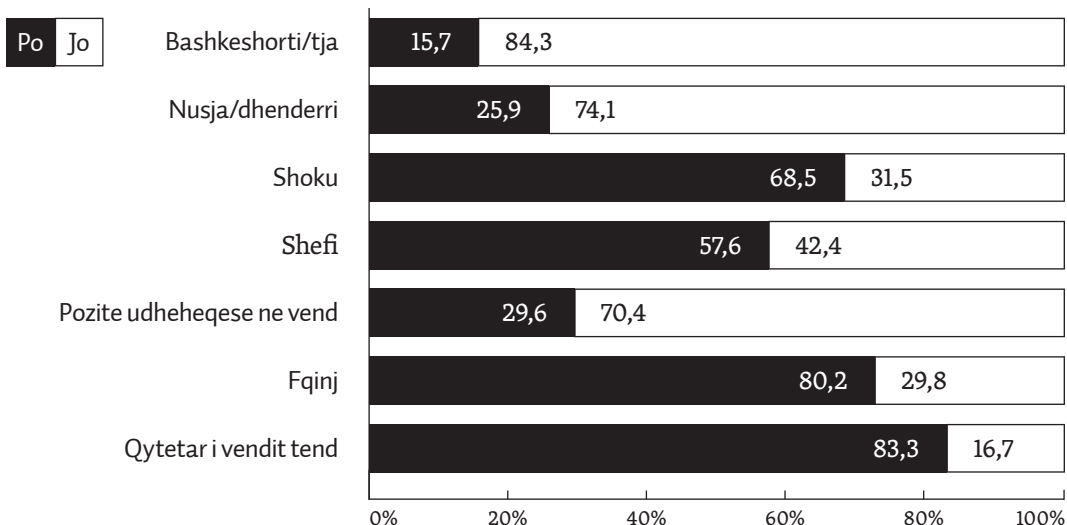
nivelin e politikës. Për këtë qëllim, pyetjet ishin të lidhura me vlerësimin e mundësisë për konflikt të ri, planeve personale për të qëndruar në Kosovë ose për të lëvizur jashtë saj, negociatat midis Beogradit dhe Prishtinës në Bruksel dhe çështje të tjera politike.

## Rezultatet e hulumtimit<sup>1</sup>

Procesimi i të dhënave ishte bazuar në statistikat përshkruese (analizat e frekuencave, crosstabs dhe koeficientet e paparashikuar), teste T, provë ANOVA dhe korrelacionet bivariate. Variablat e në vijim janë përdorur për post-stratifikimin: kombësia, gjinia, moshja, niveli i arsimit dhe vendbanimi.

Interpretimi ynë dhe analiza e të dhënave të marra së pari ka filluar nga një distancë e përgjithshme e përbashkët etnike mes shqiptarëve dhe serbëve. Në pyetjet nga shkalla e modifikuar Bogardus të anketuarve u është kërkuar të përgjigjen nëse ata do të pranojnë marrëdhënie të caktuara shoqërore me një tjetër anëtar të përkatësisë etnike. Të anketuarit u përgjigjen me po ose jo, ku po do të thotë se ata do të pranojnë lidhje të tillë dhe jo se lidhja e tillë nuk do të pranohet.

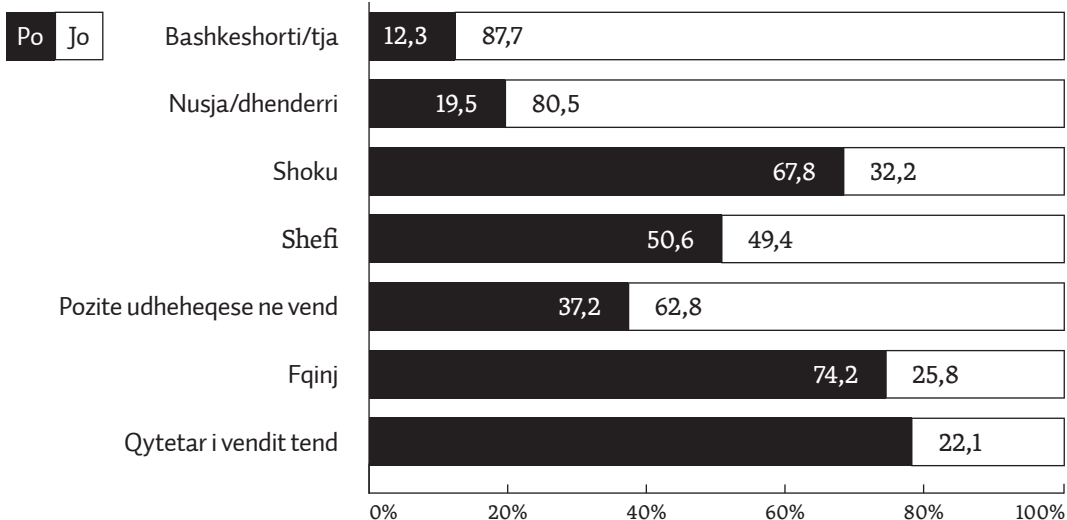
### 1A. DISTANCA E PËRGJITHSHME ETNIKE E SHQIPTARËVE NDAJ SERBEVE



Numri i të anketuarve të kombësisë shqiptare që kanë dhënë të gjitha përgjigjet pozitive, pra numri i atyre që nuk kanë distancë ishte 4%. Nga ana tjetër, numri i atyre me distance shumë të theksuar, që kanë rrethuar 6 ose 7 vlera negative, arriti në 16.1%.

<sup>1</sup> Më shumë mbi interpretimin dhe rezultatet e hulumtimit dhe krahasimin me hulumtime të ngjashme shihni punimin nga Milena Gligorijević

## 1B. DISTANCA E SERBEVE NDAJ SHQIPTARËVE



Numri i të anketuarve të nacionalitetit serb pa distancë ishte 9.1%. Në anën tjetër numri i atyre me distancë shumë të theksuar ishte 19.2%.

Siç mund të shihet nga lart, për të lehtësuar interpretimin e rezultateve të fituara dhe për të mundësuar krahasimin e tyre me hulumtimet e njëjta (Kuzmanoviç, 1994 Pantiç, 1967, 1987, 1989.) ne kemi ndarë të gjithë të anketuarit në katër grupe: ata pa distancë (0 përgjigje negative), ata me një distancë të vogël (1-2 përgjigje negative), distancë të moderuar (3-5 përgjigje negative) dhe distancë të theksuar (6-7 përgjigje negative). Në bazë të tyre kemi marrë këto të dhëna:

	Pa Distancë	Distancë të vogël	Distancë të moderuar	Distancë të theksuar
Shqiptarët	4%	34.1%	45.8%	16.1%
Serbet	9.1%	25.2%	46.5%	19.2%

Këto grupe kanë shërbyer për kontrollin e variablave të tjera dhe për të kërkuar dallimet përkatëse dhe statistikisht të rëndësishme gjatë post-stratifikimit kur kemi ndarë gjininë, nivelin e arsimimit dhe moshën.

### 1. GJINIA

	Pa distancë	Distancë të vogël	Distancë të moderuar	Distancë të theksuar
Mashkull	10.9%	34%	39.3%	15.8%
Femër	3.8%	24.9%	52.7%	18.6%

Ne kemi parë se gratë kanë treguar dallim më të madh në kontaktet shoqërore, dmth se numri i femrave pa distancë është dukshëm më i ulët. Për të paraqitur këtë prirje në më shumë detaje, ne do

të marrin përgjigjet në dy pyetjet e para si një shembull. Në të vërtetë, kur i kemi pyetur të anketuarit në qoftë se ata do të pranonin një anëtar të një kombi tjetër për bashkëshort, ne kemi parë se njerëzit janë përgjigjur pozitivisht në 22.9% të rasteve ndërsa gratë janë përgjigjur pozitivisht në vetëm 6.3% të rasteve. Në lidhje me pyetjen e cila ka kërkuar që të anketuarit të imagjinonin situatën e të pasurit një anëtar të një etniteti tjetër për nuse ose dhëndër, burrat përsëri janë treguar më shumë liberal me ç'rast 30.2% prej tyre u përgjigjën pozitivisht, në krahasim me 16.5% të femrave që janë përgjigjur në njëjtën mënyrë. Ky trend është po aq i pranishëm si në mesin e shqiptarëve ashtu edhe të serbëve dhe përshkon pothuajse të gjitha pyetjet e tjera.

## 2. NIVELI I EDUKIMIT

	Pa distancë	Distancë e vogël	Distancë e moderuar	Distancë e theksuar
Fillor dhe i mesëm	6.2%	25.3%	47%	21.5%
I lartë dhe universitar	8.1%	37.2%	44%	10.7%

Ndarja e nivelit të arsimit dhe nivelit të distancës etnike tregoi se niveli i distancës etnike zvogëlohet me rritjen e nivelit të arsimit. Nëse e shikojmë tabelën, katrorin me distancë të theksuar, mund të shohim se përqindja e njerëzve me arsim të lartë që tregojnë një nivel jashtëzakonisht të lartë të distancës etnike është pothuajse dy herë më e ulët. Lidhja midis këtyre dy variablave është konfirmuar edhe nga koeficienti i korrelacionit linear Pearson i cili ka ngadalësuar një korrelacion të butë negativ ndërmjet këtyre dy variablave,  $r = -0.158$ , që do të thotë se niveli i distancës etnike zvogëlohet me rritjen e arsimit.

## 3. MOSHA

	Pa distancë	Distancë të vogël	Distancë të moderuar	Distancë të theksuar
18-30	7.5%	28.8%	44.7%	19%
31-50	7.2%	28.4%	49.5%	14.9%
51 +	5.5%	30.2%	45.1%	19.2%

Kur bëhet fjalë për moshën, mund të shohim se, për dallim nga më të vjetrit, të rinjtë janë më të gatshëm dhe të hapur për marrëdhënie më të "afërta" si martesë apo miqësi. Për shembull, niveli më i lartë i afërsisë, martesës, nuk do të ishte problem për 15.8% të rinj, ndërsa ky numër është pak më i ulët në rast tek të vjetrit kur ai shkon deri në 11.5%. Megjithatë, kur bëhet fjalë për kontakte të tjera sociale vlerat renditen + - 2% dhe dallime të rëndësishme statistikore në distancë etnike nuk mund të gjenden në mes të grupmoshave të ndryshme.

Krahasimi i vendbanimit me nivelin e distancës etnike ishte veçanërisht interesant. Rezultatet e marra tregojnë se popullsia e Mitrovicës Jugore dhe Veriore tregojnë distancë më të vogël se të anketuarit që jetojnë në territorin e Prishtinës dhe Graçanicës.

	Prishtina	Graçanica	Mitrovica V	Mitrovica J
Të jetë bashkëshorti/ja juaj	*14.5% **85.5%	7.5% 92.5%	18.5% 81.5%	17.8% 82.2%
Të jetë nusja/dhëndëri juaj	23.8% 76.2%	9.6% 90.4%	30.7% 69.3%	31.7% 68.3%
Të jetë shoku juaj	65.5% 34.5%	63.4% 36.6%	73.5% 26.5%	74.3% 25.7%
Të jetë mbikëqyrësi juaj në punë	49.4% 50.6%	42.1% 57.9%	63% 37%	72.3% 27.7%
Të ketë pozitën udhëheqëse në vendin tuaj	15.3% 84.7%	28.5% 71.5%	48.7% 51.3%	62.4% 37.6%
Të jetoj në lagjen tuaj	80% 20%	67.5% 32.5%	81.5% 18.5%	81.2% 18.8%
Të jetoj përgjithmonë në vendin tuaj	81.7% 18.3%	70.2% 29.8%	87.3% 12.7%	86.1% 13.9%

\* VLERAT MË LARTË JANË POZITIVE (PËRGJIGJA PO)

\*\* VLERAT MË LARTË JANË NEGATIVE (PËRGJIGJA JO)

Siç është përmendur tashmë, pyetëtori përmbante pyetje të tjera përveç shkallës Bogardus. Ne ishim të interesuar për të gjetur se si njerëzit vlerësojnë marrëdhëniet ndërpersonale në mjedisin e tyre. Të dhënat që morëm tregojnë se niveli i këtyre marrëdhënieve nuk është për t'u patur zili, duke pasur parasysh faktin se nota mesatare e dhënë nga të anketuarit në shkallë nga 1 në 5 ishte 2.67. Në mesin e shqiptarëve, gjithsej vlera pozitive janë 30.3%, ndërsa gjithsej vlera negative arrin në 36.1%. Në mesin e serbëve, vlerat pozitive janë 16.6%, dhe 44% negative. Këto të dhëna tregojnë se perceptimi i cilësisë së marrëdhënieve ndërnjerëzore është shumë më negativë në mesin e serbëve dhe kjo prirje mund të vërehet në pyetjet tjera të llojit të njëjtë.

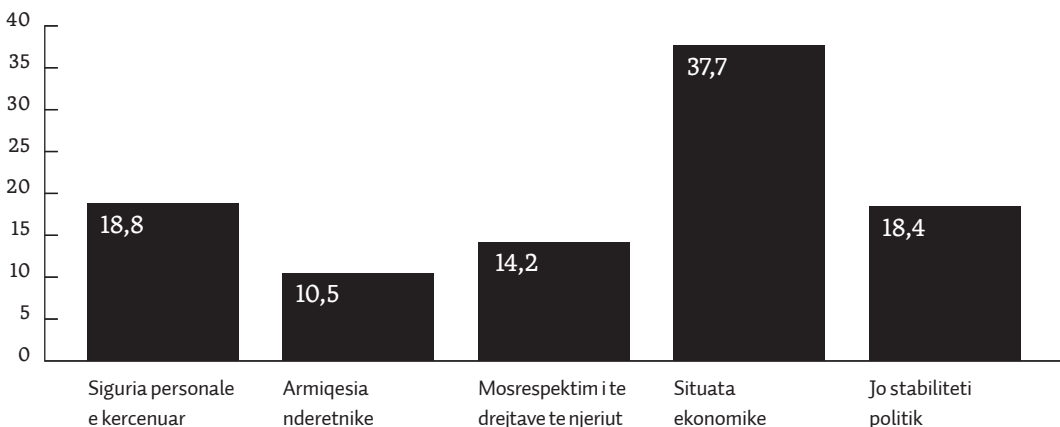
Kur bëhet fjalë për socializim ndëretnik, parametrat janë edhe më keq. Vlera mesatare në shkallë nga 1 në 5 është 2.1. Edhe më shqetësues është fakti se 50.6% e shqiptarëve nuk kanë asnjë kontakt fare me serbët, ndërsa në anën tjetër 35.9% e serbëve nuk vijnë në kontakt me shqiptarët. E gjithë kjo flet në favor të tezës se shqiptarët dhe serbët rrallë herë socializohen. Megjithatë, ne gjithashtu mund të theksojmë prirjen që mund të ndihmojë në kapërcimin e kësaj pengesë, dhe kjo është e lidhur ngushtë me nivelin e arsimit. Gjegjësisht, siç tregohet nga koeficientët e korrelacionit, ka një lidhje të butë pozitive në mes të nivelit të arsimit dhe socializimit ( $r = 0.123$ ), në kuptimin që frekuenca e socializimit ngrihet me rritjen e nivelit të arsimit. Këto analiza korrelative gjithashtu tregojnë një korrelacion negativ midis shkallës së distancës dhe vetë frekuencës së socializimit. Rezultatet tregojnë se distanca etnike zvogëlohet me rritjen e frekuencës së socializimit ( $r = -0.440$ ), që konfirmoi supozimin tonë fillestar që një prej agjentëve të rëndësishme të dallimeve është pikërisht mungesa e kontaktit të drejtpërdrejtë dhe miqësor midis pjesëtarëve të kombit shqiptarë dhe kombit serb.

Në anën tjetër, kur i kemi pyetur respondentët në qoftë se ata dënojnë socializimin ndëretnik, një numër shumë i vogël prej tyre tha se ata anojnë kah një qëndrim të tillë, që ishte në kundërshtim me supozimin tonë se ka një presion nga mjedisi që manifeston dënimin e socializimit ndëretnik.

Një nga pyetjet e kontrollit e cila është ofruar në shkallën e modifikuar Bogardus ishte: "A do ti regjistroni fëmijën tuaj në shkollë ku shumica e fëmijëve janë të nacionalitetit shqiptar", përgjigjet në këtë pyetje ishin në përputhje me rezultatet e arritura përmes shkallës së distancës sociale, duke

treguar një nivel shumë të lartë të përjashtimit, pasi vetëm 10.5% e të anketuarve thanë se do të regjistronin fëmijën në një shkollë ku mbizotëron numri i fëmijëve të nacionalitetit tjetër. Numër shumë më i lartë është i shqiptarëve sesa i serbëve, 14.5% e shqiptarëve në krahasim me 7.5% të serbëve, janë të gatshëm të dërgojnë fëmijën në shkollën me strukture të tillë etnike.

Përgjigjet në pyetjen: "A planifikoni të largoheni nga Kosova" të marra nga shqiptarët dhe serbët kanë qenë statistikisht dukshëm më të ndryshme. Në të vërtetë, shqiptarët mendojnë të largohen në një masë shumë më të vogël (25.6%). Në mesin e serbëve kjo shifër është e dyfishtë dhe arrin në 59.5%. Arsyet vendimtare për lënë në mesin e serbëve mund të shihet në grafikon e mëposhtëm:



Kur u pyetën për mundësinë e konflikteve të reja në Kosovë, anëtarët e grupeve kombëtare kanë dhënë përgjigje të ndryshme. Në mesin e shqiptarëve, niveli i lartë i rrezikut për shpërthim të konflikteve është rrethuar nga 25% të të anketuarve, ndërsa përqindja në mesin e serbëve është pothuajse e dyfishtë - 49.6%.

Në pyetjen: "A i mbështetni negociatat e udhëhequra nga Beogradi dhe Prishtina në Bruksel", kemi marrë përgjigjet e mëposhtme:

	Përqindja
Po	32.3
Jo	36.1
Nuk kam ndonjë qëndrim	31.6

\* NË MES SHQIPTARËVE PO – 36.1 %

\* NË MES SERBEVE PO – 29.4 %

Duke ndarë të dhënat e marra në bazë të kësaj pyetje me rezultatet e marra nga shkalla Bogardus ne mund të shohim lidhjen e qartë në mes të mbështetjes për negociatat dhe distancë shumë të ulët etnike. Në të vërtetë, pikërisht ndarja e pyetjeve të tilla na mundëson të vëzhgojmë mënyrën në të cilën distanca etnike ndikon në qëndrimet politike rreth proceseve të ndryshme. Në këtë rast ne mund të shohim se të anketuarit që mbështesin negociatat tregojnë distancën shumë më të ulët etnike se sa të anketuarit të cilët nuk i mbështesin ato. Prej atyre që mbështesin negociatat, 14.6% tregojnë mungesën e distancës etnike, ndërsa 41.2% tregojnë

distancë shumë e ulët. Nga ana tjetër, numri i të anketuarve që nuk mbështesin negociatat dhe që nuk kanë distancën etnike është vetëm 1.9%, ndërsa numri i atyre me distancë shumë të ulët është 19%.

Në fund, por në një pyetje të vetme, ne kemi ofruar qëndrime të caktuara të të anketuarve dhe u kemi kërkuar atyre se në çfarë mase ata bien dakord me ato në shkallë prej 1 deri 5, ku vlera një do të thotë "Unë absolutisht nuk pajtohem" dhe vlera pesë "Unë plotësisht pajtohem".

Qëndrimi	Mesatarja	Serbet Po	Shqiptarët Po
Serbet dhe shqiptarët duhet të jenë të barabartë në autoritetet vetëqeverisëse	2.85	43.8%	27.8%
Serbet duhet të pranojnë autonominë brenda Kosovës <sup>2</sup>	2.23	30.7%	14.2%
Gjuha shqipe dhe serbe duhet të jetë e barabartë	2.72	49.6%	20.7%
Si shqiptarët ashtu edhe serbet duhet të jenë në funksione politike	1.94	19%	12.4%
Përfaqësuesit e minoriteteve duhet të jenë në parlamentin e Kosovës	3.47	56.7%	56.2%

Po ashtu, ndarja e të dhënave, nga pyetjet rreth mbështetjes për negociatat dhe shkalla e distancës etnike, në këtë rast, si dhe ndarja e qëndrimeve të përmendura më lart me shkallën e distancës etnike tregojnë të njëjtin rregull. Të anketuarit të cilët nuk shprehin ndonjë distancë etnike apo shprehin vetëm një distancë shumë të ulët etnike janë shumë më të hapur në pranimin e qëndrimeve politike në frymën e tolerancës dhe të bashkëpunimit. Për të treguar dhe shpjeguar këtë prirje, do të marrim si shembull çështjen e përfaqësimit të barabartë të shqiptarëve dhe serbëve në autoritetet e vetëqeverisjes lokale. Të anketuarit të cilët nuk pajtohen me idenë për përfaqësim të barabartë tregojnë një distancë shumë të lartë. Vetëm 2.4 % prej tyre treguan mungesën e distancës ndërsa niveli i distancës ishte i ulët në 15.1 %. Nga ana tjetër, në mesin e atyre që mbështesin qëndrimin për përfaqësim të barabartë, 16.1 % nuk e shprehin distancën etnike, ndërsa 42.7 % shprehin një nivel shumë të ulët të distancës. Për të kontrolluar këta tregues ne gjithashtu kemi kryer testin e korrelacionit i cili ka konfirmuar këto rezultate. Gjegjësisht, koeficientet e korrelacionit tregojnë korrelacion negativ midis variablave, në kuptimin se mbështetja për qëndrimet e përmendura më lart rritet me rënien e intensitetit të distancës etnike. Koeficientet radhiten nga  $r = -0.265$  për  $r = -0.412$ .

Së fundi ne kemi bërë pyetjen: "Mbi çfarë baze ju krijoni qëndrimin tuaj në lidhje me anëtarët e kombit tjetër" dhe morëm të dhënat sipas të cilave përvoja personale, opinioni familjes dhe mediet janë radhitur lart në atë listë.

	Mesatarja	Serbet	Shqiptarët
Përvoja personale dhe kontakti direkt me ta.	3.85	67.5%	67.6%
Mendimet dhe qëndrimet e familjes sime.	3.17	50.1%	46%
Mendimet, përvojat dhe tregimet e shokëve të mi.	3	39.4%	43.5%
Çfarë kam mësuar në shkollë.	2.15	17.6%	22.5%
Mendimet dhe qëndrimet e politikanëve.	1.9	10.7%	15.4%
Mendimet dhe qëndrimet e udhëheqësve fetar.	1.94	19%	16.4%
Informatat që i marr nga mediet.	2.62	21.2%	50.2%

2 Në pyetësorin në shqip pyetja ishte formuluar si në vijim: "Serbeve duhet tu jepet autonomi brenda Kosovës?"

Kjo pyetje ka pas për qëllim konfirmimin ose mohimin e supozimit se të anketuarit të cilët zhvillojnë mendimin e tyre në lidhje me pjesëtarët e kombit tjetër në bazë të kontakteve personale tregojnë nivel më të ulët të distancimit, dhe për të kontrolluar nivelin dhe rezultatet e veprimeve të - kryesisht - politikanëve dhe medieve në distancën etnike.

Kur bëhet fjalë për përvoja personale, ne mund të shohim se ata që krijojnë qëndrimin e tyre në lidhje me pjesëtarët e kombit tjetër në bazë të përvojës personale tregojnë distancën në mënyrë të konsiderueshme më të ulët etnike se sa ata që nuk kanë lloj të tillë të kontakteve. Përkatësisht, të anketuarit të cilët nuk krijojnë qëndrimin e tyre në bazë të përvojës personale nuk shprehin prani të distancës etnike në vetëm 3% të rasteve, ndërsa 36.6% prej tyre tregojnë një nivel shumë të theksuar të distancimit. Nga ana tjetër, ata të cilët krijojnë qëndrimet e tyre në bazë të përvojës personale në 8% të rasteve nuk tregojnë prani të distancës etnike, ndërsa 15.2% e tyre tregojnë një nivel shumë më të theksuar të distancimit. Nga agjentët e mbetur të qëndrimeve dhe nga lidhja e tyre me qëndrimet nga shkalla Bogardus, ne mund të shohim se të anketuarit të cilët krijojnë qëndrimet e tyre në bazë të politikës, politikanët dmth, tregojnë një dallim shumë të konsiderueshëm në lartësi të distancës etnike në krahasim me të anketuarit tjerë mes të cilëve kjo nuk u evidentua.

Në këtë kuptim, ata që krijojnë qëndrimet e tyre në bazë të qëndrimeve të politikanëve tregojnë një nivel shumë të lartë të distancës etnike (31.7%), ndërsa në mesin e të anketuarve që nuk krijojnë qëndrimet e tyre në bazë të qëndrimeve të politikanëve, niveli i distancimit të lartë arrin në 16.3%. Sa i përket medieve, ne kemi gjetur një vlerë statistikore të një rëndësie të ulët në formën e korrelacion pozitiv mes medias si agjent i qëndrimeve dhe distancës etnike e cila është  $r = .117$ .

Për hir të të kuptuarit edhe më të mirë të lidhjes midis agjentëve të qëndrimeve dhe distancës etnike ne kemi kryer analizat e korrelacionit bivariat i cili tregoi se vetëm përvoja personale dhe familjare ndikojnë në uljen e distancës etnike. Të gjithë agjentët e tjerë janë në korrelacion pozitiv me distancën etnike, dmth distanca etnike rritet me rritjen e ndikimit të tyre.

	Përvoja personale	Familja	Shokët	Shkolla	Politikanët	Udhëheqësit fetar	Mediet
Distanca etnike	-.184**	-.043	.012	.065	.151**	.056	.117**

\* STATISTIKISHT E RËNDËSISHME NË 0.05

\*\* STATISTIKISHT E RËNDËSISHME NË 0.01

## Përfundimi

Hulumtimi tregoi një nivel shumë të lartë të distancës etnike mes pjesëtarëve të nacionalitetit shqiptarë dhe serb. Duke pasur parasysh faktin që hulumtimet e kryera para shpërthimit të konfliktit të vitit 1999 treguan një nivel shumë të lartë të distancimit midis anëtarëve të të dy bashkësive etnike, mund të pritej që veçanërisht pas shpërthimit të luftës niveli i distancës të jetë shumë i lartë. Variablet e pavarura, siç janë gjinia, mosha, arsimi, vendbanimin, na kanë shërbyer për të përcaktuar nëse këta faktorë klasik të distancës sociale qëndrojnë në një korrelacion të konsiderueshëm me intensitetin e distancës etnike. Nga analiza statistikore e llojeve të ndryshme ne mund të shohim se të anketuarat femra tregojnë një distancë disi më të lartë se ato të meshkujve, që mosha nuk është një faktor i rëndësishëm dhe agjent i distancës etnike, ndërsa në lidhje me vendin e banimit ka një dallim në mes popullsisë së Mitrovicës së Veriut dhe Jugut dhe popullsisë së Prishtinës dhe Graçanicës



Dallimi më i rëndësishëm mund të vërehet në nivelin e arsimit, që tregohet edhe nga analizat e korrelacioni që konfirmojnë supozimin tonë se niveli i distancës etnike ulet me nivelin më të lartë të arsimit. Përveç kësaj, ne mund të vërejmë se sa më të shpeshta dhe më intensive të jenë kontaktet mes anëtarëve të dy komuniteteve distanca etnike bie.

Pyetjet kontrolluese na treguan se gjetjet nga shkalla Bogardus reflektojnë në marrëdhëniet tjera gjithashtu. Është e qartë se lufta krijoi kontekstin dhe mjedisin me konceptet dominuese të etnocentrizmit, distancës sociale dhe mosbesimit ndëretnik. Në rrethana të tilla nuk është e vështirë të kuptohet se pse marrëdhëniet mes dy komuniteteve etnike janë shumë të këqija. Megjithatë, përveç luftës ka faktorë të tjerë të distancës etnike, dhe ato janë të lidhura me identitetin strukturorë, institucional dhe psikologjik. Që ekziston dallimi i identitetit i cili gjeneron armiqësi midis këtyre dy bashkësive etnike është treguar edhe në hulumtimet e mëhershme (Mihailovic, 1998.) të bëra në kohë paqeje, në të cilat ishte e qartë se identitetet kolektive ishte themeluar mbi dallimin "Ne dhe Ata". Në kuptim etnologjik është dallimi ku "Ata" janë gjithmonë në një kontekst negativ, ndërsa "Ne" janë gjithmonë në kontekst pozitivë.

Strukturore, në kuptimin që ndarja e hapësirë të jetesës së këtyre dy kombeve nuk do të kontribuojnë në kontakte të shpeshta të cilat do të gjenerojnë interes dhe miqësi. Të dy kombet jetojnë në komunat e tyre, bëjnë pazar në dyqanet e tyre dhe ndjekin mësimin në shkollën e tyre. Institucionale, pasi që nuk ka të ose ka në një numër shumë të vogël institucionesh shumë pak të zhvilluara të cilat do të rrisin bashkëpunimin ndëretnik dhe dizajnimi i të cilave do të inkurajonte besimin dhe promovimin e bashkëpunimit. Kosova nuk është e vetmja shoqëri e ndarë në botë, ajo me siguri mund të përdorë institucionet të cilat diku tashmë janë provuar si shumë të mira për shoqëritë pas konflikteve - konsociationi dhe ndarja e pushtetit janë vetëm disa nga mënyrat në të cilat zhvillimet institucionale mund të zhvendosen drejt një drejtimi më të mirë. Psikologjikisht, ekziston një frikë ontologjike dhe mosbesim në mes të qytetarëve të të dy kombeve. Frika nga të tjera dhe frika tashmë nga përvoja, si personale ashtu edhe nga kujtesa kolektive. Këto ndjenja janë krijuar nga efekti kumulativ i fakteve të përmendura më lart, në mënyrë që ndryshimi i këtyre fakteve mund të sjellë shpresë për ndryshime në aspektin psikologjik, pra krijimin e mjedisit që stimulon kontakte të drejtpërdrejta dhe bashkëpunim të cilat do të çojnë në uljen e distancës etnike dhe krijimin e një shoqërisë më të lirë, të përgjegjshme dhe të hapur.

## Literatura

Kuzmanović, B. 1994, Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca), u Razaranje društva: jugoslovensko društvo u krizi 90-tih, ur. Lazić, M. Filip Višnjić, Beograd.

Mihailović, S. 1998, Etnički stereotipi i heterostereotipi na Kosovu, Sociologija, LX, 3.

Pantić, D. 1987, Nacionalna svest mladih u SR Srbiji bez SAP, IIC SSO Srbije, Beograd.

Pantić, D. 1990, Vrednosti mladih u vreme krize, u Deca krize, ur. Mihajlović. S. IDN i Centar za politikološka istraživanja i javno mnenje, Beograd.

Pantić, D. 1991, Nacionalna distanca građana Jugoslavije. Jugoslavija na kriznoj prekretnici, IDN, Beograd.

Milena Gligorijević

## Shqyrtim krahasuese i anketave të mëhershme dhe të fundit të distancës etnike mes Serbëve dhe Shqiptarëve

Subjekt kryesor i këtij punimi është shqyrtimi dhe analizimi krahasues i rezultateve të hulumtimeve empirike të distancës etnike në mes të serbëve dhe shqiptarëve, sondazhe këto të kryera në periudhën nga mesi i viteve të 60-ta e deri në ditët e sotme. Punimi është i ndarë në dy pjesë. Në pjesën e parë autorja paraqet rezultatet e sondazheve të distancës etnike në ish-Jugosllavi, ndërsa pjesa e dytë ofron rezultatet e sondazheve të kryer në vitin 2014 në pjesën veriore dhe qendrore të Kosovës. Në bazë të një analize krahasuese të rezultateve të sondazheve të mëparshme me atë të vitit 2014, qëllimi i punimit është të përcaktoj nëse ka ndryshuar diçka në shpërndarjen dhe nivelin e distancës etnike në mes të këtyre dy grupeve etnike. Autorja analizon rezultatet e paraqitura dhe të interpretuara të sondazheve në kontekstin e ndryshimeve socio-politike që janë duke u zhvilluar në këtë territor.



distanca etnike, serbët,  
shqiptarët, Kosova



Ky tekst u shkrua fillimisht në  
gjuhën serbe.

Koncepti i distancës sociale është përdorur për herë të parë që në fillim të shekullit XX nga sociologu amerikan Robert Park, duke nënkuptuar disa "nivele të të kuptuarit dhe intimitetit të cilat karakterizojnë marrëdhëniet para-sociale dhe sociale në përgjithësi" (Park sipas Bogardus, 1925: 216). Edhe pse shfaqja e këtij koncepti është meritë e Parkut, ishte psikologu Emory Bogardus ai që e bëri atë të njohur – ai futi në fuqi në vitin 1925, duke ndërtuar shkallën për matjen e distancës sociale. Duke filluar nga supozimi i Parkut se marrëdhëniet e ndryshme shoqërore nënkuptojnë nivele të ndryshme të afërsisë dhe distancë emocionale, Bogardus për shkallën e vet zgjodhi shtatë lloj marrëdhëniesh shoqërore konkrete që mund të ndërtojnë individët, dhe të cilat dallojnë midis tyre për nga niveli i intimitetit (Bogardus, 1925a). Këto marrëdhënie janë:

- marrëdhënia e ngushtë përmes martesës,
- anëtarësimi në të njëjtin klub (si shprehje e një miqësie të ngushtë),
- fqinjësi (që jetojnë në të njëjtën rrugë),
- punësimi në të njëjtin profesion,
- shtetësia e përbashkët (banor i përhershëm i shtetit),
- vizita në një vend, dhe
- përjashtimi nga vendi.

Duke u kërkuar të anketuarve që të përgjigjen në pyetjen nëse do të hynin apo jo në këto marrëdhënie me anëtarë të grupeve të caktuara, Bogardus ka përcaktuar nivelin e afërsisë ose distancës së të anketuarve në raport me anëtarët e grupit, varësisht nga marrëdhënia(et) të cilën apo të cilat të anketuarit do t'i praninin apo nuk do t'i praninin. E përpunuar në mënyrë të tillë, "distanca sociale në fakt shqyrtohet si një gatishmëri për të hyrë në marrëdhënie me nivele të ndryshme të afërsisë" me anëtarët e grupeve të ndryshme sociale (Kuzmanoviç, 1994). Megjithatë, pranimi ose refuzimi i marrëdhëniesh të caktuara shoqërore me një anëtar të një grupi të caktuar shoqëror në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si një shprehje e qëndrimit të përgjithshëm të personit ndaj atij grupi, sepse koncepti i qëndrimit është më kompleks (në kuptim të përmbajtjes) dhe më i gjerë (në kuptim të dimensionit) se sa koncepti i distancës sociale (Kuzmanoviç, 2001). Sa i përket përmbajtjes, qëndrimi është një koncept më kompleks sepse ai gjithmonë përbëhet nga tre komponentë - kognitiv (ose të mësuarit), afektiv (ose emocional) dhe konativ (ose gatishmëri).<sup>1</sup> Kjo do të thotë se, për ndryshim nga distanca sociale, qëndrimi përveç një tendence (gatishmërie) për sjellje të caktuar, gjithashtu përfshin disa njohuri, mendime dhe ndjenja të caktuara ndaj anëtarëve të grupeve të tjera sociale. Me fjalë të tjera, distanca e madhe shoqërore jo domosdoshmërisht ka nevojë të jetë reflektim i një qëndrim negativ (në kuptimin e opinionit, emocioneve dhe tendencave negative duke ndërmarrë veprime negative kundër pjesëtarëve të një grupi të caktuar), por ajo mund të jetë një reflektim i polemikave mes klasave dhe interesave materiale (Pantiç, 1987), si dhe i normave të caktuara sociale (Havelka, Kuzmanoviç, Popadiç, 1998), dhe gjithashtu pasojë e njohurive të pamjaftueshme për një grup (Kuzmanoviç 2001), struktura të caktuara të karakterit të personalitetit ose rrethana specifike sociale (Vasoviç, 1995).

Duke u nisur nga premisa se distanca sociale është (jo)gatishmëria e një individi për të hyrë në marrëdhënie shoqërore të niveleve të ndryshme të afërsisë me anëtarë të grupeve tjera, dhe që komponenti konativ i një qëndrimi i referohet gatishmërisë së një individi që të bëjë diçka në lidhje me objektin e qëndrimit të tij/saj, sipas mendimit të disa autorëve distanca sociale nuk është asgjë më

---

1 Komponenti kognitiv (ose të mësuarit) i qëndrimit do të thotë njohuritë që kemi në lidhje me objektin e qëndrimit; afektiv (ose emocional) për ndjenjat ndaj objektit të qëndrimit, ndërsa komponenti konativ (ose gatishmëri) ka të bëjë me gatishmërinë për të bërë diçka në lidhje me objektin e qëndrimit (Rot, 2006).

shume se një komponent konativ i qëndrimit. Duke u pajtuar me atë se distanca sociale përmban një ngarkesë motivuese, Pantiç mendon se reduktimi i distancës sociale është i pajustfikueshëm ndaj komponentit konativ të qëndrimit, pasi që komponenti i tij i sjelljes shpesh merr forma të ndryshme të segregacionit dhe diskriminimit (Pantiç, 1991; Pantiç 2014).

Koncepti i qëndrimit jo vetëm që është më kompleks, por është edhe më i gjerë se sa distanca sociale pasi që ai "përfshin një vazhdimësi më të gjerë në polin negativ: mbështetje të mundshme ndaj masave negative për grupin e caktuar" (Kuzmanović, 2001: 184), ndërsa distanca sociale është vetëm (mos) gatishmëri për krijimin e marrëdhënieve të caktuara shoqërore, por jo gatishmëri për ndërmarrjen e veprimeve armiqësore ndaj pjesëtarëve të një grupi të caktuar shoqëror. Pikërisht për këtë arsye shumë sondazhe mbi distancën sociale e lënë jashtë marrëdhënien e fundit nga shkalla e Bogardus, pra atë që mbulon dëbimin nga vendi. Pra, në qoftë se dikush do të pajtohej që anëtarët e grupit të caktuar duhet të dëbohen nga vendi, kjo nuk do të ishte më tregues i një distance të thjeshtë por i një qëndrimi tejet negativ.

Nga gjithçka që u tha më lart mund të konkludojmë se, ndonëse të ndërlidhura, distanca sociale dhe qëndrimi ndaj anëtarëve të një grupi shoqëror nuk janë krejtësisht e njëjta gjë. Pavarësisht faktit se distanca social është një koncept teorikisht më pak i qartë se sa koncepti i qëndrimit, hulumtimi empirik i distancës sociale ka një rëndësi të madhe teorike dhe praktike, si në kontekstin e vrojtimit të grupeve tjera në të njëjtën hapësirë sociale, ashtu edhe në të kuptuarit e marrëdhënieve të tyre ndërgrupe. Pasi që distanca sociale nënkupton "nivele të ndryshme të të kuptuarit dhe të ndjenjave që ekzistojnë mes njerëzve", të cilat "shpjegojnë natyrën e një pjese të konsiderueshme të ndërveprimeve të tyre" dhe "adresojnë karakterin e marrëdhënieve shoqërore" (Bogardus, 1925a: 299), ajo mund të shërbej si një parashikues relativisht i besueshëm i nivelit të tolerancës sociale dhe se sa e hapur është një shoqëri. Për këtë arsye, sondazhi i distancës sociale, veçanërisht kur ka të bëjë me marrëdhëniet ndëretnike, e ka vëmendjen e studiuesve edhe sot.

## Sondazhet e distancës etnike në ish-Jugosllavi

Edhe pse sondazhet e para empirike të distancës etnike filluan të zhvilloheshin në Shtetet e Bashkuara të Amerikës qysh në mesin e viteve të 20-ta, në rajonin tonë kanë filluar relativisht vonë - rreth fundit të viteve të 50-ta dhe në fillim të viteve të 60-ta. Duke pasur parasysh se kjo ishte koha e sundimit komunist në ish-RSFJ, kur opinioni mbizotërues ishte se çështja kombëtare në Jugosllavi ishte zgjidhur gjatë revolucionit socialist, sondazhet empirike të marrëdhënieve ndër-etnike konsideroheshin jo vetëm të panevojshme, por edhe të padëshirueshëm, pasi që vetë shprehja e qëndrimeve ndaj kombeve të tjera gjatë sondazheve do të ishte një shtytje për njerëzit që të mendonin për dallimet etnike, e që përfundimisht do të çonte në fenomene shoviniste në shoqëri (Pantiç, 1967). Një qëndrim i tillë zyrtar, i mbështetur nga një numër i anëtarëve të elitës intelektuale të asaj kohe, bëri që të ketë mungesë të interesit më të gjerë shoqëror dhe të mbështetjes politike për sondazhet empirike të këtij fenomeni.

Prandaj pasojat ishin si në vijim:

1. Sondazhe të pakta të kryera në mostrën jugosllave që do të mundësonte krahasim direkt ndëretnik;
2. Sondazhe të pakta të kryera në mostrën e qytetarëve të rritur, d.m.th orientim i dukshëm i studiuesve ndaj popullsisë së re (nxënës të shkollave të mesme/universitete);
3. Mospërputhje e metodologjisë së aplikuar (versionet e aplikuar të ndryshuara të shkallës së Bogardus ndryshonin nga një sondazh në tjetrin);
4. Mungesa e sondazheve të gjata që do të mundësonin interpretimin e gjetjeve në kontekstin e ngjarjeve dhe zhvillimeve më të gjera shoqërore-politike.

Pavarësisht faktit se hulumtimi i distancës etnike në vendin tonë ishte i pasistemuar, ekziston një fond i caktuar i të dhënave; në bazë të tij është e mundur, të paktën në vija të përafërt, të rindërtohet shpërndarja dhe niveli i distancës etnike midis kombeve jugosllave. Duke pasur parasysh se subjekti kryesor i këtij punimi është një përmbledhje dhe një analizë krahasuese e rezultateve të sondazheve empirike të distancës etnike në mes të serbëve dhe shqiptarëve nga vitet e 60-ta e deri më sot, punimi do të paraqesë vetëm sondazhet të cilat shqyrtojnë distancën etnike të të dy kombeve. Kjo do të thotë se vetëm sondazhet e kryera në territorin e RSF të Jugosllavisë do të merren parasysh, pasi që të gjitha sondazhet pas shpërndarjes së saj janë kryer në territorin e Serbisë pa Kosovën, d.m.th. është ekzaminuar vetëm distanca etnike e serbëve ndaj shqiptarëve, por jo edhe anasjelltas. Qëllimi i punimit është të përcaktojë, përmes një pasqyre dhe një analize krahasuese të rezultateve të këtyre sondazheve të mëparshme dhe sondazheve të kryera në vitin 2014 në territorin e Kosovës veriore dhe qendrore, nëse diçka ka ndryshuar në shpërndarjen dhe nivelin e distanca etnike në mes të këtyre dy grupeve etnike. Meqë sondazhet e distancës etnike të paraqitura në këtë punim janë kryer në kategori të ndryshme dhe janë përdorur versione të ndryshme të modifikuar të shkallës Bogardus, autorja paralajmëron se krahasimi i tyre është vetëm i kushtëzuar.

## Distanca etnike e serbëve dhe shqiptarëve në Jugosllavinë e dytë (1960-1990)

Sondazhet e para të distancës etnike në ish-Jugosllavi, të cilat ishin kryer me grupin e studentëve të Universitetit të Sarajevës (Fiamengo, 1960) dhe me brigadierët që ndërtonin autostradën "Bratstvo-Jedinstvo" (Supek, 1963), shënuan gatishmërinë e kombeve jugosllave për distancim të përbashkët si një fenomen i rrallë. Megjithatë, sondazhi i parë i bërë me grupin e qytetarëve të rritur dha rezultate pak më të ndryshme. Ky sondazh u bë në vitin 1966 me grupin e 2.600 të anketuarve më të vjetër se 18 vjeç dhe kishte për qëllim përcaktimin e shpërndarjes dhe nivelin e distancës etnike të qytetarëve të RSF të Jugosllavisë (Pantiç, 1967). Sondazhi kishte përdorur një shkallë të modifikuar Bogardus dhe të anketuarit u deklaruan për (mos)pranimin e tetë vendeve jugosllave: slovenë, kroatë, myslimanë, serbë, shqiptarë, malazezë dhe maqedonas.<sup>2</sup> Rezultatet e sondazheve treguan se 59.2% e qytetarëve në Jugosllavinë e atëhershme nuk treguan distancë etnike ndaj ndonjë kombi (që do të thotë se 40.8% shprehën një formë të distancës), 21.2% shprehën distancë shumë të dobët, 6.7% dobët, 4.8% mesatarisht, 2.7% e të anketuarve shprehën distancë të fortë etnike, 3,3% shumë të fortë, ndërsa vetëm 2.2% ishin plotësisht të distancuar.<sup>3</sup>

Distancimi etnike në republika të ndryshme kishte rezultate dukshëm të ndryshme. Kështu niveli më i lartë i pranimit në të gjitha kombet (për të gjitha marrëdhëniet e shqyrtuara) ishte regjistruar në Vojvodinë (71%) dhe Kroaci (70.3%), dhe niveli më i ulët i pranimit ishte në Maqedoni (41.7%), Slloveni (42.2%) dhe Kosovë (51.7%). Në anën tjetër, përqindja më e lartë e të anketuarve që tërësisht u distancuan, d.m.th. që refuzuan të gjitha llojet e marrëdhënieve me të gjitha kombet (përveç

---

2 Ky version i shkallës Bogardus ka përfshirë gjashtë marrëdhëniet hipotetike si në vijim: qëndrim i përhershëm në republikë/krahinë, punësim në të njëjtën kompani, shef në vendin e punës, udhëheqës politik i republikës/krahinës, miqësisë dhe martesës.

3 Rezultati maksimal i distancimit arriti në 48 (tetë kombësi me nga gjashtë marrëdhënie secila), d.m.th. 42 (kur kombësia e të anketuarit nuk ishte si opsion). Niveli i distancës etnike u përcaktuar në atë mënyrë që rezultatet globale të distancimit u klasifikuan në shtatë kategori: pa distancë (0 pikë), distancë shumë e dobët (1-8), distancë e dobët (9-16), distancë e mesme (17-24), distancë e fortë (24-32), distancë shumë e fortë (33-40), distancë e plotë (41-48).

me kombin e vetë) ishte regjistruar në Slloveni (5%) dhe në Kosovë (9%), dhe më e ulëta në Bosnje dhe Hercegovinë (0%), Vojvodinë (0,2%) dhe Maqedoni (0,5%). Nëse në anën tjetër përmbledhim modalitetet për distancë të fortë, distancë shumë të fortë dhe distancë të plotë, shpërndarja e fituar do të jetë pak më ndryshe: Sllovenia është në vendin e parë për nga intensiteti i distancës (31.6%), pasuar nga Kosova (14.2%), Kroacia (7.3%) dhe në fund Bosnja dhe Hercegovina (7%).

Përpos këtyre dallimeve ndërmjet republikave, ky sondazh regjistroi dallimet në shpërndarjen e distancës etnike duke marrë parasysh kombësinë e të anketuarve. Kështu mungesa e çfarëdo lloji të distancës etnike u tregua më së shumti nga hungarezët (85%) dhe kroatët (70.2%), ndërsa sllovenët shprehën distancën më të madhe etnik – deri në 32.2% të kombit sllovenë kishin distancë të theksuar fort, të theksuar shumë fort ose distancë të plotë ndaj kombeve të tjera të ish-Jugosllavisë. Ndryshe nga sllovenët, të cilët në masën më të madhe shprehën distancë shumë të fortë etnike (21.7%), kategoria e distancës së fortë ishte më e shprehur në mesin e shqiptarëve (4%) në krahasim me të gjitha kombet e tjera, regjistrimi i të cilëve në kategorinë "distancë e fortë" i rendiste brenda ose nën mesatare për tërë RSFJ-në (2.7%).

Sa i përket llojit të marrëdhënieve të mundshme që pranohen ose jo në të gjitha republikat, distancimi i të gjitha kombeve jugosllave theksohej më së shumti në lidhje me martesat. Rezultati më interesant i këtij sondazhi patjetër që ishin të dhënat se në të gjitha republikat distanca ishte më e madhe ndaj shqiptarëve, veçanërisht në lidhje me pranimin e marrëdhënieve më intime (martesa): në Slloveni (50.4%), Maqedoni (49.4%), Serbia pa krahinat autonome (38.5%), Mali i Zi (29%), dhe më e ulëta në Kroaci (21.6%). Distancat ndaj muslimanëve dhe hungarezëve ishin më pak të shprehura.

Shtrirja dhe niveli i distancës etnike ndryshonte në lidhje me variablat e analizuar socio-demografike si në vijim: gjinia, moshja, arsimit dhe përkatësia fetare. Një distancë më e madhe dhe më e fortë etnik ishte regjistruar në mesin e të anketuarve gra dhe të vjetër (megjithatë, edhe në mesin e më të rinjve!)<sup>4</sup>, ndërsa më e ulëta ishte regjistruar në mesin e ateistëve, punëtorëve të kualifikuar dhe me kualifikim të lartë si dhe të diplomuarve universitarë. Megjithatë, qytetarët më të arsimuar, edhe pse nga njëra anë kanë treguar distancën më të vogël pas klasës punëtore, nga ana tjetër kanë shprehur distancë shumë të fortë në një përqindje shumë më të lartë se sa të anketuarit me nivele të ulëta të arsimimit.<sup>5</sup>

Sondazhi tjetër, i realizuar në vitin 1985 në kategorinë jugosllave të punonjësve të sektorit publik ka treguar një distancë të vogël të qytetarëve të Jugosllavisë ndaj pjesëtarëve të kombeve dhe kombësive të tjera nga territori i RSFJ-së (Pantiç, 1987). Kur flasim për lidhje hipotetike të martesave, një e treta e të anketuarve (33%) kanë shprehur distancë ndaj të paktën një kombi, 21% prej të cilëve kanë shprehur distancë më të fortë (ndaj një numri më të madh të grupeve), dhe 12% kanë shprehur një distancë më të dobët. Edhe kësaj here, distanca ishte më e shpeshtë në mesin e maqedonasve (52%) dhe sllovenëve (41%), e pasuar nga muslimanët dhe malazezët (38% secili), kroatët (34%), serbë (31%), jugosllavët (24%) dhe në fund shqiptarët (20%). Një përqindje aq e vogël e të anketuarve të distancuar mes shtetasve shqiptarë është shumë për tu habitur duke pasur parasysh se kjo ishte koha kur lëvizja nacionaliste

4 Pantiç shpjegon mospërputhshmërinë midis rezultateve të fituara në këtë sondazh dhe rezultatet e sondazheve të mëparshme (në lidhje me shpërndarjen dhe nivelin e distancës etnike të të rinjve) me faktin që sondazhet e mëparshme ishin kryer vetëm në mesin e të rinjve urban (të cilët në përgjithësi janë më pak të distancuar se sa në fshat), si dhe nga që sondazhet e mëparshme janë kryer në situata të veçanta (të tilla si Veprimet e Punës së të Rinjve) të cilat kanë influencuar vetë "shkatërrimin e kufijve dhe distancimin midis rinisë" (Pantiç, 1967:33).

5 Çdo i pesti qytetar me arsimim të lartë i Jugosllavisë së atëhershme ka shprehur një distancë etnike të fortë, shumë të fortë ose të plotë ndaj kombeve dhe kombësive tjera (minoritete etnike).

shqiptare në Kosovë tanimë kishte filluar. Megjithatë, çka nuk duhet neglizhuar është fakti se ky sondazh kishte regjistruar një numër të madh të të anketuarve të pavendosur. Me shfaqjen e këtij fenomeni, Pantiç prezantoi konceptet e distancës së manifestuar dhe të fshehur ose latente, për të etiketuar distancimin e hapur dhe të përmbajturit prej tij. Rrjedhimisht, Pantiç thotë se distanca më e lartë e manifestuar (duke marrë për bazë lidhjen martesore) ishte ndaj romëve (32%) dhe shqiptarëve (30%), ndërsa distanca e fshehur ishte veçanërisht e pranishme në mesin e shqiptarëve (50%).<sup>6</sup> (Është e qartë se demonstratat masive të shqiptarëve në këtë krahinë, të shoqëruara me kërkesën për krijimin e Republikës së Kosovës, dhe shtypja e tyre nga Ushtria Kombëtare Jugosllave<sup>7</sup> kanë ndikuar që qytetarët e kombësisë shqiptare të mos shprehen lidhur me distancën, "sepse presioni social mbi ta ishte i lartë dhe kërcënimet me sanksione për nacionalizëm ishin shumë serioze" (Kuzmanoviç, 2001: 187).

Vetëm katër vjet më vonë (në vitin 1989) u realizua një ankesë e re me mostrën jugosllave, por këtë herë u përfshinë vetëm të rinjtë (Baceviq, 1990)<sup>8</sup>. Ky sondazh shqyrtoi distancën etnike vetëm sa i përket lidhjeve hipotetike martesore, ndërsa objektet e distancimit përfshinë të gjitha kategoritë e kombeve jugosllave (serbë, malazezë, kroatë, sllovenë, maqedonas dhe muslimanë) dhe dy nacionalitete (shqiptarët dhe hungarezët). Rezultatet e sondazhit treguan se nga numri i përgjithshëm i të anketuarve, 53% nuk kanë shprehur distancë të manifestuar, d.m.th. nuk kanë kundërshtuar në mënyrë eksplicite anëtarët e ndonjë kombi tjetër, ndërsa nga 47% e atyre që shprehën distancë të manifestuar 25 % treguan distancë më të fortë dhe 22% më të dobët.

Nga karakteristikat e kontrolluara socio-demografike, edhe pse shumica e tyre shkaktuan mospërputhje të dukshme në lidhje me distancimin etnik, vetëm përkatësitë republikane/krahinore dhe etnike ishin të lidhura me distancën e përgjithshme etnike në një masë të rëndësishëm statistikor. Kështu, duke marrë parasysh përkatësinë etnike, distanca më e lartë u regjistrua në mesin e të rinjve shqiptarë (72%), ku deri në një masë prej 58% hynin në kategorinë e distancës më të fortë.<sup>9</sup> Ata pasoheshin nga maqedonasit (65%), serbët dhe malazezët (53% secila kategori - kryesisht për shkak të distancës ndaj shqiptarëve!), sllovenët (49%) dhe kroatët (39%), ndërsa distanca më e ulët u regjistrua në mesin e jugosllavëve (23 %) dhe muslimanëve (25%). Në përgjithësi, bashkëshortët më të pranueshëm ishin serbët (ndaj të cilëve pothuajse rreth tre të katërtat e të anketuarve nuk shprehën ndonjë distancë), pastaj malazezët, kroatët, maqedonasit dhe sllovenët (ndaj të cilëve pothuajse dy të tretat e të anketuarve nuk treguan ndonjë distancë), ndërsa hungarezët dhe muslimanët ishin më pak dhe pothuajse njësoj të pranueshëm (për gjysmën e të anketuarve). Në anën tjetër, distanca më e madhe e regjistruar ishte ndaj shqiptarëve – një e treta e të anketuarve nuk pranuan anëtarët e këtij kombi si bashkëshort të mundshëm.

---

6 Edhe pse duhet paralajmëruar se të anketuarit e pavendosur nuk mund të barazohen me ata latent apo të fshehu (për shkak se mospërgjigja mund të jetë pasojë e mungesës së qëndrimeve apo përvojave personale ndaj objektit në lidhje me të cilin i padituri është distancuar), ai megjithatë arrin në përfundimin se një pjesë e të anketuarve në këtë mënyrë shprehin mos-pranimin e grupit të caktuar.

7 Kjo i referohet demonstratave masive të shqiptarëve në Kosovë të cilat filluan si protestë studentore në maj të vitit 1981 në kantinën e konvikteve. Ajo që filloi si një rebelim i studentëve kundër kushteve të këqija të jetesës, shpejt u shndërruar në protesta masive me konotacion politik, me parulla me karakter ekonomik dhe social ("Trepça punon, Beogradi ndërton") e që shpejt u zëvendësuan me ato politike ("Kosova Republië", "Kosova e Kosovarëve").

8 Sondazhi u realizua në një mostër prej rreth 5.000 të rinjve, moshë 15-27, në territorin e RSFJ-së.

9 Distancimi ndaj kombeve individuale ka paraqitur bazën për indeksin e përgjithshëm të distancës etnike, pastaj të anketuarit janë i janë bashkuar grupit të atyre pa distancë, me distancë të dobët dhe me distancë më të shprehur.



Kur është fjala për distancim individual, shqiptarët më së shpeshti hodhën poshtë mundësinë e martesës me maqedonasit (62%), malazetët (59%), serbët (58%) dhe hungarezët (51%), ndërsa serbët më së shpeshti refuzuan shqiptarët (48%), muslimanët (25%) dhe sllovenët (24%). Megjithatë, përderisa shqiptarët shprehën të njëjtin nivel të distancimit pavarësisht nga republika/krahina ku ata kishin jetuar, distanca etnike e serbëve ndryshonte varësisht nga përkatësia e tyre e republikës/krahinës: serbët nga Kosova distancoheshin shumë më tepër se sa serbët nga Serbia (pa krahinë) dhe republikat/krahinat tjera (Bosnja dhe Hercegovina, Vojvodina dhe Kroacia).

Në krahasim me të dhënat nga sondazhet e mëparshme, mund të konstatojmë se kjo periudhë pa rritjen e distancës etnike të të rinjve, si në vëllim ashtu dhe në intensitet në raport me vitet e 60-ta, veçanërisht në mesin e të rinjve shqiptarë. Nëse e kujtojmë se kjo ishte periudha kur, për shkak të ndryshimeve të shpallura në Kushtetutën e Serbisë<sup>10</sup> (e cila do të kishte hequr autonominë e gjerë dhënë krahinës së Kosovës në pajtim me Kushtetutën e RSF të Jugosllavisë të vitit 1974), shpërthyen demonstratat masive të shqiptarëve në Kosovë dhe përfunduan me futjen e gjendjes së jashtëzakonshme, rritja e distancës etnike midis serbëve (kryesisht ata në Kosovë) dhe shqiptarëve në tërësi ishte krejtësisht e pritshme.

Sondazhi i fundit i distancës etnike në mostrën jugosllave u realizua në prag të shpërbërjes së RFS të Jugosllavisë në vitin 1990. Sondazhi kishte për qëllim përcaktimin e shpërndarjes dhe nivelin e distancës etnike midis gjashtë vendeve me numër më të shumtë në Jugosllavi (serbët, malazetët, kroatët, sllovenët, maqedonasit dhe muslimanët), dy nacionalitetete më të mëdha (shqiptarët dhe hungarezët) dhe qytetarët që deklaroheshin si jugosllavë, por vetëm duke marrë parasysh lidhjen sociale martesore (Pantiç, 1991).<sup>11</sup> Rezultatet e sondazhit treguan se gati një e treta e të anketuarve shprehën një mungesë të plotë të distancës ose ajo ishte në minimum (33% e atyre me nëntë apo tetë pranime), distancë e dobët u regjistrua në mesin e 12% të të anketuarve (pranimi i shtatë apo gjashtë kombeve), e mesme (pesë ose katër pranime) në mesin e 14%, e fortë (tre ose dy pranime) në 19% të rasteve dhe më e forta (vetëm një ose asnjë pranim) në 22% të rasteve.

Shpërndarja e distancës etnike duke marrë parasysh shtetësinë tregoi se mungesa e distancës ishte më e shpërndarë në mesin e të anketuarve të cilët ishin deklaruar si jugosllavë (56%), pastaj në mesin e muslimanëve (43%), kroatët dhe hungarezët (41%) dhe serbët (33%), ndërsa afërsia kombëtare ishte më e shpërndarë në mesin e shqiptarëve (69% shprehën distancë të fortë dhe të plotë) dhe sllovenët (65%), duke konfirmuar kështu të gjeturat e vitit 1967 në lidhje me këto grupe si më të mbyllurat.

Duke studiuar në të njëjtën kohë përkatësinë kombëtare dhe territoriale të të anketuarve, grupi më i hapur (pa distancë) ishin jugosllavët nga Vojvodina (70%), të pasuar nga jugosllavët nga Bosnja dhe Hercegovina (58%), muslimanët nga Bosnja dhe Hercegovina (51%) dhe serbët nga Bosnja dhe Hercegovina (47%), ndërsa më pak të hapur ishin serbët dhe shqiptarët nga Kosova (11% secili grup). Nga ana tjetër, distanca më e fortë ishte regjistruar në mesin e shqiptarëve nga Kosova (26% e të anketuarve shprehën distancë të fortë, ndërsa 44% shprehën distancë të plotë) dhe nga Maqedonia (28% dhe 42%), në mesin e Sllovenëve (19% dhe 46%) dhe serbët e Kosovës (49% dhe 13%).

Sa i përket lidhjes së shqyrtuar të mundshme martesore me pjesëtarët e kombeve të tjera, është bërë një matricë e pranimit dhe refuzimit të ndërsjellë të kombeve, e ngjashme me atë të marrë nga

10 Ndryshimet kushtetuese u paraprinë me demonstratat e serbëve në Fushë Kosovë në vitin 1987 kundër diskriminimit të serbëve nga udhëheqja shqiptare e krahinës.

11 Sondazhi është realizuar në mostrën përfaqësuese prej 4.230 qytetarëve të rritur (mbi 18 vjeç). Mostra ishte e tipit probabilistik, me republikat dhe krahinat si shtresat kryesore.



teknika socio-metrike. Edhe pse anëtarët e të gjitha kombeve pranohen si bashkëshortë të mundshëm nga shumica absolute (me përjashtim të muslimanëve dhe shqiptarëve), pranimi ndryshon nga 67% (serbët) në 41% (shqiptarët), ndërsa refuzimi renditet nga 21% (jugosllavët) në 44% (shqiptarët). Devijimet nga vlerat mesatare varen nga përkatësitë kombëtare të të anketuarve.

Kështu pranimi më i madh i të tjerëve ishte karakteristike për jugosllavët, ndërsa distanca më e madh etnike ndaj të gjitha kombeve të tjera ishte shprehur nga Sllovenët (të cilët distancoheshin nga të gjitha kombet e tjera në një shumicë absolute dhe në një mënyrë mjaft të barabartë, përveç se një shumicë e thjeshtë prej tyre i pranonin kroatët përderisa ishin të ndarë me jugosllavët) dhe shqiptarët (të cilët shprehën nivel më të lartë të pranimi se sa të refuzimit vetëm ndaj muslimanëve dhe sllovenëve). Jugosllavët i pranonin të tjerët në 70% të rasteve mesatarisht, pasuar nga hungarezët (62%), serbët dhe kroatët (55% secili), maqedonasit (54%), muslimanët (53%), malazetët (51%), sllovenët (33%) dhe shqiptarët (27%). Në anën tjetër, vende të tjera mesatarisht ishin refuzuar me 51% nga sllovenët, 49% nga shqiptarët, 38% nga maqedonasit, 31% nga serbët, 29% nga kroatët, 28% nga malazetët, 26% nga muslimanët, 20% nga hungarezët dhe vetëm 14% nga të anketuarit të cilët ishin deklaruar si jugosllavë.

Kur është fjala për variablat socio-demografike, ky sondazh tregoi se personat e prirur për distancë etnike, kur është fjala për lidhje të mundshme martesore, kanë qenë më të vjetrit (sidomos femrat), më pak të arsimuar dhe fetarë. Edhe pse dallimet në moshë janë të vogla, gratë e moshuara janë më të distancuarat, ndërsa grupi më i hapur nuk ishin anëtarë të gjeneratës më të re, por të anketuarit në mes 26 dhe 35 vjeç. Niveli i arsimit në disa vende, si për shembull në mesin e shqiptarëve, kishte një ndikim shumë të dobët në uljen e afërsisë së tyre për ndryshim nga, për shembull, sllovenët, ku ndër më të arsimuarit ka pasur pothuajse një numër të dyfishtë të atyre që nuk kanë distancë në krahasim me bashkëqytetarët e tyre me arsim fillor.

Duke krahasuar rezultatet e këtij sondazhi me rezultatet e sondazhit të vitit 1996, Pantić arrin në përfundimin se distanca etnike është rritur në pothuajse të gjitha pjesët e Jugosllavisë së atëhershme (Pantić, 1991). Gjatë periudhës pesëmbëdhjetëvjeçare, duke marrë në konsideratë vetëm lidhjen hipotetike martesore, distanca më së paku ishte rritur në Slloveni (nga mesatarja 47% në 50%), pastaj në Serbi pa krahinat autonome (nga 28% në 35%) dhe në Mal të Zi (nga mesatarisht 20% në 27%), ndërkohë që rritja më e larta ishte në Kroaci (nga mesatarja 15% në 29%) dhe Maqedonia (nga 28% në 39%). Në të gjitha pjesët e analizuar të vendit (Serbia pa krahinat autonome, Mali i Zi, Maqedonia, Kroacia dhe Sllovenia) distanca ndaj shqiptarëve dhe muslimanëve ishte rritur, kryesisht në Kroaci (nga 22% në 43% ndaj shqiptarëve; nga 15% në 37% ndaj muslimanëve) dhe në Serbi pa krahinat autonome (nga 39% në 58% ndaj shqiptarëve, nga 31% në 48% ndaj muslimanëve). Po ashtu, Serbia pa krahinat autonome dhe Mali i Zi patën rritje të distancës etnike ndaj sllovenëve dhe kroatëve, dhe e njëjta ndodhi edhe në Kroaci dhe Slloveni ndaj serbëve dhe malazetëve.

## Rezultatet e sondazhit të distancës etnike në Kosovë, 2014

Sondazhi i realizuar nga Nisma e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut në bashkëpunim me Fakultetin e Shkencave Politike në Beograd dhe nën kujdesin e Ambasadës Britanike në Beograd kishte për qëllim përcaktimin e shpërndarjes dhe nivelin e distancës etnike në mes të serbëve dhe shqiptarëve në territorin e Kosovës veriore dhe qendrore. Sondazhi u realizua në shkurt të vitit 2014. Aty u përfshinë një numër prej 754 të të anketuarve, nga territoret e komunave të Prishtinës, Graçanicës, Mitrovicës Jugore dhe Mitrovicës Veriore (përfshirë Zveçanin, Zubin Potokun, Leposaviqin, Soçanicën dhe Leshakun)<sup>12</sup>. Sondazhi ka përdorur një shkallë të modifikuar Bogardus të distancës etnike. Të anketuarve iu dhanë marrëdhëniet e mëposhtme si tregues të afërsisë së tyre, respektivisht distancës:

1. të jetë bashkëshorti/ja ime;
2. të jetë dhëndri/nusja ime;
3. të jetë shoku/qja ime (të kalojmë kohë së bashku, të vizitojmë njëri-tjetrin);
4. të jetë shefi im në vendin e punës;
5. të ketë pozitë udhëheqëse në vend;
6. të jetojë në lagjen time (në të njëjtën ndërtesë apo rrugë);
7. të jetë banor i përhershëm i vendit;

Duke u përgjigjur me "po" ose "jo", të anketuarve u është kërkuar që të shprehin gatishmërinë e tyre për të hyrë në marrëdhëniet e listuara më sipër me një anëtar të kombësisë serbe, respektivisht shqiptare. Analiza e rezultateve të fituara tregoi se serbët dhe shqiptarët e Kosovës pranojnë ose të refuzojnë marrëdhëniet e ofruara hipotetike në një masë përafërsisht të barabartë (Tabela 1).

TABELA 1: DISTANCA ETNIKE MES SERBËVE DHE SHQIPTARËVE

	%JO total	%JO shqiptarë	%NO serbë	X2	p (rëndësia)
Të jetë bashkëshorti/ja jote	86.2	84.3	87.7	1.81	0.178
Të jetë dhëndri/nusja jote	77.7	74.1	80.5	4.36**	0.037
Të jetë shoku/qja jote	31.9	31.5	32.2	0.04	0.841
Të jetë shefi yt në vendin e punës	46.4	42.4	49.4	3.63*	0.057
Të ketë pozitë udhëheqëse në vendin tend	66.0	70.4	62.8	4.73**	0.03
Të jetoj në lagjen tënde	23.2	19.8	25.8	3.81*	0.051
Të jetë banor i përhershëm i vendit tend	19.8	16.7	22.1	3.43	0.064

\* P<0.1

\*\* P<0.05

Siç mund të shihet nga tabela 1, marrëdhëniet më pak të pranueshme si për serbët ashtu edhe për shqiptarët janë marrëdhëniet e farefnisë së ngushtë (bashkëshorti, dhëndri/nusja) dhe pozita udhëheqëse në vend. Pra, lidhja martesore hipotetike është refuzuar nga 87.7% të serbëve dhe 84.3% të shqiptarëve, lidhja farefnisore e ngushtë me anë të martesës të fëmijëve nuk pranohet nga 80.5% e serbëve dhe 74.1% e shqiptarëve, ndërkohë që 62.8% e serbëve dhe 70.4% e shqiptarëve nuk duan të

12 Për më shumë hollësi lidhur me modelin shikoni tekstin e Nikola Joviç: "Sondazh i Distancës Etnike në Kosovë".

shohin një shqiptar, përkatësisht serb, në pozitën udhëheqëse të vendit.

Në anën tjetër, marrëdhëniet më të pranuar për të dy grupet etnike janë jetesa e përbashkët në vend, fqinjësi dhe miqësi. Shqiptarët si bashkë qytetarë janë pranuar nga 77.9% e serbëve, ndërsa 83,3% e shqiptarëve i pranojnë serbët në lidhje të tillë; lidhja e fqinjësisë është pranuar nga 74.2% e serbëve dhe 80.2% e shqiptarëve, ndërsa marrëdhënia e miqësisë është pranuar nga 67.8% e serbëve dhe 68.5% e shqiptarëve. Marrëdhënia shef në vendin e punës është pranuar si nga shumica e serbëve (50.6%) ashtu dhe e shqiptarëve (57.6%).

Edhe pse kombësia nuk ka treguar të jetë një ndërlidhje e rëndësishme e distancës etnike, në kuptimin se nuk janë gjetur dallime në mes të serbëve dhe shqiptarëve në shprehjen e distancës etnike (Tabela 2), statistikiqist janë gjetur ndryshime të mëdha në mes të këtyre dy grupeve (në dy nivele të ndryshme të rëndësisë statistikore) kur ka qenë fjala për (mos)pranimin e marrëdhënieve hipotetike si në vijim: "dhëndër/nuse", "shef në vendin e punës", "pozitë udhëheqëse në vend" dhe "të jetojnë së bashku në një lagje". Kështu shqiptarët krijojnë distancë më të madhe në krahasim me serbët vetëm në rastin e "pozitës udhëheqëse në vend", ndërsa në të gjitha marrëdhëniet e tjera (statistikiqist të rëndësishme) serbët tregojnë një distancë më të madhe (Tabela 1).

TABELA 2: REZULTATI I PËRGJITHSHËM I DISTANCËS ETNIKE PËR PËRKATËSI KOMBËTARE

Kombësia	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
Shqiptare	323	3.39	1.920
Serbe	428	3.61	2.079

$T(749)=1.47, P=.143$

Në bazë të këtyre të gjeturave mund të konstatohet se disa marrëdhënie zyrtare dhe të institucionalizuara (shef në vendin e punës dhe pozita udhëheqëse në vend) janë pranuar në mesin e serbëve dhe shqiptarëve në territorin e Kosovës me më shumë vështirësi se sa marrëdhëniet që zakonisht konsiderohen si private dhe intime (lidhja e miqësisë). Rezultati i tillë, edhe pse nuk duket të ketë justifikim logjik (pasi që lidhja "miqësore" nënkupton një nivel më të lartë të afërsisë se sa lidhja "pozitë udhëheqëse në vend"), nuk është për t'u habitur dhe është në përputhje me pritjet tona për të paktën dy arsye.<sup>13</sup>

Së pari, në rastet e marrëdhënieve shumë të institucionalizuara (kuptuar nga pozita e kreut të shtetit), anëtar i kombit tjetër perceptohet më tepër si përfaqësues (zyrtar) i atij grupi se sa si një individ, dhe "t'i mundësosh anëtarit të një kombi tjetër të jetë president i shtetit..." do të thotë "ta nderosh dhe të tregosh besim ndaj gjithë atij kombi", dhe jo vetëm ndaj individit (Kuzmanović 2001: 212). Duke pasur parasysh konfliktet me dekada të gjata të manifestuar dhe latente në mes të këtyre dy grupeve etnike në territorin e Kosovës, niveli i lartë i refuzimit të kësaj lidhjeje si nga serbët ashtu edhe nga shqiptarët duket krejtësisht e kuptueshme. Një tjetër arsye për refuzimin e kësaj lidhjeje ka të bëjë me gjendjen aktuale politike në Kosovë. Pra, pas pavarësisë së vetëshpallur të Kosovës dhe refuzimit të Serbisë për ta njohur pavarësinë, mungesa e gatishmërisë për ta pranuar një anëtar të një kombi tjetër si personin që do të zë pozitën udhëheqëse në vend është plotësisht e pritur.

13 Rezultate të ngjashme me këto janë marrë në disa sondazheve të mëparshme të kryera në territorin e RSF të Jugosllavisë (Pantić, 1967), Serbia pa Kosovën (Kuzmanović, 1994) dhe Malin e Zi (Kuzmanović, 2001).

TABELA 3: DISTANCA ETNIKE NË MES TË SERBËVE DHE SHQIPTARËVE DUKE MARRË PARASYSH LIDHJEN SOCIALE MARTESORE

	%JO Serbë	%JO Shqiptarë
1990	57	60
2014	88	84

1991: Sondazh i mostrës jugosllave të moshës mbi 18 (vetëm martesë)

2014: Sondazh i realizuar në territorin e Kosovës veriore dhe qendrore (vetëm martesë)

Për të identifikuar intensitetin e distancës së ndërsjellë etnik të serbëve dhe shqiptarëve, të anketuarit në këtë sondazh janë klasifikuar në katër grupe (duke pasur parasysh numrin e përgjigjeve negative): pa distancë (0 përgjigje negative), me distancë të vogël (1-2 përgjigje negative), me distancë të moderuar (3-5 përgjigje negative) dhe me distancë të madhe (6-7 përgjigje negative). Rezultatet treguan se, në lidhje me marrëdhënien e tyre ndaj shqiptarëve, 9.1% e serbëve nuk kanë shprehur fare distancë, 25.2% shprehën distancë të vogël, 46,5% distancë të moderuar, ndërsa 19,2% shprehën distancë të madhe. Sa i përket marrëdhënies së shqiptarëve ndaj serbëve, 4% prej tyre nuk kanë shprehur fare distancë, 34.1% shprehën distancë të vogël, 45.8% distancë të moderuar 16.1% shprehën distancë të madhe.

Kur është fjala për variablat socio-demografike, dallimet e rëndësishme të lartë statistikore u gjetën në lidhje me gjininë e të anketuarve. Njësoj si në sondazhet e mëhershme, edhe ky sondazh tregoi (në nivel të mostrës në tërësi) se gratë janë më të prirura për tu distancuar se sa meshkujt. Nëse i krahasojmë të dy grupet etnike, do të shohim që si në mesin e serbëve (Tabela 4) ashtu edhe në mesin e shqiptarëve (Tabela 5) femrat tregojnë një nivel statistikiqsh shumë më të rëndësishëm të distancimit (në nivelin prej 99%), dhe se këto dallime janë më të dukshme në mesin e shqiptarëve.

TABELA 4: DISTANCA GJINORE DHE ETNIKE E SERBËVE

Gjinia	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
Mashkull	196	3.29	2.262
Femër	216	3.82	1.835

T (410)=2.64, P=.009

TABELA 5: DISTANCA GJINORE DHE ETNIKE E SHQIPTARËVE

Gjinia	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
Mashkull	145	2.89	1.819
Femër	177	3.79	1.912

T (320)=4.30, P=.000

Mosha nuk ka paraqitur ndonjë lidhshmëri të konsiderueshme në distancën etnike në nivelin e mostrës në tërësi. Kjo do të thotë se, sa i përket moshës së të anketuarve, nuk kishte dallime

statistikisht të rëndësishme në distancë etnike, edhe në qoftë se secila kategori krahasohet me tjetrën sipas moshës, matur me testin LSD post-hoc. Megjithatë, nëse i krahasojmë dallimet e distancës etnike sipas moshës së të anketuarve për shqiptarët dhe serbët, situata është pak më ndryshe. Siç mund të shohim, dallimet në moshë mes shqiptarëve janë shumë të rëndësishme statistikisht, me nivelin më të lartë të distancës midis të anketuarve mes 36 dhe 55, dhe me nivelin më të ulët të regjistruar në mesin e atyre të moshës mes 26 dhe 35. (Tabela 6).

TABELA 6: VLERAT MESATARE TË DISTANCËS ETNIKE SIPAS MOSHËS PËR SHQIPTARËT

Mosha	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
18-25	118	3.20	1.833
26-35	71	2.99	1.832
36-55	76	4.04	1.907
56 dhe më lart	58	3.41	2.044
Total	323	3.39	1.920

$F(3, 319)=4.46, P=.004$

Megjithatë, në mesin e serbëve nuk janë gjetur dallime statistikisht të rëndësishme në distancën etnike sa i përket moshës së të anketuarve. (Tabela 7)

TABELA 7: VLERAT MESATARE TË DISTANCËS ETNIKE SIPAS MOSHËS PËR SERBËT

Mosha	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
18-25	120	3.86	2.079
26-35	129	3.46	2.125
36-55	106	3.37	1.982
56 dhe më lart	73	3.81	2.113
Total	428	3.61	2.079

$F(3, 424)=1.51, P=.212$

Një korrelacion negativ është gjetur mes distancës etnike dhe nivelit të arsimit ( $r=-0.158$ ), që do të thotë se distanca etnike zvogëlohet me rritjen e nivelit të arsimit dhe anasjelltas. Megjithatë, këtu ekzistojnë disa dallime në mesin e serbëve dhe shqiptarëve. Në rastin e shqiptarëve, janë gjetur dallime me rëndësi të lartë statistikore në distancën etnike në lidhje me nivelin e arsimit. Të anketuarit me arsimim fillor treguan distancën më të madhe, ndërsa të anketuarit me arsimim universitar treguan distancën më të vogël (Tabela 8). Ky rezultat është në kundërshtim me rezultatet e sondazheve të viteve të 90-ta, kur niveli i arsimit në mesin e shqiptarëve kishte një ndikim shumë të ulët në nivelin e distancës etnike ndaj kombeve të tjera.

TABELA 8: VLERAT MESATARE TË DISTANCËS ETNIKE PËR SHQIPTARËT SIPAS NIVELIT TË ARSIMIMIT

	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
Shkolla fillore	6	5.17	1.329
Shkolla e mesme	158	3.72	1.945
Dy vite pas sh. së mesme	7	3.86	2.673
Universiteti	152	2.95	1.773
Total	323	3.39	1.920

$F(3, 319)=6.34, P=.000$

Në mesin e serbëve dallimet sipas nivelit të arsimit ishin paksa më pak të theksuara, por megjithatë të rëndësishme në nivelin prej 95% (Tabela 9). Njëjtë sikurse tek shqiptarët, të anketuarit me arsimim universitar tregojnë distancë më të vogël.

TABELA 9: VLERAT MESATARE TË DISTANCËS ETNIKE PËR SERBËT SIPAS NIVELIT TË ARSIMIMIT

	N	Mesatarja aritmetike	Devijimi standard
Shkolla fillore	23	3.61	2.330
Shkolla e mesme	232	3.72	2.071
Dy vite pas sh. së mesme	44	3.48	2.029
Universiteti	95	2.97	1.949
Total	394	3.51	2.069

$F(3, 390)=3.03, P=.029$

Përveç shkallës së modifikuar Bogardus, pyetësi përmbante edhe dhjetë pyetje shtesë për të kuptuar dhe shpjeguar më mirë distancën etnike në mes të serbëve dhe shqiptarëve në territorin e Kosovës.<sup>14</sup> Njëra prej tyre thoshte: "Mbi çfarë baze krijoni qëndrimin tuaj për pjesëtarët e kombit tjetër?" Të anketuarit të cilët kanë deklaruar se qëndrimet e tyre në lidhje me pjesëtarët e nacionalitetit serb/shqiptar janë formuar në bazë të përvojës personale kanë treguar nivel më të ulët të distancës etnike në krahasim me ata që qëndrimin e tyre nuk e kanë të bazuar në përvoja personale, ndërsa të anketuarit të cilët pohuan se qëndrimet e tyre janë formuar në bazë të deklaratave të politikanëve dhe informacioneve të marra nga mediat kishin një distancë etnike më të theksuar (të fortë) në krahasim me ata të cilët qëndrimet e tyre i kishin formuar në ndonjë mënyrë tjetër. Duke pasur parasysh këto rezultate, lidhja negative ndërmjet distancës etnike dhe shpeshësisë së bërjes miq ( $r = -0.440$ ) e llogaritur në këtë sondazh na çon në përfundimin se kontakti i drejtpërdrejtë i anëtarëve të këtyre dy kombeve redukton distancën e tyre të përbashkët, e jo e kundërta: që të anketuarit me një distancë më të vogël janë më të gatshëm të hyjnë në

14 Për më shumë hollësi shikoni tekstin e Nikola Jović: "Sondazh i Distancës Etnike në Kosovë".

marrëdhënie më të ngushta (siç është miqësia) me anëtarët e kombit tjetër. Duke pasur parasysh se një përqindje e vogël e të anketuarve deklaroi se qëndrimet e tyre për popullin tjetër janë formuar në bazë të qëndrimeve të politikanëve dhe informacioneve nga mediat e duke i krahasuar me ata të cilët deklaruan se mendimi i tyre është formuar në bazë të përvojës personale, përfundimi del se intensiteti, por jo shpërndarja e distancës etnike, është e shkaktuar të paktën pjesërisht nga politika aktuale dhe propaganda e medieve.

## **Distanca etnike e serbëve dhe shqiptarëve - në të kaluarën dhe sot**

Sondazhet empirike të distancës etnike të kryera në territorin e ish-Jugosllavisë nga vitet e 60-ta deri në fund të viteve të 80-ta vazhdimisht kanë vënë në pah distancimin e ulët të kombeve jugosllave. Megjithatë, edhe pse në përgjithësi në nivel të ulët gjatë viteve të 60-ta, distanca etnike e kombeve jugosllave edhe në atë kohë ndryshonte për nga shpërndarja dhe intensiteti duke marrë parasysh përkatësinë kombëtare dhe përkatësinë e republikës së të anketuarve. Kështu niveli më i lartë i distancës etnike u regjistruar në Slloveni dhe Kosovë, ndërsa shqiptarët edhe në atë kohë ishin kombi ndaj të cilit të gjitha kombet e tjera ishin më së shumti të distancuar, veçanërisht në lidhje me marrëdhëniet më intime (martesat).

Në mes të viteve të 80-ta vazhdoi trendi i distancës së dobët etnike, edhe pse shqiptarët, pas romëve, ende mbeteshin kombi ndaj të cilit distanca manifestuese (e hapur) shprehej në masën më të madhe. Nga ana tjetër, tek shqiptarët kjo periudhë shënoi një nivel jashtëzakonisht të ulët të distancës etnike ndaj të gjitha kombeve tjera. Duke pasur parasysh se ky sondazh u realizua pas shpërthimit të demonstratave masive të shqiptarëve në Kosovë në vitin 1981, distanca e ulët etnike e regjistruar në atë kohë tek shqiptarët mund të shpjegohet me përmbajtjen e tyre për tu shprehur për të për shkak të presioneve dhe sanksioneve me të cilat ballafaqoheshin për pretendimet e tyre nacionaliste. Në këtë kontekst ne mund të kuptojmë një distancë etnik shumë më të theksuar latente të shqiptarëve në këtë periudhë kohore. Megjithatë, fundi i viteve të 80-ta solli ndryshime në fushëveprimin dhe nivelin e distancës etnike (të manifestuar) sidomos në mes të të rinjve serbë dhe shqiptarë. Në këtë periudhë, shqiptarët jo vetëm që ishin populli ndaj të cilëve më së shumti shprehej distancë etnike, por në të njëjtën kohë ishte populli i cili distancohej më së shumti nga të gjithë popujt e tjerë në ish-Jugosllavi. Nuk ka dyshim se konfliktet e hapura të nationalistëve shqiptarë me elitën politike të Serbisë në vitin 1989 dhe raportet e tensionuara ndëretnike në Kosovë kanë luajtur një rol të rëndësishëm në rritjen e distancës etnike midis këtyre dy kombeve. Ky trend i rritjes së distancës etnike është konfirmuar edhe në sondazhin e kryer në prag të shpërbërjes së ish-Jugosllavisë, kur distanca më e fortë është regjistruar pikërisht në mes të serbëve dhe shqiptarëve nga Kosova. Miratimi i ndryshimeve kushtetuese më 1989 dhe miratimi i Kushtetutës së Republikës së Serbisë më 1990, e cila reduktonte të drejtat dhe kompetencat të cilat Kosova si krahinë autonome kishte gëzuar deri atëherë në bazë të Kushtetutës së vitit 1974, të gjitha kanë kontribuar në konfliktet dhe armiqësitë e rritura në mes të këtyre dy popujve, e cila është reflektuar në rritjen e distancës së tyre të përbashkët etnike.

Edhe pas një çerek shekulli të realizimit të sondazhit të fundit në territorin e ish-Jugosllavisë, distanca etnike në Kosovë nuk ka regjistruar rënie. Lufta civile në ish-Jugosllavi, pasuar me konfliktet e armatosura në territorin e Kosovës në gjysmën e dytë të viteve të 90-ta, bombardimet e NATO-s në RF të Jugosllavisë në vitin 1999, si dhe pavarësia e vetëshpallur e Kosovës në vitin 2008, janë të gjitha ngjarje të cila kanë ndikuar në masë të madhe në armiqësinë reciproke të serbëve dhe shqiptarëve

gjatë 25 viteve të fundit. Megjithatë, edhe pse si serbët ashtu edhe shqiptarët sot refuzojnë marrëdhëniet më të afërta (martesore dhe lidhje të afërta familjare përmes martesave të fëmijëve), një rezultat inkurajues nga sondazhi ynë patjetër që është se lidhja e miqësisë me anëtarët e kombit tjetër është e pranueshme për shumicën absolute të të dyja grupeve etnike. Sa i përket distancës së lartë në pranimin e disa marrëdhënieve zyrtare (shef në vendin e punës, pozita udhëheqëse në shtet), ne besojmë se negociatat e suksesshme midis Beogradit dhe Prishtinës, së bashku me një periudhë të gjatë paqeje dhe stabiliteti, do të kontribuonin në uljen e distancës etnike në këtë sferë, e cila përfundimisht do të çojë në uljen e distancës së përgjithshme etnike në Kosovë. Duke pasur parasysh peshën e armiqësisë ndëretnike me dekada të gjatë, që është trashëgimi e Kosovës, rivendosja e afërsisë në mes të këtyre dy kombeve nuk do të jetë proces i shpejtë dhe as i thjeshtë.



## Literatura

- Bačević, Lj. (1990) "Nacionalna svest mladih", në Mihailović, S. et al.: Deca krize, Institut društvenih nauka, Belgrade.
- Bogardus E. S. (1925) "Social Distance and Its Origins", *Journal of Applied Sociology* 9, pp. 216-226.
- Bogardus E. S. (1925a) "Measuring Social Distances", *Journal of Applied Sociology* 9, pp. 299-308.
- Fiamengo, A. (1960) "Studenti Sarajevskog univerziteta – pitanje braka posmatrano iz aspekta nacionalne i religiozne pripadnosti i stepena obrazovanja bračnih drugova", *Sociologija*, No. 1.
- Havelka, N., Kuzmanović, B., Popadić, D. (1998) *Metode i tehnike socijalnopsiholoških istraživanja*, Centar za primenjenu psihologiju, Belgrade.
- Kuzmanović, B. (1994) "Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca)", in Lazić, M. et al.: *Razaranje društva*, Filip Višnjić, Belgrade, pp. 225-244.
- Kuzmanović, B. (2001) "Etnička distanca u Crnoj Gori", in Đukanović, B., Kuzmanović, B., Lazić M., Bešić, M.: *Nacija i država: istraživanje nacionalne svijesti stanovništva o državi u Crnoj Gori*, CID, SoCEN, Podgorica.
- Pantić, D. (1967) *Etnička distanca u SFRJ*, Institut društvenih nauka, Centar za istraživanje javnog mnjenja, Izveštaji i studije, Sveska 2, Belgrade.
- Pantić, D. (1987) "Karakteristike socijalne distance zaposlenih u društvenom sektoru", *Sociologija*, pp. 559-602.
- Pantić, D. (1991) "Etnička distanca građana Jugoslavije", in Bačević, Lj. et al.: *Jugoslavija na kriznoj prekretnici*, Institut društvenih nauka, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Belgrade.
- Pantić, D. (2014) "Društvena udaljenost građana Srbije od nekih ranjivih grupa", *Politički život- Časopis za analizu politike*, No. 10, pp. 17-29.
- Rot, N. (2006) *Osnovi socijalne psihologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Belgrade.
- Supek, R. (1963) *Psihologija radne akcije*, Mladost, Belgrade.
- Vasović, M. (1995) "Osnovne karakteristike grupnih identifikacija u populaciji", in Golubović, Z., Kuzmanović, B., Vasović, M.: *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*, Institut za filozofiju i društveni teoriju "Filip Višnjić", Belgrade.

Bekim Baliqi

## Prej negociatave të Vjenës deri në marrëveshjen e Brukselit: Rregullimi i raporteve ndër-etnike në Kosovë

Ky punim do të analizoj negociatat midis Beogradit dhe Prishtinës me qëllim që të shpjegoj qëndrimet e të dyja palëve për çështjen e Kosovës dhe të elaboroj se si këto marrëveshje kanë rregulluar marrëdhëniet ndëretnike. Do të krahasohen bisedimet për statusin e ardhshëm të Kosovës, të mbajtura në Vjenë dhe dialogut për normalizimin e marrëdhënieve nga perspektivat e ndryshme kritike. Për më tepër do të shqyrtohen rezultatet dhe zbatimin e marrëveshjeve në praktikë, si dhe sfidat dhe shanset e mundshme. Këtu është elaboruar gjithashtu edhe e ardhmja e këtyre negociatave dhe janë bërë përpjekje që të ofrohet një përgjigje për pyetjet se çfarë mund të pritët nga përfundimi i tyre; Normalizimi i marrëdhënieve ndëretnike apo pajtimin ndërmjet tyre, si vende fqinje, si dhe si komunitete në Kosovë? Si dhe janë bërë supozimet në vijim në këtë hulumtim; se qëndrimet e kontestuara dhe marrëdhëniet e tensionuara ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës, kanë përcaktuar marrëdhëniet ndëretnike mes serbëve dhe shqiptarëve në Kosovë që vetëm përmes negociatave, të udhëhequra nga BE, marrëdhëniet mund edhe të normalizohen. Një tjetër hipotezë është se për shkak të mosbesimit të thellë mes shqiptarëve dhe serbëve dhe ndjenjave nacionaliste, arritja e marrëveshjeve, pa ndonjë zhvillim të konsiderueshëm ekonomik dhe perspektivë evropiane, janë në afat të gjatë të paqëndrueshme. Pyetjet e përmendura më sipër do të trajtohen në kapitullin e fundit dhe supozimet do të testohen në kapitullin përmblyës.



Marrëveshja e Brukselit,  
Negociatat e Vjenës, serbët në  
Kosovë, UE dhe Kosova



Ky tekst u shkrua fillimisht në  
gjuhën shqipe.

## Hyrje

Procesi i shtetformimit të Kosovës, i krijuar si rezultat i një plani të negociuar ndërkombëtar, i njohur edhe si Plani i Ahtisaarit, ka zgjuar interesim të madh si në botën akademike ashtu edhe në qarqe të ndryshme politikbërëse. Madje, vazhdon jo rrallë të përdoret si analogji edhe për raste të ndryshme, siç ishte së fundmi rasti me Krimenë. Tash, tre vite pas fillimit të negociatave mes Beogradit dhe Prishtinës në Bruksel, Kosova ende nuk duket si një vend që i ka zgjidhur të gjitha sfidat- si telashtet e brendshme socio-ekonomike dhe rendit ligjor ashtu edhe ato të jashtme. Në rend të parë, çështja e mosnjohjes nga shumë shtete të botës dhe pamundësia e anëtarësimit në mekanizmat e organizatat e ndryshme ndërkombëtare e kanë bërë këtë shtet që të vazhdojë të jetë ende një lloj sui generis në marrëdhënie dhe në të drejtën ndërkombëtare. Gjithashtu, çështja e veriut të vendit, e cila nuk është ende integruar brenda sistemit politik e juridik të Kosovës, paraqet një problem serioz si politik ashtu edhe të sigurisë. Në këto, por edhe në shumë çështje tjera të hapura, raporti i Serbisë karshi Kosovës, respektivisht kontestimi i shtetësisë së saj mbetet faktor shumë i rëndësishëm.

Prandaj, për të zgjidhur këtë nyje gordiane, e cila jo vetëm që po dëmton Kosovën por po e lë tërë rajonin të tensionuar dhe peng në proceset integruuese evropiane, është paraqitur nevoja imediate e fillimit të negociatave mes këtyre shteteve për të gjetur zgjidhje të pranueshme për të dyja palët. Nisur nga përvojat historike si dhe marrëdhëniet e acaruar mes tyre, ndërmjetësimi nga ana e bashkësisë ndërkombëtare ka qenë më se i domosdoshëm. Në këtë rast, Bashkimi Evropian mori rolin vendimtar si në lehtësimin e bisedimeve ashtu edhe në garantimin e marrëveshjeve të arritura. Meqenëse kjo nismë nuk do të ishte tërësisht pa kundërshtime të ndryshme e të shumta politike si në Prishtinë ashtu edhe në Beograd, këto fillimisht u emërtuan me eufemizëm e me terma të buta diplomatike, u udhëhoqën nga nivelet më pak të rëndësishme zyrtare dhe u nisen më çështja më pak delikate. Sidoqoftë, më kalimin e kohës u zhvilluan raunde të ndryshme bisedimesh dhe ky dialog filloi të merr gjithnjë e më shumë karakter politik duke kulmuar me takime ndërmjet kryeministrave dhe përfundimisht me marrëveshjen mes tyre me 19 prill 2013. Sidoqoftë, historiku i negociatave mes dy palëve është i kahershëm dhe jo edhe aq konstruktiv. Prandaj qëllimi i këtij studimi është krahasimi i këtyre negociatave, pra ato të Vjenës 2006-2007, si dhe këto të Brukselit 2011 e tutje, për të kuptuar zhvillimet dhe mundësitë që negociatat aktuale do të kenë.

Në këtë punim, do të fillohet me përshkrimin historik të negociatave të mëhershme mes Beogradit dhe Prishtinës me qëllim që të pasqyrohen qëndrimet dhe veprimet e dy vendeve në raport me zgjidhjen e çështjes së Kosovës si dhe aranzhimin e marrëdhënieve ndëretnike. Më pas, fokusi do të bie mbi kontekstin politik dhe qëndrimin e qeverive përkatëse pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës. Në këtë kapitull, do të përqendrohemi në fillimin e negociatave të Brukselit, në etapa të ndryshme përfshirë këtu edhe marrëveshjet e arritura. Në pjesën vijuese do të shqyrtohen pozicionet e palëve negociuese, pra ato serbe dhe kosovare. Zbatimi i marrëveshjeve të arritura në praktikë, sfidat eventuale dhe bilanci i deritashëm do të shtjellohen po ashtu. Përfundimisht, do të shqyrtohet e ardhmja e këtyre negociatave si dhe kërkohet përgjigja në atë se çka mund të pritet nga përfundimi i tyre, normalizim raportesh ndëretnike, pajtim mes palëve apo edhe e njohje reciproke e dy vende fqinje?

Studimi del me këto hipoteza; se raportet kontestuese dhe tensionuara ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës, kanë përcaktuar edhe marrëdhëniet ndër-etnike brenda Kosovës; se vetëm përmes negociatave mes tyre, e të udhëhequra nga BE-ja, këto edhe mund të normalizohen. Teza tjetër është, që për shkak të mosbesimit të thellë mes shqiptareve dhe serbeve si rezultat i qëndrimeve nacionaliste, marrëveshjet e arritura, pa ndonjë zhvillim të konsiderueshëm ekonomik dhe perspektive evropiane, në plan afatgjatë nuk do të jenë të qëndrueshme.

Gjatë analizës së këtyre negociatave, ndër sfidat themelore është paraqitur mungesa e transparencës së plotë të dokumenteve zyrtare, përfshirë këtu agjendat zyrtare të negociatave si dhe publikimi i versioneve zyrtare të marrëveshjeve të arritura. Në fakt, proceset negociuese janë mjaft të ndjeshme politikisht dhe praktikisht ndërkombëtare flasin zakonisht për mungesa të tilla të transparencës, sidomos gjatë procesit të zhvillimit të tyre, siç është rasti këtu. Së këndejmi një pjesë e burimeve është shfrytëzuar nga mediet e ndryshme si kosovare, serbe dhe ndërkombëtare por edhe nga burimet tjera sekondare.

## Konteksti i negociatave

Pas përmbylljes së pasuksesshme të negociatave mes delegacionit serb dhe atij kosovar në kështjellën franceze Rambouillet dhe më pas vazhdimi i tyre në Paris, rrjedha e ngjarjeve në Kosovë mori një kthesë dramatike duke pasuar me sulmet e NATO-s ndaj forcave serbe që zgjatën plot 78 ditë dhe rezultuan me tërheqjen përfundimtare të tyre dhe përfundim e luftës në Kosovë (Weller 2000). Duke u bazuar në Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të OKB-së, Kosova u vu nën administrimin e përkohshëm nga Misioni i Kombeve të Bashkuara i njohur me shkurtesën UNMIK, duke i ndërtuar gradualisht institucionet vetëqeverisëse por duke mos paragjykuar statusin e vendit. Ky administrim me kalimin e viteve filloi të ishte jo vetëm jo efikas por edhe pengues i proceseve pajtuese dhe atyre demokratike. Siç është përcaktuar me saktësi nga disa autorë: "Ky nuk ishte një dokument i projektuar për të përshkruar të ardhmen afatgjatë të Kosovës, por ishte një marrëveshje diplomatike për t'i dhënë fund fushatës së bombardimeve." (Judah 2001, f.55). Zgjidhja përfundimtare e statusit juridik e politik i Kosovës kërkohej gjithnjë e më shumë si nga aktorët vendor ashtu edhe nga ata ndërkombëtar (Goodwin 2007). Në këtë kuptim, në fillim të vitit 2006 filluan negociatat mes palës kosovare dhe asaj serbe të njohura më shumë si negociatat e Vjenës.

### NEGOCIATAT E VJENËS

Negociatat për statusin përfundimtar të Kosovës u ndërmjetësuan nga Zyra e të Dërguarit të posaçëm për Kosovën (UN Office of the Special Envoy for Kosovo- UNOSEK) dhe udhëhiqeshin nga i emisari i posaçëm i OKB-së për Kosovën, ish-presidenti finlandez Martti Ahtisaari si dhe zëvendësi i tij ishte diplomati austriak Albert Rohan duke bashkëpunuar ngushtë me shtetet e Grupit të Kontaktit dhe aktorë të tjerë relevantë ndërkombëtar (Këshillin e Sigurimit, NATO, Komisionin Evropian etj). Parimi themelor i ndërmjetësuesve ishte se nuk do të kishte kthim mbrapa në situatën që kishte ekzistuar në Kosovë para vitit 1999 dhe se çdo zgjidhje e njëanshme dhe e bazuar në përdorimin e forcës do të ishte e papranueshme.

Delegacioni i Kosovës përfaqësohej nga niveli më i lartë politik, i udhëhequr fillimisht nga presidenti Ibrahim Rugova dhe pas vdekjes së tij nga presidenti Fatmir Sejdiu dhe njihej me emërtimin simbolik "Ekipi i Unitetit" pasi aty ishin përfshirë përfaqësuesit si të qeverisë ashtu edhe të opozitës. Ky delegacion përkrahej edhe nga një mekanizëm i krijuar nga "Grupi Politik Strategjik" i përbërë nga përfaqësuesit më të lartë të Kosovës. Delegacioni i Serbisë kishte zgjedhur për përfaqësim qeveritarët të rangut më të ulët, kryesisht zyrtar nga radhët e ministrisë së saj të jashtme, ekspertë dhe përfaqësuesit e "komuniteteve minoritare" të Kosovës. Pozicionet e dy palëve ishin diametralisht të kundërta dhe gjatë atij viti u mbajtën 15 raunde të negociatave të drejtpërdrejta ku çështja e decentralizimit, të drejtat e komuniteteve dhe vetëqeverisjes lokale ishin temë boshte. Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës, iu dorëzua të dy palëve më 2 mars 2007. Pas

14 muajsh negociatash diplomatike dhe pas refuzimit nga ana e Serbisë për propozimin e "Pakos së Ahtisaari", i dërguari special i paraqiti Këshillit të Sigurimit një propozim gjithëpërfshirës, i cili kërkon pavarësi të mbikëqyrur për Kosovën (Weller 2008). Kosova, ndër tjerash obligohej, që të decentralizoj pushtetin lokal duke krijuar 5 komuna të reja më shumicë serbe ofruar kompetenca të shtuara vetëqeverisëse.

Ashtu si edhe më parë në rastin e Rambouille-s, pala serbe iu kthye taktikës së kërkesave për ri-negociata dhe të propozimeve të reja, por që ishin në kundërshtim të plotë me marrëveshjet e arritura dhe realitetin në terren. Pas kalimit të një periudhe prej 120 ditësh që nga shqyrtimi i Këshillit të e Sigurimit të OKB-së të propozimit gjithëpërfshirës për zgjidhjen përfundimtare të statusit të Kosovës (Kombet e Bashkuara S/2007/169/Add.1), më 17 shkurt 2008 Kosova u shpall shtet i pavarur dhe sovran.

## Negociatat e Brukselit

### KONTEKSTI POLITIK PARA FILLIMIT TË DIALOGUT

Rrethanat e reja të krijuara pas shtetësisë së Kosovës, ka bërë që Beogradi por edhe Prishtina të vazhdojnë me raporte të tendosura, por që shumë çështje jetike mbeten të hapura për qytetarët e të dy vendeve. Gjithashtu, shpallja e pavarësisë së Kosovës pati reflektim edhe në skenën e brendshme të Serbisë duke thelluar mospajtimet ndërmjet partnerëve të koalicionit, presidentit Vojislav Koštunica dhe kryeministrit Boris Tadić. Qeveria e Serbisë si masë kundërshtuese i tërhoqi përkohësisht ambasadorët serb nga ato vende të cilat e njohën shtetin e Kosovës, si dhe paraqiti kërkesën pranë Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë rreth ligjshmërisë së shpalljes së pavarësisë së Kosovës. Ardhja e një qeverie të re në Serbi po atë vit, ndryshoi paksa qasjen, duke bashkëpunuar jo vetëm me UNMIK-un por edhe me misionin e BE-së në Kosovë, EULEX-in. Megjithatë, pavarësia e Kosovës refuzohej edhe më tej kategorikisht.

Opinionin e Gjykatës Ndërkombëtaree Drejtësisë për pavarësinë e Kosovës u shpall në korrik 2010 dhe ishte pozitiv në lidhje me deklaratën e njëanshme të pavarësisë (Mendimi këshilldhënës i Gjykatës Ndërkombëtare Drejtësisë mbi deklaratën e pavarësisë së Kosovës, 22 korrik 2010). Kjo shkaktoi një goditje të rëndë të politikës serbe ndaj Kosovës. Disa muaj më vonë me presion nga ana e përfaqësueses së lartë të BE-së baroneshës Catherine Ashton, Serbia së bashku me BE-në përpiloi një rezolutë për OKB-në ku kërkohet transferimi i çështjeve të pazgjidhura serbe-kosovare nga organet e OKB-së në institucione të BE-së.

Në anën tjetër në Kosovë filloi transferimi final i kompetencave nga ana e ndërkombëtareve në ato vendore dhe zbatimi i Pakos së Ahtisaarit, përfshirë miratimin e Kushtetutës dhe mekanizmave tjerë shtetërorë. Sidoqoftë, në vitin 2010 përplasjet mes partnerëve të koalicionit qeverisës u thelluan në shpërbërje të qeverisë dhe rrjedhimisht në një krizë institucionale disamujore. Pas zgjedhjeve parlamentare u krijua koalicioni qeverisës i ri, gjë që i hapi rrugë fillimit të bisedimeve me Serbinë. Stimulimi më i madh për të dy vendet vinte nga ana e BE-së dhe ka të bëjë me përfitimet por edhe kushtëzimet në procesin e integrimi evropiane. Së këndejmi të dy vendet u detyruan të ulen përsëri në tavolinën e bisedimeve.

## NGA “DIALOGU TEKNIK” NË MARRËVESHJE POLITIKE

Konteksti i ri i krijuar pas shtetësisë së Kosovës ka bërë që Beogradi dhe Prishtina të vazhdojnë më raporte të tendosura, mirëpo shumë çështje të hapura mes tyre kërkonin të gjenin zgjidhje. Pas miratimit të rezolutës së përbashkët të Serbisë dhe BE-së pranë OKB-së, për herë të parë publikisht u bë i njohur edhe fillimi i bisedimeve mes Kosovës dhe Serbisë të njohura edhe si bisedime teknike. Mirëpo, rrethanat e krijuara në Kosovë pas krizës institucionale dhe shpallja e zgjedhjeve të përgjithshme, bën që fillimi i tyre të shtyhet për disa muaj. Pas formimit të qeverisë së Kosovës, u krijua delegacioni kosovar për bisedime i udhëhequr nga zëvendës-kryeministria Edita Tahiri, kurse kryenegociator serb u caktua Borislav Stefanovič, drejtor politik në Ministrinë e Punëve të Jashtme të Serbisë. Ndërsa, ndërmjetësues apo lehtësues siç prezantohej nga ana e BE-së ishte caktuar diplomat i lartë Robert Cooper si i emisar i posaçëm i Përfaqësueses së Lartë të BE-së për Politikë të Jashtme dhe Siguri Catherine Ashton.

Dialogu filloi me takimin e parë ndërmjet palëve, që u zhvillua në Bruksel me 8 mars, ku tema boshte ishin përfaqësimi rajonal, liria e lëvizjes dhe sundimi i ligjit. Dy ditë më pas Kuvendi i Kosovës miratoi rezolutën për dialogun midis Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë në mbështetje të saj për, siç thuhet aty “çështjet teknike të interesit të përbashkët, pa prekur në asnjë rast sovranitetin e Kosovës (...).” (Rezoluta e Kuvendit të Kosovës për dialogun mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë, 10 Mars 2011)

Raundi i dytë i bisedimeve filloi po atë muaj dhe ngërthej një varg temash duke filluar me çështjen e vulave doganore, targarat e automjeteve, regjistrat civil si dhe rreth energjetikës. Takimi i radhës u zhvilluar në Prill ku në agjendë të bisedimeve ishin çështjet rreth certifikatave të lindjes, vdekjes, targarat dhe pranimit të diplomave universitare të cilat në takimin e radhës u arritën edhe si marrëveshje. Dialogu ndërpritet për disa kohë, pas përpjekjeve të njësiteve speciale të Kosovës për marrjen nën kontroll të pikave doganore në pjesën veriore të vendit. Kjo situatë u tensionua pasi një polic u vra dhe serbët ngritën barrikada të shumta dhe dogjën pikat doganore. Raundi i ri i bisedimeve fillon përsëri në Shtator, kur arrihen marrëveshjet për vulën doganore dhe çështjet e kadastrave. Reagimet e serbëve të Kosovës dhe disa incidente quan në bllokimin e radhës të dialogut që pas disa vizitave në Beograd dhe Prishtinë nga ndërmjetësuesi Cooper, zhbllokohen. Në raundin e ri të bisedimeve arrihet marrëveshja e ashtuquajtur për Integrimin e Menaxhuar të Kufirit (IBM) që shihej si një hap i rëndësishëm në procesin e dialogut. Raundi i ri i bisedimeve në Shkurt ku çështja qendrore ishte përfaqësimi i Kosovës në nismat dhe bashkëpunimet rajonale solli edhe marrëveshjen e re mjaft kundërtënëse ku parashihej që Kosova të përfaqësohej me fusnotën ku shënohej; “Pa paragjykim për pozicionin e palëve për statusin, në përputhje me Rezolutën 1244 të KS dhe Opininionin e Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë për Deklaratën e Pavarësisë së Kosovës.”

Gjatë kësaj periudhe kohore janë zhvilluar nëntë (9) raunde takimesh dhe janë arritur shtatë (7) marrëveshje, apo në gjuhën diplomatike, konkluzione, që përfshijnë; lirinë e lëvizjes së njerëzve dhe mallrave, kthimin e regjistrave civil, të kadastrave, njohjen e diplomave universitare, njohjen e vulave doganore, integrimin e menaxhuar të kufirit si dhe të përfaqësimit rajonal. (Malazogu & Bieber 2012)

Bilanci i marrëveshjeve është i përzier, disa prej tyre janë zbatuar, si ajo për diploma universitare, vula doganore, targa të veturave, menaxhimi i përbashkët i dy pikave kufitare, të cilat ishin djegur dy vite më parë nga protestuesit serb dhe planifikohet që kjo të ndodhë edhe në pikat tjera. Ndërsa disa marrëveshje tjera janë duke u implementuar gradualisht, si ato rreth kthimit të regjistrave civil, kadastrave, mirëpo ka edhe marrëveshje të cilat ende nuk po gjejnë zbatim të mirëfilltë në realitet siç është rasti me përfaqësimin në bashkëpunime rajonale ku Serbia ose i bojkoton takimet ku është edhe Kosova ose në mënyra të ndryshme pengon Kosovën në nisma të tilla. Por edhe eksporti i

mallrave të Kosovës në Serbi vështirësohet dhe pengohet në mënyra të ndryshme. Sidoqoftë, fakti që për herë të parë palët arritën të gjejnë zgjidhje përmes dialogut dhe ato t'i vëjnë në jetë, është mjaft shpresëdhënëse edhe për të ardhmen e këtyre negociatave. Zgjedhjet në Serbi dhe ardhja në pushtet e një qeverie radikale, duke se do të rrezikonte vazhdimin e dialogut, por, përkundër retorikës së ashpër parazgjedhore, kjo nuk ndodhi. Dialogu i cili deri në këtë kohë emërtohej si "bisedime teknike" dhe marrëveshjet vlerësoheshin si "konkluzione" hyri në një fazë të re, kur kryenegociatorët si dhe ndërmjetësuesi u zëvendësuan. Kjo sinjalizonte ndryshimin e natyrës së negociatave nga temat "teknike" në ato më politike si dhe ngritjen e nivelit të takimeve. Kuvendi i Kosovës doli me një rezolutë të re "Për normalizimin e marrëdhënieve mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë" me 18 tetor 2012. Kryeministrat e dy vendeve, ai i Kosovës Hashim Thaçi dhe i Serbisë Ivica Dačić u takuan për herë të parë më 19 tetor 2012 me ndërmjetësimin e Catherine Ashton në Bruksel. Ndërkohë presidentja e Kosovës emëroi Blerim Shalën si koordinatör për negociatat mes Prishtinës dhe Beogradit. Takime të tilla të nivelit të kryeministrave u mbajtën edhe katër herë, por që temat e diskutuara dhe arritjet ishin jo tërësisht të qarta për opinionin publik. Takimi i radhës ndërmjet dy kryeministrave u zhvillua me 18 dhe 19 shkurt 2013 ku është trajtuar njëra ndër çështjet kyçe, ajo e shpërbërjes së strukturave paralele serbe në veri të Kosovës dhe krijimit të Bashkësisë të Komunave me shumicë serbe në Kosovë, por e cila mbeti që të trajtohet për modalitetet e zgjidhjes në takimet e radhës. (Zëri 20 Shkurt 2013, f.2) Raundi i gjashtë i takimeve mes kryeministrave me 4 mars 2013 nuk solli ndonjë marrëveshje konkrete, por sipas deklaratave të negociatorëve pati përafrim të qëndrimeve, sidomos në shpërbërjen respektivisht integrimin e strukturave paralele serbe në ato kosovare. Takimi i radhës ishte me datën 20 mars 2013 ku u negociua marrëveshje rreth kompetencave të Asociacionit të Komunave me shumicë serbe si dhe çështje që ndërlidhen me këtë temë. (Koha Ditore 5 mars 2013)

Këto takime kishin interpretime të ndryshme si në skenën politike dhe opinionin serb po ashtu edhe brenda atij kosovar. Një marrëveshje e arritur e bërë e njohur për publikun është shkëmbimi i zyrtarëve ndërlidhës që të veprojnë në kuadër të zyrave të BE-së në Beograd respektivisht në ato të BE-së në Prishtinë.

Takimi i radhës pasoi mes presidentëve të dy vendeve Atifete Jahjagës dhe homologut të saj serb Tomislav Nikolić më 6 shkurt 2013, që ishte mjaft simbolik dhe përçonte mesazh shpresëdhënës për përafrimin e qëndrimeve rreth zgjidhjes së çështjeve mes dy vendeve.

Më 19 prill 2013 u arrit, e cilësuar si historike, marrëveshja 15 pikëshe mes kryeministrit Thaçi dhe Dačić e njohur si "Marrëveshja e parë mbi parimet që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve" e cila parashih krijimin e Asociacionit të Komunave me shumicë serbe dhe kompetencat e saj, shuarjen dhe integrimin e strukturave paralele serbe të sigurisë dhe gjyqësisë në strukturat kosovare, organizimin e zgjedhjeve lokale në pjesën veriore në përputhje me legjisllacionin e Kosovës, zgjidhjen e çështjeve energjetike dhe telekomunikacionit dhe formimin e komisioneve punuese që do të i zbatojnë këto pikë. (Koha Ditore 19 Prill 2013, f. 3) Përkundër diskutimeve të nxehta politike rreth kësaj marrëveshje, Kuvendi i Kosovës në qershor të atij viti e ratifikoi marrëveshjen me 84 për, 3 kundër dhe 1 abstenim. Madje edhe opinioni publik kosovar, i cili ishte mjaft i hutuar, e përkrahte marrëveshjen me 43% për dhe 38 % kundër dhe 19% që refuzuan të përgjigjen në anketë. (Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë 2013)

Tash, pas një viti është arritur progres i konsiderueshëm në zbatimin e marrëveshjeve duke përfshirë mbajtjen e zgjedhjeve komunale dhe themelimin e institucioneve lokale edhe në pjesën veriore të Kosovës si dhe inkuadrimit e ish-pjesëtareve të sigurimit serb në policinë e Kosovës. Negociatat rreth zbatimit të marrëveshjes janë duke vazhduar dhe deri në fund të marsit 2014 janë zhvilluar 23 runde bisedimesh të nivelit të lartë në Bruksel. Megjithatë, mbeten ende mjaft mospajtime dhe sfida në procesin e zbatimit të tyre, të cilat kërkojnë kohë dhe përkushtim nga dy palët.

## **POZICIONET E PALËVE**

Pozicionet e dy palëve ishin tashmë të njohura për njëra tjetrën dhe dallonin diametralisht nga njëra tjetra. Derisa Serbia nuk pranonte në asnjë mënyrë shtetësinë e Kosovës, Kosova këmbëngulte që pakoja e Ahtisarit paraqet të vetmen alternative për të siguruar të drejtat e serbëve në Kosovë. Në fakt të dyja palët më shumë janë të shtyra për këtë dialog më shumë nga joshja dhe kushtëzimi i BE-së që i bëhet në procesin e integritimit evropian sesa nga vullneti i mirë për të zgjidhur problemet e qytetarëve të tyre.

Sidoqoftë, qëndrimet e ngurta që kishin palët që nga fillimi i dialogut deri më tani, po dëshmojnë se ato po bëhen gjithnjë e më fleksibile dhe se teknika e "karotës e shkopit" nga Brukseli po duket të jetë, së paku deri në këtë fazë, mjaft efektive në përafrimin e pozicioneve.

## **POZICIONI I SERBISË**

Serbia kundërshton shtetësinë e Kosovës, jo vetëm në planin e jashtëm duke penguar njohjet ndërkombëtare dhe anëtarësimin e vendit në institucionet dhe organizatat ndërkombëtare por edhe në funksionimin e brendshëm të shtetit duke i mbajtur gjallë dhe përkrahur në forma të ndryshme strukturat e saj qeveritare paralelisht gjatë tërë këtyre viteve. Veçanërisht veriu i Kosovës, që de facto është nën kontrollin e Serbisë, mbetet njëra ndër çështjet kryesore në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve mes Prishtinës dhe Beogradit.

Beogradi jo formalisht kishte hedhur disa herë idenë e ndarjes së Kosovës si mundësi e zgjidhjes përfundimtare të çështjes së Kosovës. Pasi që ky opsion është hedhur poshtë kategorikisht si nga bashkësia ndërkombëtare ashtu edhe nga Prishtina zyrtare, Serbia filloi të propozonte ide rreth autonomisë së komunave me shumicë serbe në Kosovë si një entitet i veçantë brenda Kosovës.

Siç u cek edhe më lartë, mendimi i GjND-së për pavarësinë e Kosovës si dhe mesazhet e qarta të kancelarës gjermane Angela Merkel në Beograd se Serbia nuk mund të llogaritet në statutin e kandidatit për anëtarësim në BE, pa i shpërbërë strukturat e saja në veri dhe të normalizojë marrëdhëniet me Kosovën, bëri që Serbia të jetë më pragmatike rreth Kosovës. (Todorovic & Malazogu, 2011. F.9). Në këtë kontekst, dilema se Serbia duhet të zgjedhë mes Kosovës dhe Brukselit, qeveritarët në Beograd së shpejti e zëvendësuan me qëndrimin se donë "edhe Kosovën edhe BE-në". Plani i hedhur nga ish-presidenti Boris Tadić përmbante katër pika kyçe, që kishin të bënin me zbatimin e Pakos së Ahtisaarit edhe në pjesën veriore, pjesa tjetër përfshinte krijimin e regjionit autonom të "Kosovës Veriore", pastaj krijimin e statusit të posaçëm të institucioneve fetare e kulturore serbe si dhe zgjidhjen çështjeve pronësore të ndërmarrjeve publike e shoqërore. Kjo sinjalizonte se serbët janë të gatshëm të dialogojnë me Prishtinën, me qëllim të, siç thuhej, përmirësimit të jetës dhe kushteve të qytetarëve në Kosovë. Megjithatë, tone të ashpra ndaj ndonjë dialogu vinin nga opozita në Serbi, e sidomos lideri radikal i Partisë Përparimtare Serbe (Srpska Napredna Stranka-SNS) Tomislav Nikolić, i cili pas arritjes së fitores në zgjedhje dhe marrjes së postit të Presidentit të vendit, i zbuti qëndrimet dukshëm. Kështu në Janar të 2013 parlamenti i Serbisë miratoi një rezolutë në mbështetje të platformës së dialogut me Prishtinën, ku kërkohet krijimi i Bashkësive të komunave autonome serbe. Nga një njohës kjo interpretohej se Serbia përfundimisht po largohet nga iluzioni se mund të ketë pushtet në Kosovë dhe se me këtë pranon tërësisht integritetin territorial. Ndërsa disa analistë të tjerë këtë platformë e shohin më shumë si kusur politik ndërmjet liderëve dhe partive brenda Serbisë. (Kanin 2013)

Qëllimet e Serbisë në këtë dialog, përveç stimulimeve që vijnë nga kandidatura për anëtarësim në BE, janë edhe krijimi i një entiteti autonom serb në veri të Kosovës i cili shkon përtej të drejtave dhe vetëqeverisjes lokale që gëzojnë komunat tjera me shumicë serbe sipas planit të Ahtisaarit. Ky skenar do t'i përshtatej Serbisë në dy aspekte, nga njëra anë në opinionin dhe elektoratin serb



do të servohej si fitore e madhe nga bisedimet, ndërsa në anën tjetër serbëve të Kosovës do t'iu mundësonte që të mos qeverisen nga Prishtina dhe që do të krijojnë një entitet thuaja të pastër etnikisht, ngjashëm si Republika Serbe në Bosnje, brenda Kosovës. Kështu që njohja e Kosovës nga ana e Serbisë nga ky dialog vështirë se mund të pritët, dhe se veriu i Kosovës mbetet çështja më e ndjeshme e negociatave pasi që edhe synimet kryesore të serbëve ndërlidhen kryesisht me këtë qëllim, respektivisht të një entiteti territorial i cili do të ishte politikisht dhe financiarisht shumë pak nën juridiksionin e Prishtinës zyrtare.

## **POZICIONI I KOSOVËS**

Një përparësi që kishte Kosova në këtë dialog ishte se ekzistonte një konsensus i plotë politik rreth nevojës për dialog, si nga ana e koalicionit në pushtet ashtu edhe nga partitë opozitare, më përjashtim të Lëvizjes Vetëvendosje e cila i kundërshton ashpër që nga fillimi këto bisedime. Mandati i qeverisë së Kosovës për dialog me Serbinë është caktuar qartë nga parlamenti i Kosovës me rezolutën e lartcekur. Një rezolutë tjetër në përkrahje të normalizimit të marrëdhënieve në mes të Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë u miratua nga Kuvendi i Kosovës me 18 tetor 2012.

Pozicioni i Kosovës në këto bisedime, të cilat u shpalosen fillimisht si teknike është që integriteti territorial dhe rregullimi kushtetues janë të panegocueshme dhe se qëllimi i tyre është integrimi i pjesës veriore të vendit si dhe normalizimi i raporteve me Serbinë. Dhe se pakoja e Ahtisaarit përmban ofertën më të mirë për akodimin e të drejtave të serbeve në Kosovë. Kështu që për Kosovën vijat e kuqe ishin caktuar brenda kornizës së planit të Ahtisaarit dhe Kushtetutës së vendit. Sikurse edhe pala serbe, joshja më e rëndësishme vinte nga Brukseli dhe procesi i integritetit evropian, respektivisht nga liberalizimi i vizave. Por me këtë dialog synohej gjithashtu që të zbutet qëndrimi i Serbisë, e cila përmes aleatëve të saj pengon anëtarësimin e Kosovës në OKB dhe njohjen nga shtetet tjera.

Procesi i tejzgatur negociator, mungesa e transparencës rreth temave të diskutuara respektivisht mungesa e dokumenteve zyrtare nga marrëveshjet, pastaj ngecjet në procesin e integritetit evropian, sikurse edhe bllokimi i procesit të njohjeve dhe anëtarësimit në mekanizma ndërkombëtar, kanë bërë që përkrahja ndaj dialogut nga opinion publik të zbehet dhe kritika nga opozita të rritet në vazhdimësi. (UNDP 2012) Rreziku i dialogut vjen edhe nga frika se nëse pakoja e Ahtisaarit do të hapet, kjo mund të minonte funksionalizimin e shtetit dhe do të rrezikonte ndarjen e Kosovës. (Zëri 22 Shkurt 2013, f.2).

Pas opinionit të GJND-së për pavarësinë e Kosovës si dhe pas përfundimit të mbikëqyrjes së pavarësisë në shtator 2012, sikurse edhe stabilitetit qeveritar qëndrimi i Kosovës dukej se ishte mjaft i favorshëm për zhvillimin e dialogut me Beogradin. Sidoqoftë, disavantazhi i Kosovës në këtë dialog është se kompromiset, sidomos rreth Asociacionit të Komunave, mund të çojnë në polarizime të thella politike apo edhe tensione të reja ndëretnike. Pala kosovare në këtë mënyrë, po ecën mbi një shtresë të hollë akulli, për shkak të presionit në rritje si nga politika e brendshme ashtu edhe nga bashkësia ndërkombëtare e që lidhet me Marrëveshjen për Stabilizim-Asocim dhe liberalizim të vizave. Sidoqoftë, Prishtina e ka një mundësi të shkëlqyer që përmes këtij dialogu të dal nga kjo status quo, filluar me normalizimin e raporteve me Serbinë duke hapur perspektiva të reja për kyçjen në arenën ndërkombëtare si dhe të arrijë të integroj përfundimisht pjesën veriore brenda sistemit politik e kushtetues të Kosovës. Çfarëdo përpjekje tjetër që do të krijonte ndonjë entitet territorial dhe etnik me pushtet të veçantë përtej asaj lokal, do të kishte pasoja destabilizuese si për Kosovën - pasi që do të acaronte tej mase raportet ndëretnike, ashtu edhe për rajonin pasi që modele dhe

kompetenca të tilla do të mund të synoheshin edhe për komunitetin shqiptar në Preshevë, Bujanovc dhe Medvegje, komunitetin boshnjak në Sanxhak, hungarez në Vojvodinë, komunitetin shqiptar në Mal të Zi, Maqedoni etj. Kështu që krijimi i njëjësive etnike territoriale me pushtet ekzekutiv do të ishte i paqëndrueshëm në një plan afatgjatë.

## **Normalizim marrëdhëniesh apo pajtim etnik?**

Para se të shtrohet pyetja se; çka kanë sjellë deri tani negociatat në normalizimin e marrëdhënieve dhe a mund të presim prej tyre një pajtim të mirëfilltë ndërmjet komuniteteve etnike, na duhet të shtojmë zhvillimin e deritashëm të këtyre marrëdhënieve.

Bashkëjetesa disa shekullore mes grupeve të ndryshme etnike në Kosovë kishte ndikime të ndërsjella mbi folklorin, traditat, kulturën e tyre por edhe dallime të thella politike e sociale. Duhet të theksohet se marrëdhëniet ndëretnike në Kosovë kryesisht u dominuan nga marrëdhëniet e tensionuara ndërmjet shqiptarëve dhe serbëve të Kosovës, derisa mes grupeve tjera etnike bashkëpunimi vazhdon të mbetet në nivel të kënaqshëm. (Grupi Ndërkombëtar i Krizave 2003). Marrëdhëniet ndërmjet shqiptarëve dhe serbëve duhet të shihen në kontekstin e zhvillimeve historike e politike dhe sidomos në sfondin e konfliktit të fundit. Arsyeja për këtë ishte dhe ende mbetet se Kosova, si për nacionalizmin serb ashtu edhe për atë shqiptar, shërben si mit, narracion historik dhe simbol kombëtar, e një rëndësie të veçantë fetare, kulturore si dhe teme boshte politike.

Vetëm pas përfundimit të luftës së fundit dhe gjatë administratës të misionit ndërkombëtar, ka pasur përpjekje serioze nga ndërmjetësues dhe me programe të ndryshme, që marrëdhëniet mes shqiptarëve dhe serbëve të Kosovës t'i rregulloj apo palët t'i pajtoj. Qëllimi i të cilëve ishte krijimi i një shoqërie demokratike dhe shumëetnike. Edhe pse në lidhje me këtë qëllim ka skepticizëm në mesin e studiuesve të ndryshëm, ose siç e ka theksuar Komisioni për Ballkanin: "Një Kosovë multietnike nuk ekziston përveç në vlerësimet burokratike të bashkësisë ndërkombëtare" (Komisioni Ndërkombëtar mbi Ballkanin 2005 f. 19). Kështu UNMIK-u sikurse edhe organizatat dhe institucionet tjera ndërkombëtare i ka përcaktuar këto jo si grupe etnike, por thjesht si komunitete (communities). Praktikë e cila është bartë më vonë edhe në sistemin politik e kushtetues të Kosovës, me qëllim të shmangies së dallimeve dhe diskriminimit eventual ndërmjet shumicës e pakicave.

Sidoqoftë, gjatë administrimit të UNMIK-ut, marrëdhëniet ndëretnike mbeten ende të tensionuara. Kështu trazirat e marsit të vitit 2004, shpresat për pajtim e bashkëjetesë të dy grupeve gati se i shuan; këto ngjarje shpërfaqen në mënyrë dramatike, se procesi i pajtimit do të jetë mjaft i vështirë dhe i gjatë. Kjo përveç tjerash edhe për shkak se e ardhmja e statusit të Kosovës mbetet i paqartë. Madje Grupi ndërkombëtar i krizave theksonte se: "Derisa të jenë marrë vendimet themelore përfundimtare për statusin, ndarja etnike do të mbetet shumë e thellë për të lejuar përgatitje të besueshme, përfshirëse për vazhdimin e shtet-ndërtimit." (Grupi Ndërkombëtar i Krizave 2006)

Refuzimi i vazhdueshëm i serbëve të Kosovës të kyçen në jetën politike dhe në institucionet e përkohshme vetëqeverisëse si dhe krijimi i strukturave paralele serbe, të përkrahura nga Beogradi, vetëm se e thellojë ndarjen e polarizimin mes komuniteteve etnike. Kështu, vetëm për gjysmën e parë të vitit 2001, Serbia ka paguar më shumë se 50 milion Euro për këto struktura (Matveeva & Wolf 2003, f. 35) Kështu u krijua ideja e vetëqeverisjes lokale në baza etnike përmes decentralizimit e që ishte një prej temave më kontestuese gjatë negociatave të Vjenës. Krijimi i komunave të reja nga komunitetet me shumicë serbe ka dëshmuar që marrëdhëniet mes komuniteteve në këto lokalitetet

mund të normalizohen nëse ka bashkëpunim dhe krijohet besimi i ndërsjellë. Mbetet ende të shihet nëse funksionimi i komunave edhe në pjesën veriore si dhe krijimi i Asociacionit të Komunave me shumicë serbe do të ndikoj pozitivisht në marrëdhëniet ndëretnike. Por, bashkëpunimi në nivel lokal për zgjidhjen e kërkesave dhe nevojave praktike të qytetareve e rrit besimin mes komuniteteve dhe përmirëson marrëdhëniet ndëretnike edhe në nivele tjera. Kështu, së paku matjet e opinionit publik flasin se trendet ku qytetarët serb dhe ata shqiptar i shohin marrëdhëniet ndëretnike dhe besimi i ndërsjellë janë duke u përmirësuar është në rritje të vazhdueshme. (UNDP 2013, f.18) Kjo nuk do të thotë se marrëdhëniet janë normalizuar krejtësisht, përderisa qëndrimet politike janë antagoniste, kontaktet dhe bashkëpunimet të rralla si dhe mosbesimi ende i lartë. (UNDP 2012, f.15) Mbetet të shihet se si pas zgjedhjeve parlamentare do të jetë situata e sigurisë dhe zhvillohet skena politike në vend, sa do të jetë BE-ja si ndërmjetësuese në gjendje t'i nxisë palët t'i implementojnë tërësisht marrëveshjet e arritura dhe se a do të mund modeli ekzistues i 'power-sharing'. (Sriram 2008, f.14). Zhvillimi pozitiv i këtij procesi do të krijoj ura bashkëpunimi ndërsa në të kundërtën vetëm se do të thellojë edhe më tutje ndarjen etnike. (ed. Malazogu 2014)

Gjithsesi, marrëveshjet e arritura janë një hap i rëndësishëm në procesin e krijimit të besimit dhe kohezionit social të nevojshëm për tejkalimin e ndarjes etnike dhe barrierave mendore e emocionale të ngritura mes palëve. Kjo, rrjedhimisht do të qonte në transformimin e raporteve ndëretnike dhe eventualisht në pajtimin e tyre. Mirëpo, pajtimi i palëve mund të arrihet vetëm atëherë kur paqja dhe zhvillim socio-ekonomik të jenë të qëndrueshme dhe të ketë stabilitet politik. Kjo nënkupton që Kosova do të duhej të pranohej nga Serbia dhe serbet si fqinj mik dhe serbet e Kosovës do të integroheshin plotësisht si komunitet i lirë dhe i barabartë.

## Konkluzione

Duke u nisur nga fakti se këto negociata janë të një rëndësie jetike si për Kosovën dhe Serbinë, ashtu edhe për stabilitetin e rajonit në përgjithësi, këto kërkojnë qartësim me të mirë karshi opinionit publik për rrjedhën e tyre dhe përmbajtjen e marrëveshjeve. Prandaj, diskutimet e bëra nga ana e shoqërisë civile dhe raportimet e medieve mbi këto bisedimeve janë në funksion të informimit të qytetarëve dhe transparencës më të madhe. Paqartësitë që dalin rreth këtyre bisedimeve dhe marrëveshjeve të arritura janë të shumta dhe hutojnë opinionin publik duke rrezikuar kështu vet procesin e mëtutjeshëm të negociatave.

Element shumë i rëndësishëm në këtë proces këtu është edhe roli i ndërmjetësuesit, respektivisht fuqisë realpolitike të Brukselit që t'i stimuloj apo shtyj palët për marrëveshje të pranuar nga dyja palët si dhe zbatimin e tyre të plotë. Ndërsa këtu shtohet edhe çështja se sa mund mediatimi i BE-së të garantoj qëndrueshmërinë dhe implementimin e marrëveshjeve, në mënyrë që palët t'i përmbahen plotësisht dhe pa (keq)interpretime atyre. Pra përfundimisht, sfidat që priten në këtë proces janë të shumta dhe të panjohurat edhe me të mëdha. Prandaj, negociatat duhet të prodhojnë rezultate konkrete dhe të pranueshme sa më parë në mënyrë që të mos dështojnë tërësisht.

Përkundër gjithë këtyre shqetësimeve, një arritur e jashtëzakonshme është, që palët janë pajtuar që problemet dhe mospajtimet t'i zgjidhin përmes dialogut duke përjashtuar çfarëdo përdorimi të forcës. Pastaj palët kanë arritur deri tani një varg marrëveshjesh shumë të rëndësishme dhe janë përafuar në qëndrimet e tyre për t'i zgjidhur edhe mjaft çështje tjera. Prandaj, do të duhej të caktohen qartë afatet kohore për trajtimin e çështjeve kryesore dhe zbatimin

e duhur të tyre. Kërkohen qëndrime dhe përkushtim më i madh për zbatimin e tyre në praktikë, si nga ana e Beogradit ashtu edhe e Prishtinës. Që të mos lejohet edhe më tutje interpretimi dualist e kundërrthënës i marrëveshjeve dhe krijimi i konfuzionit rreth tyre, duke fshehur temat e diskutuara dhe marrëveshjet e arritura. Kjo mund të çojë në nxehjen e gjakrave dhe toneve nacionaliste të cilat mund të ndikojnë drejtpërdrejt në përshkallëzimin e dhunës, sidomos në veri të Mitrovicës. Roli i shoqërisë civile, mediave por edhe subjekteve politike si në Kosovë ashtu edhe në Serbi ka qenë dhe mbetet i madh dhe konstruktiv, edhe pse kjo shpesh shfrytëzohet për pika politike dhe si temë e fushatës elektorale. Gjithashtu, kërkohet angazhim më i fuqishëm dhe transparent nga Brukseli për të zbatuar më sukses marrëveshjen.

Këto marrëveshje janë mundësi e shkëlqyeshme, pasi mund të jenë gjenerues të paqes dhe normalizimit edhe të raporteve Kosovë-Serbi, nëse palët arrijnë të gjejnë zgjidhje konstruktive në të mirë të qytetareve të dyja vendeve. Kjo do të mund të shërbejë edhe për ngritjen e besimit dhe të bashkëpunimit në segmente të ndryshme mes komunitetit shqiptar dhe serb brenda Kosovës. Mirëpo, për të qenë realist, vështirë është të pritët nga këto bisedime që të arrihet një traktat paqeje dhe njohje e ndërsjellët ose një pajtim historik mes dy popujve, por që është një fillim i mbarë dhe krijon urat e bashkëpunimit dhe normalizimit të marrëdhënieve mes tyre.

## Literatura

Anna Matveeva/Wolf-CP 2003: The Kosovo Serbs: An ethnic minority between collaboration and defiance, BIIC, Bonn

Sriram ChL 2008; Peace as Governance- Power-Sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations, Plagrove, New York

Comprehensive proposal for Kosovo Status Settlement, United Nations S/2007/169

Kanin DB 2013:: Serbia's shaky platform. E qasshme në: <http://www.transconflict.com/2013/01/serbias-shaky-platform-313/> (3 janar 2013)

Development Group 2012: Larg Qytetarit afër BE-së; Dialogu Koosvë-Serbi, Prishtinë

Trintaphyllou D (Eds.) 2001: What status for Kosovo? Chaillot Paper Nr.50, Institute for Security Studies, Paris

International Commission on the Balkans 2005: The Balkans in Europe's Future, Sofia

International Crisis Group: Kosovo 2006: The Challenge of Transition, Europe Report Nr.170

International Crisis Group 2013: Serbia and Kosovo; The Path to Normalization, Report No.223

International Crisis Group 2003: Kosovo's Ethnic Dilemma.The Need for a Civic Contract. Balkans Report No. 143

International Court of Justice advisory opinion on Kosovo's declaration of independence, 2010. E qasshme në: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf> (22 qershor 2010)

Malazogu L/ Bieber F 2012: The Future of Interaction between Prishtina and Belgrade, PER-K, Prishtina

Malazogu L, Ejduš F, Nic, M, Żornaczuk, T 2014 Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Election Limbo. CEPI e qasshme në: [http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/cepi\\_-\\_integration\\_or\\_isolation.pdf](http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/cepi_-_integration_or_isolation.pdf) (14 February 2014)

Weller M, 2000: The Rambouillet Conference on Kosovo, International Affairs 75:2211-251

Weller M, 2008: The Vienna negotiations on the final status for Kosovo, në; International Affairs 84: 4 659-681

Goodwin M, 2007: From Province to Protectorate to State? Speculation on the Impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law, in: German Law Journal, Special Issue – What Future for Kosovo? Vol.8 No.1

Rezolutë e Kuvendit të Kosovës Për dialogun midis Republikës së Kosovës dhe Serbisë, nga 10 March 2011

QKSS: 2013Barometri i Sigurisë në Kosovë – Zërat e Kosovës

UNDP2012: Raporti i Pulsit Publik, IV, Prishtinë

UNDP 2013: Pubic Pulse Report VI, Pristina,

Todorovic V, Malazogu L, 2011: Dialogu Beograd-Prishtinë; Nevojitet transformim i interest vetanak, New Policy Center&PER-K, Beograd-Prishtinë

Adem Beha

## Mosmarrëveshjet rreth marrëveshjes 15 pikëshe mbi normalizimin e marrëdhënieve mes Kosovës dhe Serbisë

Ky punim ekzaminon marrëveshjen prej 15 pikave mbi normalizimin e marrëdhënieve midis Kosovës dhe Serbisë. Që prej ratifikimit të marrëveshjes nga të dy vendet, dy diskurse qëndrore kanë mbizotëruar: nga njëra anë, qeveria e Kosovës e ka cilësuar këtë marrëveshje si historike, duke marrë parasysh faktin se gjatë shekullit të fundit nuk është arritur asnjë marrëveshje midis Kosovës dhe Serbisë. Nga ana tjetër, opozita politike e Kosovës ka kritikuar këtë marrëveshje duke theksuar se marrëveshja 15-pikëshe shkatërron shtetësinë e Kosovës. Përtej dy qëndrimeve ekstreme, ne argumentojnë se autonomia e zgjeruar për katër komunat serbe të veriut duhet parë si një mjet për integrimin dhe jo disintegrimin e ndërtimit të shtetit të Kosovës. Ky punim arrin në konkluzionin se dialogu midis Kosovës dhe Serbisë është i aranzhuar nga 'lartë-poshtë' dhe mungesa e transparencës rreth rezultateve të këtij dialogu mund t'i dëmtojë arritjet e bëra gjatë këtij procesi. Mbi të gjitha, BE duhet të artikulojë qartë qëndrimin e saj se një rihartim dhe riarranzhim i kufijve të Kosovës dhe Serbisë mund të përmbyjë investimet madhore për stabilitet, paqe dhe prosperitet të BE-së dhe SHBA-ve në Ballkain Perëndimor.



Marrëveshje 15 Pikëshe, Plani  
Ahtisaari, Komunat Serbe të Veriut,  
Asociacion i Komunave Serbe, BE



Ky tekst u shkrua fillimisht në  
gjuhën shqipe.

## Hyrje

Përfshirja e tejzgjatur ndërkombëtare në Kosovë me anë të Misionit të Administratës së Përkohshme të OKB-së krioj parakushtet për përcaktim e statusit final të Kosovës. Pas 15 muajsh negociatash të pasuksesshme të sponsorizuar prej Kombeve të Bashkuara midis Serbisë dhe Kosovës për të arritur në një zgjidhje politike për statusin e Kosovës, i Dërguari i Posaçëm i Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së për procesin e statusit të ardhshëm të Kosovës, Marti Ahtisari, më 26 mars 2007 përgatiti një Propozim Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës (këtëj e tutje Propozimi Ahtisaari) dhe rekomandoi një pavarësi të mbikqyrur për Kosovën.

Më 17 shkurt 2008 Kosova shpalli pavarësinë e saj. Deri më sot, 109 shtete anëtare të OKB-së e kanë njohur pavarësinë e Kosovës. Serbia vuri në pikëpyetje Deklaratën e Pavarësisë së Kosovës para Gjykatës Ndërkombëtare të Drejtësisë (GjND), dhe në përgjigje të kërkesës së qeverisë së Serbisë, GjND lëshoi një opinion këshillues në lidhje me përputhshmërinë e shpalljes së pavarësisë së Kosovës me të Drejtën Ndërkombëtare. GjND arriti në përfundimin se shpallja e pavarësisë nuk ka shkelur të drejtën ndërkombëtare as nuk bie në kundërshtim me Kornizën Kushtetuese të Kosovës.

Pavarësisht opinionit këshillues të GjND, Serbia e refuzoi këtë vendim. Si rezultat i kësaj, në mars 2011, Asambleja e Përgjithshme e OKB-së miratoi Rezolutën 64/298 me të cilën OKB detyroi BE-në të lehtësojë dialogun midis Kosovës dhe Serbisë, me qëllim normalizimin e marrëdhënieve midis dy vendeve. Nga marsi 2011 deri në arritjen e Marrëveshjes së 19 prillit, Serbia dhe Kosova kanë marrë pjesë në 10 raunde negociatash për të ashtuquajturat "çështje teknike".

Marrëveshja e Parë e Parimeve Rregulluese për Normalizimin e Marrëdhënieve është arritur më 19 prill 2013. Marrëveshja ka 15 pika dhe ka për qëllim për të adresuar akomodimin e serbëve në veri të Kosovës (Zveçan, Mitrovicën Veriore, Leposaviq, Zubin Potok), të cilët kanë refuzuar të pranojnë autoritetin e Qeverisë së Kosovës në atë rajon. Tërësisht, tri aspekte kryesore janë adresuar në Marrëveshjen e 19 prillit: siguria (shpërbërja e strukturave të sigurisë të Ministrisë së Punëve të Brendshme / Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) të pranishme në Kosovë dhe integrimin e tyre në Policinë e Kosovës, plus duke ofruar serbëve të veriut një komandant rajonal serb të policisë); vetëqeverisja (krijimi i komunës së Mitrovicës së Veriut dhe themelimin e Asociacionit të Komunave serbe); dhe drejtësia (krijimi i një gjykatë apeli në Mitrovicë). Të tre këto aspekte, nuk janë adresuar në Planin e Ahtisaarit.

Gjashtë nga 15 pikat e Marrëveshjes së prillit lidhen direkt me Shoqatën / Asociacionin e komunave me shumicë serbe në Kosovë, një mekanizëm i cili është projektuar me këtë marrëveshje veçanërisht për të rritur autonominë lokale të katër komunave veriore serbe në Kosovë. Integrimi i katër komunave serbe në veri në kuadër të institucioneve të Kosovës mbetet një provë jo vetëm për konsolidimin e shtetësisë së Kosovës, por dhe të normalizimit të marrëdhënieve të këtij të fundit me Serbinë. Nga shkurti 1999 deri në prill 2013, Kosova ka zhvilluar negociatat të vazhdueshme me Serbinë. Fillimisht negociatat janë zhvilluar në Rambuje, dështimi i të cilave çoi në ndërhyrjen e NATO-s në Kosovë.

Më vonë, vijuan negociatat e Vjenës për zgjidhjen e statusit të Kosovës dhe, kohët e fundit, një dialog për normalizimin e marrëdhënieve ndërmjet Kosovës dhe Serbisë, stabilizimin e veriut të Kosovës dhe integrimin e serbëve në Kosovë është duke u zhvilluar në Bruksel. Gjatë 15 viteve të fundit, Kosova ka zhvilluar dialog të vazhdueshëm me Serbinë, por të dy palët nuk ranë dakord për çështje të diskutueshme. Më 19 prill, 2013, Kosova dhe Serbia arritën marrëveshjen e tyre të parë për normalizimin e marrëdhënieve mes dy vendeve. Marrëveshja ka potencialin të jetë historike, nëse ajo i shërben pacenueshmërisë së integritetit territorial dhe normalizimit, si dhe stabilizimit të marrëdhënieve të të

dy vendeve. Megjithatë, marrëveshja është e shoqëruar me një debat të nxehtë publik mbi rreziqet që kjo marrëveshje mund të sjellë për sovranitetin dhe integritetin territorial të Kosovës.

Marrëveshja 15 pikëshe e 19 prillit 2013 mes Kosovës dhe Serbisë për normalizimin e marrëdhënieve mes dy vendeve ka nxjerrë në pah dy reagime totalisht ekstreme. Derisa reagimi i parë konsideron se kjo marrëveshje është historike, për faktin se për here të parë në 100 vitet e fundit Kosova dhe Serbia nënshkruajnë një marrëveshje për normalizimin e marrëdhënieve të tyre dhe, rrjedhimisht, përmes kësaj marrëveshjeje Serbia e njeh de facto Republikën e Kosovës, e cila është shpalluar në shkurt 2008. Në anën tjetër, reagimi i dytë është përcjellë me një shpërthim emocional nga grupe tjera në Kosovë, të cilat argumentojnë se kjo marrëveshje e legjitimon ndarjen e Kosovës, legalizon strukturat paralele dhe hap rrugë për krijimin e një 'Republike Serbe' të tipit boshnjak në Kosovë. Ne do t'i analizojmë pretendimet e dy palëve, duke krahasuar Marrëveshjen e 19 prillit me Planin e Ahtisaarit dhe aktgjykimet e Gjykatës Kushtetuese të Kosovës lidhur me këtë marrëveshje dhe ligjeve që kanë derivuar nga ajo.

Punimi argumenton se Marrëveshja e 19 prillit nuk paraqet as njohje dhe as shpërbërje të shtetit të Kosovës. Delegimi i pushtetit dhe ofrimi i një autonomie më të madhe për 4 komunat veriore serbe, mund të parandalojë ndarjen e veriut nga Kosova. Në anën tjetër, BE-ja duhet të ketë politikë të qartë duke e kushtëzuar kandidaturën e Serbisë në BE, nëse Serbia saboton shtetin e Kosovës dhe kërcënon integritetin territorial të saj. Ndarja juridike e veriut nga Kosova varet kryekëput se si do të menaxhohet implementimi i marrëveshjes. Ky mbetet skenari më i keq. Ndarja e Kosovës do të shkaktonte një konflikt të ri në Evropën juglindore, dhe do të ishte në kundërshtim me të gjitha investimet e bashkësisë ndërkombëtare për të ndërtuar stabilitet, paqe dhe të ardhme evropiane për rajonin.

## **Konsiderata teorike: Autonomia dhe vetë-qeverisja**

Wolff dhe Weller argumentojnë se koncepti i autonomisë për një kohë të gjatë ka qenë i ndërlidhur me diskursin e vetëvendosjes. Këta shkollarë argumentojnë se autonomia shihej si koncept i rrezikshëm, duke e ndërlidhur atë me irredentizmit dhe secesionizmit. Pas Luftës së Ftohtë, koncepti i autonomisë kishte fituar një domethënie tjetër. Autonomia tani shihej jo si një mjet i shtet-kontestimit, por si mjet i shtet-formimit. Një prej kushteve që kishte vendos Komuniteti Evropian për të njohur shtetet e daluara nga shpërbërja e Bashkimit Sovjetik dhe Jugollavisë pas viteve 1990 ishte trajtimit i pakicave, ose, me fjalë të tjera, njohja e statusit të pakicave dhe ofrimi i autonomisë si mjet për zgjidhjen e problemeve të tyre.

Në anën tjetër, Kymlicka e sheh autonominë territoriale, pos tjerash, si një mjet për të adresuar brengat e pakicave, që lidhen me kulturën, gjuhën, tokën, përfaqësimin etj. (Kymlicka 2003, 15). Henderes argumenton se 'autonomia territoriale i'u referohet një autoriteti të një njësie politike brenda shtetit, pra nën-njësie, për të qenë e vetë-administrueshme apo e vetë-qeverisur'. (Henderes, 2010, 12) Shkollarët të tjerë të shkencave politike e shohin autonominë territoriale si një mekanizëm për zvogëlimin e konfliktit, konsolidimin e demokracisë dhe vendosjen e paqes në shoqëritë diverse të daluara nga lufta. (Kolstø 2001, 214; Lijphart 2008, 42) Shkollarë si Lijphart, Gurr, Schneckener kanë argumentuar se ndarja e pushtetit dhe autonomia janë zgjidhje për konfliktet e thella etnike dhe shoqëritë e fragmentarizuara (Lijphart 1969, Gurr 1993, Schneckener 2004). Megjithatë, ka shkollarë të tjerë, si Norris, Horwitz që argumentojnë se në mënyrë që të ruhet kohezioni shoqëror dhe karakteri unitar i shtet, duhet të kihet kujdes me qasjen ndaj autonominë territoriale. Në fakt, këta shkollarë propozojnë më shumë autonomi personale, për faktin se ata mendojnë se pakicat mund t'i gëzojnë dhe mbrojnë të drejtat e tyre edhe brenda një shteti unitar (Norris 2008, Horwitz 1985).



Gurr argumenton se 'autonomia nënkupton që një pakicë ka një bazë kolektive të pushtetit, zakonisht në një rajon, në një shoqëri plurale' (Gurr 1993, 292). Wolf argumenton se autonomia regionale ose territoriale është mekanizëm për të fuqizuar një grupë për të vetëqeverisuar në një shkallë më të gjerë. Duke iu referuar Daftary, Wolff thekson se këto pushtete thjeshtë nuk delegohen, por transferohen. Me fjalë të tjera këto kompetenca nuk mund të revokohen pa e konsultuar entitetin autonom, vetëm në raste ekstreme kur rrezikohet siguria kombëtare (Wolf 2005, 105). Një shkollat tjetër rekomandon vetëqeverisje plus integrim rajonal si zgjidhje të mundshme për pretendimet e shumta për vetëvendosje. Danspeckgruber argumenton se realizimi i të drejtës së vetëvendosjes në plotëni, mund të prodhojë efekte të paparashikuara për stabilitetin dhe paqen e shumë rajoneve në botë. Danspeckgruber nënvizon se për të realizuar modelin që ai propozon 'vetëqeverisje plus integrim rajonal', që do të parandalonte rivizatimin e kufijëve, është e rëndësishme pranimi i identiteteve të shumëfishta dhe një kulturë politike fleksibile (Danspeckgruber 2005, 25)

Edhe pse autonomia si formë e shpërndarjes së pushtetit territorial mund të konsiderohet mekanizëm shumë i rëndësishëm për të parandaluar ndarjen dhe rivizatimin e kufijëve në shumë rajone, mënyra se si realizohet kjo autonomi dhe përkrahja që merr pikërisht nga grupet që iu është dedikuar, respektivisht pakicave, është e rëndësishme themelore. Shumë marrëveshje të nënshkruara mes elitave politike për të zvogëluar konfliktin kanë dështuar pikërisht për shkak se ka munguar përkrahja nga poshtë. Në përpjekje për të normalizuar marrëdhëniet mes serbëve dhe shqiptarëve në shtetin e Kosovës dhe marrëdhëniet mes Kosovës dhe Serbisë, Kosova dhe Serbia, me lehtësimin e BE-së kanë nënshkruar një marrëveshje për normalizimin e marrëdhënieve mes tyre. Të gjitha përpjekjet e ndërkombëtareve për ta integruar pjesën veriore të Kosovës, të populluar kryesisht me serb, ka rezultuar e pasuksesshme gjatë 15 viteve të kaluara. Kjo marrëveshje e parë e nënshkruar mes Kosovës dhe Serbisë siguron një formë autonomie për veriun e Kosovës, duke themeluar një Asociacion të Komunave Serbe në Kosovë, me kompetenca të gjera, të cilat nuk gëzohen nga komunat dhe asociacionet e tjera në Kosovë.

## Natyra e mosmarrëveshjeve

Natyra e mosmarrëveshjeve mes Kosovës dhe Serbisë që nga 17 shkurti 2008, kur Kosova shpalli pavarësinë e saj, ka të bëjë kryesisht me faktin se kush e kontrollon dhe nën cilin autoritet do të shtrihet territori verior i Kosovës (Malazogu and Gligorov 2012, 19, Visoka and Beha 2013). Në shtator 2012 Zyra Civile Ndërkombëtare (ZCN) përfundoi misionin e saj në Kosovë, pas katër vitesh mbikëqyrjeje të pavarësisë së Kosovës. ZCN mbikëqyri implementimin e Planit Ahtisaari, veçanërisht mbi krijimin e komunave të reja serbe. Plani Ahtisaari propozonte të drejta të zgjeruara vet-qeverisjeje lokale për serbët të cilët jetonin në Kosovë, nëpërmjet decentralizimit të pushtetit, si dhe duke zgjeruar të drejtat e vet-qeverisjes lokale për Mitrovicën e Veriut. Plani Ahtisaari parashikonte se komuna aktuale e Mitrovicës do të ndahej në dy komuna- jugore dhe veriore, të cilat do të drejtoheshin nga një Bord i Përbashkë (Ahtisaari 2007, Article 13.1).

Megjithatë, edhe pse implementimi i procesit të decentralizimit dhe ndërtimi i komunave të reja me shumicë serbe u konsideruan histori suksesi në Kosovë, serbët në Veriun e Kosovës refuzuan ndërtimin e një komune të re të Mitrovicës së Veriut dhe Plani Ahtisaari mbeti i pazbatuar në tërësinë e tij. Bazuar në një sondazh të zhvilluar nga ZNC në Mitrovicë, 80 përqind e qytetarëve serb nuk dinin se çfarë përmbante Plani Ahtisaari. Gjithashtu ky sondazh tregoi mungesën e besimit që serbët kanë ndaj institucioneve të Kosovës. Ai gjithashtu tregoi besimin e tyre se nëse Plani Ahtisaari do të zbatohej, 50 përqind e atyre që punonin në strukturat paralele në verë do të mbeteshin të papunë. (Fearon 2012, 12).

Që nga viti 1999 kur bashkësia ndërkombëtare ishte vendosur në Kosovë për të ndaluar dhunën, restauruar paqen, dhe ndërtuar institucionet e Kosovës, bashkësia serbe në Kosovë nuk ka treguar gatishmëri për të qenë aktor përkrahës i projektit të bashkësisë ndërkombëtare për paqëndërtim dhe shtetndërtim në Kosovë. Një pjesë e madhe e serbëve nga pjesa jugore e Kosovës ishte zhvendosur në pjesën veriore, për të fuqizuar institucionet paralele dhe ndërtuar një sistem politik paralelisht asaj që kishte ndërtuar bashkësia ndërkombëtare në pjesën tjetër të Kosovës. Sidomos serbët e pjesës veriore kishin refuzuar bashkëpunimin me bashkësinë ndërkombëtare, e cila administronte Kosovën përmes Administratës së Përkohshme të Kombeve të Bashkuara (UNMIK), të ngritur dhe fuqizuar nga Rezoluta 1244 e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara (UNSC), e cila pezulloi edhe sovranitetin e Jugosllavisë mbi Kosovën. Për më tepër, në të gjitha zgjedhjet lokale të organizuara në Kosovë që nga viti 2001, serbët kishin refuzuar që të merrnin pjesë dhe në njëfarë forme të legjitimonin qoftë institucionet e përkohshme në Kosovë, qoftë UNMIK-un. OSBE-ja i kishte definuar institucionet paralele serbe si institucione që punojnë në kundërshtim me Rezolutën 1244, e cila e koncentronte pushtetin ekzekutiv, legjislativë dhe gjyqësor në duart e PSPS-së, si kreu i UNMIK-ut. (UNSCR 1244, 1999).

As në negociatat e Rambujes (1999), të cilat u kishin hap rrugë për ndërhyrjen e NATO-së në Kosovë dhe as ato të Vjenës (2006), të cilat kishin modeluar përmbatjen e shtetit të Kosovë përmes Planit të Ahtisaarit, Serbia dhe Kosova nuk kanë arritur që të nënshkruajnë një marrëveshje. Aspirata e Serbisë që të marrë statusin kandidat në BE në kundëvlerë ndaj normalizimit të marrëdhënieve me Kosovën kanë prodhuar rezultatet e para me marrëveshjen e parë të 19 prillit mes Kosovës dhe Serbisë për normalizimin e marrëdhënieve mes të dyja vendeve.

BE, e autorizuar nga rezoluta 64/298 e OKB, hapi bisedimet mes Kosovës dhe Serbisë për normalizimin e marrëdhënieve midis këtyre vendeve. Momenti është i përshtatshëm për normalizimin e marrëdhënieve midis këtyre vendeve, duke konsideruar aspiratat për integrim evropian të Serbisë dhe Kosovës; megjithatë për rezultatin mbetet të vërehet. Normalizimi i marrëdhënieve me Kosovën është parakusht për Serbinë për progress të mëtjetshëm në rrugën e saj drejt BE-së.

## Lehtësimi i mosmarrëveshjeve

Në mars të vitit 2011, Asambleja e Përgjithshme e OKB-së kishte miratuar Rezolutën 64/298 përmes së cilës OKB-ja obligonte BE-në që të lehtësonte një dialog mes Kosovës dhe Serbisë, e që kishte për qëllim normalizimin e marrëdhënieve mes këtyre dy vendeve. Rezoluta 64/298 ju referohet rezolutës 63/3 të tetorit 2008, përmes së cilës Asambleja e Përgjithshme e OKB-së, me kërkesë të Serbisë, kishte bërë kërkesë GjND-së për të dhënë një opinion këshilldhënës nëse shpallja e pavarësisë së Kosovës ishte në përputhje me të drejtën ndërkombëtare. Rezoluta 64/298 ka dy pika, ku, së pari, pranohet përmbatja e opinionit të GjND-së të korrikut 2010, ku hiqen dilemat rreth legalitetit të shpalljes së pavarësisë së Kosovës në përputhje me të Drejtën Ndërkombëtare GjND shprehu opinionin se shpallja e pavarësisë së Kosovës ishte në përputhje me të drejtën ndërkombëtare) së dyti, mirëpritet gadishmëria e BE-së për lehtësuar dialogun mes Kosovës dhe Serbisë, i cili dialog, pos tjerash, do të 'rriste progresin në rrugën drejt Bashkimit Evropian dhe të përmirësojë jetët e njerëzve'. (UNGA, Resolution, A/RES/64/298).

Që nga marsi i 2011 deri tek arritja e Marrëveshjes së 19 prilli, Serbia dhe Kosova kanë zhvilluar 10 runde të negociatave për të ashtuquajtuarat 'çështje teknike'. Negociatat ishin zhvilluar në nivel të ekspertëve dhe përfshinin çështjet si kadastrin, librat e regjistrimit, njohja e diplomave, liria e lëvizjes, vlatat doganore të Kosovës e deri tek çështjet e telekomunikacionin dhe IBM-it mes Kosovës dhe

Serbisë. Të dyja vendet ishin pajtuar për një mori çështjesh por përafrimet/dakordimet nuk kishin formë të marrëveshjes, por të konkluzioneve. Marrë parasysh faktin se Serbia nuk e njeht pavarësinë e Kosovës, çdo përpjekje për tu përafruar edhe për çështje teknike në këtë proces interpretohet si çështje politike. Negociatat fituan peshë politike, kur në agjendë të diskutimit u vendos çështja e menaxhimit të përbashkët të kufijëve (IBM). Kontrolli i përbashkët i kufijëve (IBM) konsiderohet si parakusht për vendet kandidatë ose kandidatët potencial për të ju ofruar BE-së dhe ligjit të saj, një aspiratë kjo afatshkurtër e Serbisë momentalisht. ICG e quan marrëveshjen e IBM si suksesin më të madh të dialogut teknik Prishtinë-Beograd:

Arritja më e madhe në dialog deri tani, ishte marrëveshja e dhjetorit 2011, mbi "menaxhimin e integruar të pikave të kalimit" (MIK) dhe fillimin e zbatimit të tij në dhjetor 2012 në dy pika kalimi, përfshirë njërin në veriun e Kosovës. Përgjatë periudhës 2011-2012, bisedimet u fokusuan në çështje të lidhura me kufirin: doganat, lirinë e lëvizjes dhe menaxhimin e pikave kufitare. Si pasojë e dialogut kanë filluar të përmirësohen elementë të tjerë të marrëdhënies dypalësh: kosovarët kanë filluar të shfrytëzojnë shpesh aftësinë e rikthyer për të udhëtuar përmes Serbisë për në vende të treta, regjistrat civilë po kopjohen dhe disa diploma kosovare janë njohur. Sidoqoftë, kufiri është jashtëzakonisht i rëndësishëm për Prishtinën për të shënjuar integritetin territorial dhe sovranitetin e vet, për të rritur të ardhurat përmes doganave dhe për të kontrolluar trafikimin dhe kontrabandën. (ICG 2013, 15).

Derisa Serbia e interpreton këtë marrëveshje si marrëveshje për 'boundary' (kufi administrativë), Kosova e interpreton si marrëveshje për 'borders' (kufi shtetëror). Ndonëse ishte arritur një konkluzion për këtë çështje, marrëveshja nuk kishte filluar të zbatohet, deri në tetor të vitit 2012, kur dy kryeministrat e Kosovës dhe Serbisë, Ivica Dačić dhe Hashim Thaçi ishin takuar në Bruksel, nën ndërmjetësimin e Përfaqësueses së Lartë të Unionit për Politikën e Sgurisë dhe Marrëdhënive me Jashtë (HR) Cathery Ashton. Avancimi i dialogut teknik në atë politik mes dy kryeministrave, i kishte shndërruar dy 'armiçë' të dikurshëm, në paqendërtues potencial në Ballkan. Duke qënë se ky punim shqyrton vetëm Marrëveshjen e 19 prillit dhe kundërthëniet e lidhura që e kanë shoqëruar atë në Kosovë dhe vetëm përciptazi përmend marrëveshjet/konkluzionet teknike që janë arritur mes Serbisë dhe Kosovë, të cilat i kemi vendosur në figurën 2:

FIGURA 2: MARRËVESHJET TEKNIKE/KONKLuzionet mes Serbisë dhe Kosovës

Marrëveshjet Teknike/Konkluzionet mes Serbisë dhe Kosovës	Data	Progresi
Këmbimi i Zyrtarëve Ndërlidhës/ Një njësi special multietnike e Policisë së Kosovë për mbrojtjen e trashigimisë religjioze dhe kulturore serbe	Dhjetor 2010	Lartë
Librat e Regjistrave Civil	Korrik 2011	Mesatar
Liria e Lëvizjes	Korrik 2011	Mesatar
Vulat Doganre	Shtator 2011	Mesatar
Të Dhënat Kadastrale	Shtator 2011	Mesatar
Menaxhimi i Integruar i Kufijëve (IBM)	Dhjetor 2011	Mesatar
Fondi Special për Verin e Kosovës	Janar 2013	Mesatar

BURIMI: TABELË E VET AUTORIT

## Nga mosëmarrëveshja drejt marrëveshjes

Veriu i Kosovës nga shumë raporte ndërkombëtare është konsideruar vendstrehim i krimit të organizuar, kontrabandës dhe informalitetit. Në këtë pjesë janë evidentuar mbi 67 grupe kontrabande dhe 3000 përdorues të drogës, dhe momentalisht operojnë afër 500 deri në 620 pjesëtar të strukturave serbe të sigurisë, kryesisht nga MUP dhe BIA (Hysa et al 2011, 7). Përtej kësaj shkalle të pasigurisë, informalitetit dhe kontrabandës, problemi i veriut të Kosovës është parasegjithash problem territorial, që pretendohet si nga Kosova ashtu edhe nga Serbia. Kjo gjendje nuk ka ndryshuar as pas vitit 2008. Serbia ka vazhduar mbështetjen ndaj strukturave të saj të sigurisë në atë pjesë, dhe kishte bërë obstrukcion ndaj të gjitha veprimeve të qeverisë së Kosovës për të vendosur autoritetin në pjesën veriore të Kosovës. OSBE-ja në raportet e saj të vitit 2003 dhe 2007 i kishte quajtur këto struktura si 'struktura paralele', që vepronin në kundërtim me Rezolutën 1244 të KS (ICG 2013, 21). Prej vitit 1999 deri në vitin 2008, ushtrimi i misionit të UNMIK-ut ishte obstruktuar në atë pjesë të Kosovës nga serbët vendas. Pas shpalljes së pavarësisë, UNMIK-u e ka humbur legjitimitetin në sytë e shumicës së popullatës shqiptare në Kosovë, dhe ka fituar një legjitimitet të ri në pjesën veriore të Kosovës, pas riaranzhimit të qëllimit të misionit dhe neutralitetit kundrejt statusit të Kosovës.

Një studim nga Carnegie Endowment for International Peace, i publikuar në mars 2012, me autorësi të Stefan Lehne propozoi për herë të parë termin normalizim me planin e tij katër pikësh. Lehne argumenton se përmes përdorimit të fortë të politikës së kushtëzimit, BE-ja mund të ndihmojë të zgjidh disa probleme në veri të Kosovës, përmes dialogut ku do të përfshihesh drejtpërdrejt Serbia, Kosova dhe përfaqësuesit serb nga veriu i Kosovës. Dialogu, sipas Lehnes, duhet të bazohet në katër elemente: a) Tejkalimi i ndarjes mes veriut dhe pjesës tjetër të Kosovës duke ofruar një autonomi rajonale; b) Garancione për manastiret ortodokse serbe; c) Krijimi i një bashkëpunimi mes palëve marrë për bazë modelin e dy Gjermanicve të vitit 1972 dhe d) Ndalja e kundërshtimeve të Serbisë ndaj Kosovës në raport me anëtarësimin në saj në organizata ndërkombëtare (Lehne 2012).

Në po të njëjtin vit, para planit 4 pikësh të Lehnes, Presidenti i Serbisë Boris Tadiç, kishte propozuar poashtu një plan katërpikësh, ku adresimin e problemit serb e shihte përmbi Planin e Ahtisaari, duke inkorporuar disa elemente të Planit, por duke shtuar disa tjera. Tadiçi kërkonte që serbët të kishin të drejta të zgjeruar me decentralizim në të gjitha pjesët e Kosovës, ashtu si në thelb ishte adresuar më parë nga Ahtisaari. Menjëherë pas kësaj kërkesë vendoste kërkesën tjetër për krijimin e një rajoni serb në veri të Kosovës me të drejta të veçanta; statusi special për manastiret ortodokse serbe dhe zgjidhja e problemeve të pronës serbe në Kosovë.

Ndërkohë që koha për dialog politik po afrohej, më 18 tetor 2012, Kuvendi i Kosovës adaptoi një 'Rezolutë për Normalizimin e Marrëdhënive mes Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë. Rezoluta ka gjashtë pika dhe në të theksohet: 1) mbështetja e Kuvendit të Kosovës për normalizimin e marrëdhënive mes Kosovës dhe Serbisë, si dy shtete sovranë dhe avancoj agjendën evropiane mes dy shteteve, 2) që ky dialog të lehtësohet nga BE dhe mbështetet nga SHBA-të, 3) që dialogu të mos cenoj integritetin territor, karakterin unik kushtetues dhe sovranitetin e Kosovës, 4) që Kuvendi e autorizon qeverinë që të udhëheq këtë proces dialogues, 5) që Qeveria të raporton në baza të rregullta në Kuvend dhe 6) që marrëveshjet që dalin nga ky proces të ratifikohen nga Kuvendi i Kosovës (Kosovo Assembly Resolution 04-R-08). Partitë politike shqiptare të Kosovës arritën në konsensusin se zgjidhja e problemit të Veriut të Kosovës nuk do të zgjerohej jashtë Planit Ahtisaari.

## Riinterpretimi i Planit të Ahtsaarit

Dy muaj para arritjes së Marrëveshjes së 19 prillit Grupi i Krizave Ndërkombëtare (GKN) kishte nxjerrë një raport në të cilën fjala normalizim ishte vendosur qysh në titull. Raporti analizon progresin e arritur në lidhje me arritjen dhe zbatimin e marrëveshjeve mes Kosovës dhe Serbisë dhe përdor për herë të parë fjalën ‘bashkësi autonome’, e cila fjalë do të përdorej më vonë në marrëveshje. GKN argumenton se platforma serbe ka të bëjë me krijimin e një ‘bashkësie autonome’, që do të udhëhiqej nga një ekzekutiv dhe legjislativ i zgjedhur, që me fjalë të tjera do të ishte shkallë e tretë e qeverisjes që nuk ekziston në pjesë të tjera të Kosovës. Në këtë raport vetëm njëherë përmendet fjala asociacion në kontekstin që komunat serbe të krijojnë partneritetet mes tyre (ICG 2013, 23). Megjithatë, fjala asociacion do të bëhet fjala më e rëndësishme e Marrëveshjes së 19 prillit.

Marrëveshja e Parë e Parimeve që Rregullojnë Normalizimin e u arrit më 19 prill 2013, sipas së cilës serbëve verior do të ju lejohet që të krijojnë një Asociacion/Bashkësi të Komunave si mënyrë e autonomisë lokale. Plani Ahtisaari, i interpretuar rreptësisht, nuk mundëson hapësira për krijimin e një rajoni serb autonom në veri të Kosovës, por i jep kompetenca shtesë Mitrovicës së veriut në lidhje me arsimin e lartë dhe kujdesin shëndetësor dytësor, kompetenca të cilat nuk i gëzojnë gjashtë komunat e tjera serbe në Kosovë. Tani ky është një lexim më fleksibël dhe i zgjeruar i Planit Ahtisaari (ICG 2013).

## Marrëveshja e 19 prillit

Vlerësimet për arritjen e kësaj marrëveshje kanë osciluar mes disa ekstremeve. Qeveria e Kosovës e ka quajtur Marrëveshjen e 19 prillit si ‘marrëveshje historike’, ‘njohje faktike të Kosovës’, ‘integrim i veriut në Kosovë’. Në fjalët e Thaçit: ‘Arritja e kësaj marrëveshjeje është njohje e Kosovës, e subjektivitetit ndërkombëtar, sovranitetit dhe integritetit territorial’ (Zekaj 2013). Po ashtu, Kryeministri i Kosovës, në seancën e Kuvendit të Kosovës të 22 prillit, kishte theksuar se marrëveshja nuk cenon sovranitetin dhe pavarësinë e Kosovë dhe se kjo marrëveshje: ‘Është marrëveshje e paqes mes Kosovës dhe Serbisë. Është marrëveshje ku Kushtetuta dhe ligjet do të funksionojnë në tërë territorin e vendit dhe do t’i japim fund strukturave ilegale në veri’ (Minutes of the meeting of Kosovo Assembly, 22 April 2013).

Mediat ndërkombëtare, poashtu, e kanë vlerësuar marrëveshjen me këto cilësime: ‘breakthrough’, ‘milestone’, ‘historic’, ‘landmark agreement’, ‘broker agreement’, ‘The end of an era’ (The Economist 2013, Smolar 2013). Mediat e pavarura lokale në Kosovë, në krahasim me mediat që përkrahen Qeverinë, kanë dhënë vlerësime më neutrale duke e quajtur marrëveshjen e 19 prillit si ‘marrëveshje neutrale’, ose ‘marrëveshje anti-kushtetuese’ (Peci 2013). Lëvizja Vetëvendosje në Kosovë, e cila ka kundërshtuar krejt proceset negociatore që nga viti 1999 me Serbinë, ka artikuluar pozicionin e saj karshi marrëveshjes, si në vijim: “Marrëveshja me Serbinë ka pezulluar tërësisht shtet-ndërtimin e Kosovës. Në vend të shtet-ndërtimit, ne kemi një asociacion të komunave serbe”. Duke lënë me një anë të dyja vlerësimet ekstreme, të Qeverisë nga njëra anë që e paraqet marrëveshjen si sukses maksimal për Kosovë, dhe Lëvizjes Vetëvendosje që e konsideron marrëveshjen si ‘shbërberje’ dhe ‘pezullim’ të shtetësisë së Kosovës, administrata amerikane e ka quajtur marrëveshjen si kompromis: “Marrëveshje ka kërkuar kompromis dhe guxim politik nga të dyja palët,” pati deklaruar Sekretari Amerikan i Shtetit, John Kerry. Në anën tjetër, ambasadorja e SHBA-ve në Kosovë, Tracy Jacobson edhe pse nuk shihte rrezik me faktorizimin dhe marrjen e pushtetit nga Iniciativa Qytetare Serbe në 9 komuna (4 në veri dhe 5 në jug), kishte kërkuar vëmendje që të mos krijohet një Republikë Serbe në Kosovë’ (Bota Sot 2013).

Frika për një 'Republika Srbska' në Kosovë (të ngjashëm me atë që serbët lokal kishin kishin krijuar dhunshëm në Bosnje dhe Hercegovinë) mbetet frikë reale, marrë për bazë strukturën e marrëveshjes dhe paqartësitë lidhur me kompetencat ekzekutive të asociacionit të komunave serbe. Nëse analizohet teksti i marrëveshjes, shihet se fjalët që më së shpeshti përdoren në Marrëveshjen e 19 prillit, e që adresojnë problemin e veriut të Kosovës, janë: komunat (12), asociacioni (9), bashkësia (8), veriu (6), policia (5), komandati (4), rajon (4) gjykata (3). Siç shihet prej fjalëve kyçe në këtë marrëveshje, komunat serbe në rajonin verior të Kosovës do të themelojnë një asociacion, territor i së cilit do të kishte kompetenca më të mëdha në gjyqësi dhe polici, duke pasur një gjykatat të apelit dhe një komandat rajonal të policisë, të udhëhequr nga serbët. Përmbledhtazi, tri aspekte themelore adresohen në Marrëveshjen e 19 Prillit: siguria (shpërbërja e strukturave të sigurisë së MUP dhe integrimi i tyre në policinë e Kosovës, plus një komandat rajonal policor serb); vetëqeverisja (krijimi i komunës së Mitrovicës së veriut dhe themelimi i Asociacionit të Komunave Serbe) dhe drejtësia (krijimi i një gjykata e apelit në Mitrovicë). Të treja këto çështje nuk janë të adresuar me Planin e Ahtisaarit.

Një muaj pasi ishte nënshkruar kjo marrëveshje, në maj 2013 Qendra Kosovare për Studime të Sigurisë kishte zhvilluar një hulumtim, sipas të cilit 43 për qind e qytetarëve përkrahnin dialogun në krahasim me 38 për qind që ishin kundër dialogut, dhe 19 për qind nuk kishin pasur informata apo nuk kishin dhënë asnjë përgjigje. Kjo tregon faktin se një pjesë e madhe e qytetarëve nuk kanë informata për këtë proces dialogues, dhe mungesa e transparencës është e evidente. Në pyetjen se kush fiton më shumë nga dialogu, 21 për qind e qytetarëve ishin përgjigjur se Kosova fiton nga ky proces, kurse 30 për qind prej tyre ishin përgjigjur se Serbia është fituesi kryesor. 37 për qind e qytetarëve të tjerë kishin dhënë mendimin se të dyja vendet përfitojnë dhe pjesa e tjetër (11 për qind) nuk kishin mendim (KCSF 2013, 11).

Transparenca është konsideruar si një prej pikave më të dobëta të procesit të dialogut. Shoqëria civile në Kosovë dhe publiku i gjerë në shumicën e rasteve është i informuar prej mediave a posteriori pasi që marrëveshjet janë nënshkruar, duke e pamundësuar kështu si publikun ashtu edhe shoqërinë civile që të reagojnë me kohë. Mungesa e transparencës mund të shkaktoj probleme në terren, duke qënë se njerëzit e rëndomtë nuk kanë informata të mjaftueshme se si marrëveshjet teknike, ashtu edhe ato politike, do të ndikojnë në jetën e tyre në vendbanimet ku do të implementohet marrëveshja. Për më tepër, duke qënë se marrëveshjet janë dizajnuar 'nga lartë-poshtë', mundësia që këto marrëveshje të kenë ndikim të drejtpërdrejtë në pajtimin etnik në Kosovë është e vogël. Historia e marrëveshjeve të tilla ndërkombëtare ka treguar se pa mbështetje e bazës, dhe pa përkrahje të atyre njerëzëve të cilët i dedikohet marrëveshja, marrëveshjet nuk mund të zbatohen në tërësinë e tyre (KIPRED 2013, 9).

Marrëveshja e 19 prillit është ratifikuar me një ligj të veçantë në Kuvendin e Kosovës me 27 qershor 2013 dhe kishte hyrë në fuqi me 12 shtator të të njëjtit vit. Lëvizja Vetëvendosje kishte organizuar një protest në ditën e ratifikimit dhe kishte tentuar të pamundësonte Kuvendin e Kosovës për të votuar këtë ligj. Duke qënë seqeveria e Kosovës nuk mund të shtrijë autoritetin e saj në pjesën e veriut të Kosovës, marrëveshja parashikon katër aktorë kryesor përgjegjës për zbatimin e saj. Këta aktorë janë Republika e Kosovës dhe tre organizata të tjera prezente në Kosovë- KFOR, EULEX dhe OSBE. Institucionet e Kosovës, me fjalë të tjera, ishin të vetëdijshme se marrëveshja nuk mund të realizohet pa partnerët e saj (KFOR, EULEX dhe OSCE), për shkak se çdo ushtrim i sovranitetit të Kosovës në atë pjesë pa përfshirjen e KFOR-it do të ishte i paqëndrueshëm. Në anë tjetër, garantimi i procesit zgjedhor që do të organizohej/lehtësohej më vonë nga OSCE në komunat veriore të Kosovës, do të ishte shumë i vështirë pa prezencën e Misionit të EULEX-it.

## Plani i veprimet për zbatimin e marrëveshjes 15 pikëshe

Plani i zbatimit të Marrëveshjes së 19 prillit përbëhet prej gjashtë elementeve: përshtatjen dhe rregullimin e kornizës ligjore, asociacioni, policia, gjyqësia, zgjedhjet komunale dhe provizionet e përgjithshme. Gjatë përshtatjes së kornizës ligjore të Kosovës me Marrëveshjen e 19 prillit parashihej që deri në fund të majit, Kosova të bëjë një plan për ndryshimet e duhura ligjore, përfshirë miratimin e Ligjit për Amnisti. Te pika e asociacionit, plani parasheh krijimin e një ekipi menaxhues nga 4 komunat veriore të Kosovës për themelimin e asociacionit/bashkësisë, i cili do të krijohet pas zgjedhjeve në Kosovë. Statuti i Asociacionit, sipas planit, duhet të jetë në përputhje me Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale dhe ligjin e Kosovës, edhe pse nuk precizohet se për cilin ligj është fjala.

Pika katër e planit parasheh integrimin e forcave serbe të sigurisë në strukturat e reja, me përkrahje të EULEX. Kjo pikë do të realizohet me mbështetje edhe të Serbisë e cila do jepte informata për numrin e punëtorëve të saj të punësuar në sektorin e sigurisë në Kosovë, të cilët do të integroheshin në strukturat e policisë së Kosovës. Serbia, më pastaj, do t'i ndalte pagesat për këto struktura, në momentin e integrimin të tyre në policinë e Kosovës. Plani parasheh mbajtjen e zgjedhjeve në katër komunat veriore të Kosovës, të cilat do të lehtësoheshin nga misioni i OSBE-së në Kosovë. Dhe së fundi, një pikë që varej kryekëput prej qeverisë së Serbisë: Serbia do të bënte transparente të gjitha fondet përmes së cilave i përkrah strukturat serbe në Kosovë (Implementation Plan, 2013). Në tabelën e mëposhtme, ne kemi paraqitur progresin rreth veprimeve të ndërmarrura.

FIGURA 4: PLANI I ZBATIMIT

Veprimet	Afati Kohor	Progresi
Përshtatja e kornizës ligjore	Në fund të majit	Mesatar
Asociacioni	Në fund të majit/ në mesin e qershorit	Ulët
Policia	Në fund të majit	Mesatar
Drejtesia	Në fillim të qershorit/fund të tetorit	Ulët
Zgjedhjet komunale	Në mesin e korrikut	Lartë
Provizionet e përgjithshme	Në mesin e korrikut	Ulët

BURIMI: EUOBSERVER, JANAR 2014

Asnjë prej veprimeve të parapara me këtë plan veprimi, nuk janë realizuar në kohën e parashikuar. Megjithatë, deri në kohën kur po shkruhet ky punim, një numër i madh i veprimeve janë realizuar, përfshirë: zgjedhjet në veri të Kosovës; një numër i konsideruar i strukturave policore të MUP të Serbisë në veri të Kosovës kanë aplikuar për tu integruar në policinë e Kosovës dhe është themeluar Fondi për Zhvillimin e Mirëbesimit me buxhetin e vitit 2014. Ende ka mospajtime se si do të dukej asociacioni, çfarë kompetenca do të parashihen me statutin e tij, si do të themelohej Gjykata e Apelit, e kështu me radhë. Implikimet financiare për implementimin e marrëveshjes sillen afër 16 milion euro, ku rreth 6 milion euro do të ndahen nga Qeveria e Kosovës dhe 10 milion euro nga Bashkimi Evropian (KIPRED 2013, 8).



## Kritikat ndaj Marrëveshjes së 19 prillit dhe derivateve të saj

Janë disa kritika që janë adresuar karshi Marrëveshjes së 19 prillit. Kritika kryesore, e artikuluar përmes Levizjes Vetevendosje, mund të formulohet si në vijim: Marrëveshja e 19 prillit e çintegron shtetin e Kosovës dhe rrjedhimisht është në kundërshtim me Kushtetutën e Kosovës. Pasi u miratua në Kuvendin e Kosovës, Ligji Nr.04/L-199 për Ratifikimin e Marrëveshjes së 19 prillit, me iniciativë të Lëvizjes Vetëvendosje, Visar Ymeri dhe 11 deputetë të Lëvizjes Vetëvendosje, më 4 korrik 2013, u procedua në Gjykatë Kushtetuese (këtej e tutje GJK), për t'u vlerësuar kushtetutshmëria e tij. Parashtruesit e kërkesës arsyetonin se ligji ishte në kundërshtim me Kushtetutën, për shkak të shkeljes së procedurave gjatë miratimit të tij, sikurse edhe për nga vetë përmbatja e ligjit.

Në një aktgjykim 23 faqesh, të publikuar me 9 shtator 2013, rasti nr. KO95/35, GJK kishte bërë vlerësimin e kushtetutshmërisë së Ligjit Nr.04/L-199 për Ratifikimin e Marrëveshjes së Parë

Ndërkombëtar të Parimeve që Rregullojnë Normalizmin e Marrëdhënieve ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë. GJK, pasi kishte shqyrtuar të gjitha provat e parashtresëve, në aktgjykimin e saj bën një analizë krahasuese se si vendet e ndryshme ratifikojnë marrëveshjet ndërkombëtare dhe vjen në përfundimin se procedurat për miratimin e Ligjit Nr.04/L-199 ishin zhvilluar në pajtueshmëri me Kushtetutën e Republikës së Kosovës, si dhe refuzonte që të jepte një vlerësim për përmbajtjen e Marrëveshjes së 19 prillit. Rrjedhimisht, Ligji për Ratifikimin e Marrëveshjes me 15 pika ishte shpallur në Gazetën Zyrtare (CC 2013, No KO95/13).

Gjyqtarët e GJK kanë të drejtë të japin mendime mospajtuese. Gjyqtari Robert Carolan kishte nxjerrë një mendim konkurrues karshi këtij aktgjykimi dhe ai arsyeton se edhe pse pajtohet me aktgjykimin e shumicës së GJK se ligj është në përputhshmëri me Kushtetutën, por nuk pajtohet që GJK nuk ka juridiksion nëse përmbatja e ligjit (dispozitat materiale të këtij ligji) e shkelin Kushtetutën e Kosovës. Gjyqtari Carolan thekson se neni 113.5 i Kushtetutës së Kosovës 'qartazi autorizon GJK që shqyrtoj dispozitat materiale të një traktati' (CC 2013, No MK 467/13). Përkundër kësaj vërejtje, Carolan argumenton se dispozitat materiale të këtij ligji nuk janë në kundërshtim me Kushtetutën e Kosovës, por ky mendim nuk është i arsyetuar në detaje. Gjyqtari Carolan thekson një rast hipotetik për të arsyetuar mendimin e tij se pse GJK do të duhej të merrej edhe me përmbajtjen e një traktatit ndërkombëtar. Ai shkruan:

Për shembull, në qoftë se Kuvendi do të miratojë një traktat që ka shkelur të drejtat e njeriut të qytetareve apo të anëtarëve të bashkësive të caktuara, atëherë Kushtetuta do të jetë e pakuptimte nëse Gjykata Kushtetuese nuk do të mund të shqyrtonte dhe të zbatonte të drejtat e njeriut që janë të mbrojtura me Kushtetutë. Prandaj, Gjykata ka autoritetin për të shqyrtuar dispozitat materiale të këtij ligji dhe vendimin e Kuvendit për miratimin e këtij ligji. Dispozitat materiale të këtij ligji dhe vendimi nuk shkelin Kushtetutën.

Po ashtu, si një derivat të kësaj marrëveshje, Kuvendi Kosovës, me 25 qershor 2013, ka adoptuar ligjin Nr.04/L-209 për Amnisti. Ligji për Amnisti parasheh amnistimin e personave që kanë kryer vepra penale të caktuara në territorin që tani quhet Republikë e Kosovës nga viti 1999 deri me 20 qershorit 2013. Ligji lë të kuptonte, por nuk precizohet me asnjë nen, se do të amnistonte fillimisht shumë grupe shoqërore jo vetëm në katër komunat veriore serbe të Kosovës por në tërë territorin e Kosovës dhe si e tillë dilte jashtë Marrëveshjes së 19 prillit. Sidoqoftë, është me rëndësi të theksohet këtu se Ligji për Amnisti nuk flet decidivisht për kategori të caktuara etnike apo shoqërore që do të amnistohen.



Shoqëria civile kishte kërkuar që ligji, i cili ishte miratuar në 11 korrik 2013 nga Kuvendi i Kosovës, të mos nënshkruhej nga Presidentja e Kosovës, dhe përkritazi me këtë ishte dorëzuar një peticion me 12764 nënshkrime (Kohagnet, 2013).

Albulena Haxhiu nga Lëvizja Vetëvendosje dhe 12 deputetë tjerë, më 19 korrik 2013, kanë kërkuar nga GJK të vlerësonte kushtetutshmërinë e këtij ligji, duke argumentuar se ligji është proceduralisht dhe përmbajtësisht antikushtetues duke aministuar 67 vepra penale që nuk janë ushtruar kundër rendit kushtetues të Kosovës. GJK në aktgjykimin e saj në pjesën analitike të aktgjykimit thekson se në mënyrë që të 'konsolidohet rendi juridik i Kosovës dhe të sigurohet shtrirja e autoritetit shtetëror në të gjitha pjesët e Republikës, është e nevojshme të inkorporohen në territorin e Kosovës komunitetet që kanë vepruar brenda kornizave institucionale të Republikës së Serbisë. Amnistia mund të shihet si kontribut në këtë konsolidim, duke mos penalizuar personat që kanë vepruar brenda kornizave të tjera institucionale deri më tani' (CC 2013, No KO108/13). Në aktgjykimin e saj, GJK shpallë se Ligji për Amnisti është në përgjithësi është në pajtueshmëri me Kushtetutën e Kosovës, megjithatë, GJK shpallë të pavlefshme 9 nene të këtij ligji, të cilat nene nuk ishin në pajtim me Kushtetutën (CC 2013, No MKM 472/13).

Ligji amnistion disa grupe shoqërore, megjithatë nga një lexim i kujdesshëm mund të vërehet se ligji kishte për qëllim që të amnistojë Serbët e Kosovës, të cilët kishin kundërshtuar apo sabotuar të gjitha institucionet e Kosovës dhe, pas 17 shkurtit, edhe shtetin e Kosovës. Ligji në mënyrë implicite ka për qëllim që jo vetëm ta shtrijë autoritetin e Kosovës në pjesën veriore të Kosovës, por edhe të hap mundësi për një pajtim ndëretnik mes shqiptarëve dhe serbve në Kosovë. Veprat penale që amnistohen janë thuajse të gjitha veprat penale të kryera nga serbët në pjesën veriore të Kosovës: sulmi ndaj rendit kushtetutes të Republikës së Kosovës, kryengritja e armatosur, rrezikimi i tërësisë territoriale të Republikës së Kosovës, spiunazhi, nxitja e urrejtjes ndëretnike dhe ndërfetare, mbajtja e armëve në mënyrë të paautorizur, shmangja nga tatimi, kontrabandimi i mallërave, sulm ndaj personit zyrtar, pengimi i lëvizjes së automjeteve të doganës, ushtrim i kundërligjshëm i veprimtarisë mjekësore, thirrja për rezistencë, pjesëmarrja në grup që kryen vepër penale, huliganizmi etj.

## Zgjedhjet lokale në veri të Kosovës

Plani për zbatimin e Marrëveshjes së 19 prillit parasheh organizimin e zgjedhjeve në katër komunat veriore të Kosovës, si prelude për krijimin e Asociacionit të Komunave Serbe. Shpallja e pavarësisë së Kosovës ka ndarë komunitetin serb në dysh – në ata që pas këtij akti kanë provuar të akomodohen dhe marrin pjesë në institucionet e Kosovës (serbët në jug), dhe pjesën tjetër, që kanë refuzuar kategorisht të njohin institucionet e Kosovës (serbët verior).

Lidershipi në Kosovë, përfshirë presidentin dhe kryeministrin, mbajtjen e zgjedhjeve në veri të Kosovës e kanë konsideruar si garancion për integritetin territorial të Kosovës. Sfida më e madhe në zgjedhjet e 3 nëntorit nuk ishte vetëm pjesëmarrja e serbëve, por deri në çfarë mase serbët do të merrnin pjesë në këto zgjedhje, në mënyrë që lidërshipi dhe institucionet që do të dilnin nga këto zgjedhje do të kishin legjitimitetin e plotë dhe do të ishin garant për zbatimin e Marrëveshjes së 19 prillit, veçanërisht në krijimin e Asociacionit të Komunave Serbe në veri të Kosovës.

Tani janë krijuar kushtet minimaliste për krijimin e Asociacionit të Komunave Serbe. Qeveria e Kosovës dhe ajo e Serbisë ende nuk janë dakorduar nëse Asociacioni do të ketë pushtet ekzekutivë dhe çfarë kompetencash do të përfshihen në Statutin e Asociacionit, pos atyre që tashmë janë dakorduar rreth zhvillimit ekonomik, shëndetësi, planifikim urban dhe rural. Edhe pse Qeveria e Kosovës e ka

quajtur këtë asociacion një OJQ, Qeveria e Serbisë e sheh asociacionin si 'qeveri' serbe në Kosovë. Kritika kryesore e adresuar nga shoqëria civile dhe partitë opozitare karshi Asociacionit të Komunave Serbe është se ky mekanizëm përbën një nivel të tretë të pushtetit dhe është në kundërshtim me parimin e subsidiaritetit. Në fakt, vetë Plani i Ahtisaarit krijon një nivel të tretë të pushtetit, ku Mitrovica veriore do të kishte kompetenca më të gjera në arsim të lartë, shëndetësi sekondare etj., në krahasim me komunat e tjera në jug të Kosovës. Sidoqoftë, Marrëveshja e 19 prillit e përforcon një nivel të tretë 'më të fortë' të pushtetit në Kosovë, për shkak se Asociacioni i Komunave Serbe, si nivel i tretë i pushtetit në Kosovë, ka kompetenca të gjera, të cilat nuk i posedon Asociacioni i Komunave në Kosovë.

## Asociacioni i Komunave Serbe

Gjashtë 6 prej 15 pikave të Marrëveshjes së 19 prillit flasin drejtpërdrejtë për Asociacionin/Bashkësinë. Së pari, marrëveshja precizon se do të ketë një Asociacion për shumicën e komunave serbe në Kosovë, ku anëtarësimi do të jetë i hapur për anëtar të rinj. Së dyti, Asociacioni do të krijohet me statut dhe mund të shpërbëhet vetëm nga komunat pjesëmarrëse, por jo nga qeveria qendërore, dhe kjo do të rregullohet me ligj (por nuk precizohet se për cilin ligj është fjala) dhe me ligj kushtetues (të cilin ligj e posedon Serbia, por jo Kosova). Së treti, struktura e asociacionit do të jetë e ngjashme me strukturën e Asociacionit të Komunave të Kosovës (me një President, Zëvendëspresident, Kuvend, Këshill). Së katërti, Asociacioni do të ketë kompetenca në zhvillim ekonomik, arsim, shëndetësi, planifikim urban dhe rural. Së pesti, Asociacioni do të ketë kompetenca shtesë që do t'i ipen nga qeveria qendërore e Kosovës, megjithatë, marrëveshja nuk precizon kompetencat dhe si do të delegohen ato. Së gjashti, Asociacioni do të ketë një ulëse në Këshillin Konsulativë për Komunitete, mekanizëm jo vendimarrës ky brenda institucionit të Presidentit të Kosovës (D4D 2013, Deda 2013).

## Dekonstruktimi i Asociacionit të Komunave Serbe

Meqenëse Gjykata Kushtetuese e Kosovës ka refuzuar të jap mendim për përmbajtjen e Marrëveshjes së 19 prillit, në vijim do të provojmë të analizojmë Marrëveshjen që rregullon në terma kushtetues. Ne argumentojmë se ka aspekte të cilët janë kushtetuese, por gjithashtu dhe aspekte të cilët duhen gjykuar si jokushtetuese.

### PIKA E PARË:

Sipas Marrëveshjes së 19 prillit, do të krijohet një Asociacion për shumicën e komunave serbe në Kosovë. Anëtarësimi do të jetë i hapur për anëtar të rinj-dukshëm secila nga 6 komunat e tjera me shumicë serbe- pas aprovimit të themeluesëve të Asociacionit, 4 komunat veriore serbe. Krijimi i asociacioneve rregullohet edhe Planin e Ahtisaarit. Duke qënë se Plani Ahtisaari është inkorporuar de jure në Kushtetuten e Kosovës, çdo akt ligjor që realizon një aspekt të Planit Ahtisaari është kushtetues. Aneksi III i Planit të Ahtisaarit rregullon decentralizimit e pushtetit në Kosovë, si mënyrë për të adresuar shqetësimet e serbëve në Kosovë. Me Planin e Ahtisaarit, komunat serbe do të kenë kompetenca të zgjeruara vetanake, të cilat kompetenca nuk i kanë komunat e tjera në Kosovë, si p.sh. kompetenca për arsimin e lartë, licensimit e institucioneve të arsimit, shëndetësinë sekondare etj. Më tutje, këto kompetenca të zgjeruar mund të ushtrohen përmes partneriteteve komunale, me përjashtim të kompetenca themelore për zgjedhjen e organeve që i ka secila komunë (Ahtisaari 2007, Annex 3). Sipas Planit të Ahtisaarit, komunat serbe kanë të drejtë jo vetëm të marrin pjesë në

Asociacion e Komunave të Kosovës, por edhe të formojnë asociacion. (Ahtisaari 2007, Annex 3). Ligji për Vetëqeverisje Lokalë në Kosovë, në nenin 31, thuhet se 'komunat formojnë dhe marrin pjesë në asociacione që funksionojnë, në pajtim me ligjin' (Ligji No. 03/L-040). Duke qenë se Asociacioni i Komunave Serbe, sipas Marrëveshjes së 19 prillit, koncetrohet më shumë në katër komunat veriore të Kosovës si themelues të Asociacionit, mundësia që 6 komunat jugore serbe të ndihen inferior në procesin e krijimit të asociacionit do të jetë e madhe. Kjo realisht mund të prodhojë një rezultat ku 6 komunat jugore serbe do të mund të dilshin nga ky asociacion, ose të krijonin një asociacion të ri. Megjithatë, e gjitha kjo do të varet nga statuti i Asociacioni i Komunave Serbe, dhe fuqisë së komunave jugore serbe në këtë mekanizëm, marrë për bazë se Asociacionit i Komunave Serbe i dedikohet kryesisht veriut të Kosovës.

#### **PIKA E DYTË:**

Marrëveshja e 19 prillit precizon se Asociacioni krijohet me statut, dhe jep garancione se veprimtaria e tij do të rregullohet me Ligj Kushtetues. Duke pas parasysh se Kosova nuk ka Ligj Kushtetues, atëherë pyetja shtrohet se me çfarë Ligji Kushtetues do të rregullohet veprimtaria e Asociacionit. Meqenëse Serbia ka Ligj Kushtetues, ekziston rrezik real që Serbia në Ligjin e saj Kushtetues të përfshijë edhe Asociacionin e Komunave Serbe të Kosovës. Kjo në fakt do të prodhonte një situatë ku në fakt Asociacioni i Komunave Serbe në Kosovë do të ushtronte veprimtarinë e saj brenda sovranitetit të Serbisë dhe sovranitetit të Kosovës, duke e shëndërruar veriun e Kosovës në një 'territor me sovranitet të dyfishtë. Kjo do të kërcenonte shtetësinë e Kosovës. Në fakt, nëse Serbia aspiron BE-në duhet të ndryshoj jo vetëm Ligjin Kushtetues, por edhe vetë Kushtetutën, dhe çdo referencë që ka të bëjë me Kosovën, në mënyrë që të përparoj drejt rrugës së BE-së.

#### **PIKA E TRETË:**

Pika e tretë e Marrëveshjes së 19 prillit rregullon strukturën organizative të Asociacionit të Komunave Serbe, i cili do të ketë një President, Zëvendës-president, Kuvend, Këshill. Në anën tjetër, struktura e Asociacionit të Komunave të Kosovës përfshin Kuvendin e Asociacionit të Komunave, Këshilli, Bordi Udhëheqës, Kolegjiumet profesionale dhe Administrata. Statuti i Asociacionit të Komunave në Kosovë rregullon se Asociacioni promovon bashkëpunimin mes komunave, ofron asistencë ligjore, përfaqëson interesat e komunave para autoriteve të jashtme, organizon trajnime, dhe koordinon informata (Statuti 2010). Në fakt, në asnjërën prej nëntë kompetencave që ka Asociacioni i Komunave të Kosovës, nuk përshihen kompetenca në zhvillim ekonomik, arsim, shëndetësi, planifikim urban dhe rural.

#### **PIKA E KATËRT:**

Pika katër e marrëveshjes së 19 prillit parasheh se asociacioni do të ketë kompetenca në zhvillim ekonomik, arsim, shëndetësi, planifikim urban dhe rural. Në Aneksin III të Planit të Ahtisaarit dhe në Ligjin për Vetëqeverisje Lokale, thuhet se 'Asociacionet e tilla mund t'u ofrojnë anëtarëve të tyre një numër shërbimesh, duke përfshirë trainimin, ngritjen e kapaciteteve, ndihmën teknike dhe hulumtim në kompetencat komunale dhe rekomandimet politike, në pajtim me ligjin. Pra, kompetencat si zhvillimi ekonomik, arsimi, shëndetësia, planifikimi urban dhe rural nuk janë kompetenca që listohen për asociacione. Ligji për Vetëqeverisje Lokale dallon tri lloj kompetencash të komunave: kompetenca vetanake të komunave, kompetenca të deleguara dhe kompetenca të shtuara të komunave. Kompetencat si zhvillimi ekonomik, arsimi, shëndetësia, planifikimi urban dhe rural janë kompetenca vetanake (bazike) të komunave. Duke qenë se brenda tekstit të Marrëveshjes së 19 prillit, pikërisht pika

ku iu referohet Kartës Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, atëherë është me rëndësi që të kuptohet drejt parimi bazë i kësaj Karte – subsidiariteti (ECLG 1985). Parimi i subsidiaritetit nënkupton që shërbimet institucionale duhet të jenë sa më afër qytetarit. Nëse komunat serbe që do të jenë pjesë e asociacionit i japin këtij mekanizmi kompetenca në zhvillim ekonomik, arsim, shëndetësi, planifikim urban dhe rural, kjo është në kundërshtim si me parimin e subsidiaritetit të garantuar me Kartën Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, sikurse me Planin e Ahtisaarit dhe Ligjin për Vetëqeverisje Lokale në Kosovë. Kompetencat e mësipërme janë kompetenca vetanake të komunave dhe jo kompetenca të asociacioneve.

#### **PIKA E PESTË:**

Marrëveshja e 19 prillit rregullon se Asociacioni do të ketë kompetenca shtesë, pos atyre që përmenden tekstualisht në marrëveshjen e 19 prillit. Ligji për Vetëqeverisje Lokale, në nenin 18, rregullon se autoritetet qendrore të Kosovës mund të delegojnë 6 kompetenca shtesë komunave: a) shënime kadastrale; b) regjistrim civil; c) regjistrimin e votuesëve; d) regjistrimin e biznesit dhe licencimin; e) distribuimin e pagesave të ndihmës sociale; f) mbrojtjen e pyjeve. Megjithatë, Ligji për Vetëqeverisje Lokale nuk rregullon se këto kompetenca do të ju delegohen Asociacioneve të Komunave, por vetëm komunave. Poashtu, ky ligj thotë se: 'Autoritetet qendrore në Republikën e Kosovës mund t'u delegojnë kompetenca shtesë komunave, nëse është e nevojshme, në pajtim me ligjin' (Law No 03/L-040). Në fakt, vetë Ligji për Vetëqeverisje legale është i paqartë se për cilat kompetenca shtesë do të mund të delegoheshin te komunat, dhe në pajtim me cilin ligj. Kjo paqartësi duket se është shfrytëzuar mirë nga përpiluesit e Marrëveshjes së 19 prillit.

Në anën tjetër, Ligji për Bashkëpunim Ndër-komunal rregullon bashkëpunim e komunave për të rritur performancën e tyre, por nuk rregullon as formimin e asociacioneve dhe as partneriteteve të komunave. Në fakt, ky ligj flet për 5 forma të bashkëpunimit mes komunave, por në asnjërën prej formave të bashkëpunimit, komunat nuk mund të bashkëpunojnë përmes kompetencave të deleguara (Law No. 04/L-010, Article 9). Duke qenë se nuk dihet saktë se cilat kompetenca shtesë do të delegohen nga autoritet qendrore të Republikës së Kosovës tek Asociacioni, ekziston mundësia që kjo të jetë njëra prej temave të dialogut të ardhëm. Kompetencat shtesë së bashku me kompetencat që i garanton Marrëveshja e 19 prillit, e bëjnë Asociacionin e Komunave Serbe nivel të tretë të pushtetit 'të fortë' në Kosovë, pra, një autonomi rajonale përtej asaj që ofron Plani i Ahtisaarit dhe Ligji për Veqeverisje Lokale në Kosovë.

#### **PIKA E GJASHTË**

Me marrëveshje precizohet se Asociacioni do të ketë një ulëse në Këshillin Konsulativë për Komunitete, mekanizëm ky jo vendimarrës brenda institucionit të Presidentit të Kosovës. Këshilli Konsulativë për Komunitete si mekanizëm konsulativë është i rregulluar me Kushtetutën e Kosovës (Neni 60) dhe ka mandat për të shërbyer si një mekanizëm për këmbimet mes komuniteteve dhe institucioneve të Kosovës, duke pasur mundësi që në fazat e hershme të ligjëbërjes në Kosovë, komunitetet të japin rekomandime dhe sugjerime për të drejtat e tyre në Kosovë. Vendimet e këtij Këshilli nuk janë obligative. Në këtë Këshillë kanë marrë pjesë përfaqësues të shoqërisë civile (70 përqind) dhe partive politike (30 përqind) të të gjitha komuniteteve, përfshirë edhe 5 përfaqësues të serbëve jugor. Nëse do të anëtarësoheshin 10 komuna serbe (6 nga jugu dhe 4 nga veriu) në Asociacionin e Komunave Serbe, dhe nëse në të gjithë këta serbë do t'i përfaqësonte ky asociacion, atëherë pse është e nevojshme që serbët të kenë 6 përfaqësues në Këshillin Konsulativë për

Komunitete. Ky fakt tregon se qëllimi i Asociacionit është parasegjithash përfaqësimi i serbëve të veriut në Këshillin Konsulativë për Komunitete, jo dhe serbëve në përgjithësi.

## Shpërblimi: E ardhmja evropiane

Në qershor 2013 BE filloj negociatat për një Studim Fizibiliteti për MSA-në për Kosovën (European Commission 2013, MEMO/13/983). Në Rezolutën e Parlamentit Evropian të tetorit 2013, përhëndetet arritja e Marrëveshjes së 19 prillit dhe hapja e negociatave për MSA-në mes BE-së dhe Kosovës. Poashtu, inkurajohen 5 shtetet anëtare të BE-së që nuk e kanë njohur Kosovën të procedojnë me njohjen e Kosovës. Rezoluta nënvizon nevojën për rritjen e transparencës për marrëveshjet e arritura mes Kosovës dhe Serbisë dhe përfshirjen e parlamenteve dhe shoqërisë civile të të dyja vendeve në implementimin e këtyre marrëveshjeve. Duke qënë se në Kosovë ende nuk ka pasur një proces të mirëfilltë të pajtimit ndër-etnik, rezoluta thekson nevojën për përgjegjësi dhe pronësi lokale mbi procesin e pajtimit dhe rekomandon autoritetet e Kosovës që të marrin hapa konkret për të integruar pakicën serbe në veri të Kosovës në institucionet dhe shoqërinë e Kosovës dhe inkurajon serbët që t'i shfrytëzojnë të gjitha të drejtat të cilat janë të garantuara me Kushtetutën e Kosovës (European Parliament 2013, B7-0000/2013).

Përkundër pritjeve të madhe se dialogu do të ndryshoj qëndrimin e 5 shteteve të BE-së të cilët nuk e kanë njohur Kosovën, 5 vite pas shpalljes së pavarësisë, këto shtete ende nuk kanë marrë vendim për ta njohur shtetin e Kosovës. Bashkimi Evropian ka shënuar rezultate duke i përafuar qëndrimet e Kosovës dhe Serbisë përmes Marrëveshjes së 19 prillit, por vetë nuk ka ndryshuar qëndrim ndaj Kosovës. BE vazhdon të mos e njoh pavarësinë e Kosovës. Në një studim të Forum 2015 nëvizohet se 'Kosova... është i vetmi vend evropian me të cilin BE-ja bën eksperimente edhe juridike se si mund të ketë raporte me një shtet pa e trajtuar atë si shtet sovran dhe të pavarur' (Palokaj 2013, 5). Marrë për bazë faktin se në 15 vite të kaluara Kosova ka kaluar 3 procese të lodhshme negociatore me Serbinë, tani është më se e nevojshme që pos zbatimit të Marrëveshjes së 19 prillit, BE-ja të vendos prioritetet afatgjata për Kosovën lidhur me zhvillimin ekonomik dhe rritjen e kapaciteteve për integrim evropian. Forumi 2015 nënvizon:

Insistimi në prioritetet afatshkurtra politike, siç është dialogu me Serbinë dhe stabiliteti politik në Kosovë, ka sakrifikuar prioritetet e tjera të nevojshme për integrim evropian, si: zgjedhjet e lira, kontrollin e ekzekutivit nga Kuvendi dhe luftën kundër korrupsionit (Palokaj 2013, 4).

E ardhmja evropiane e Ballkanit Perëndimor, përfshirë këtu edhe Kosovën, ishte rikonfirmuar në qershor 2003, në konkluzionet e Presidencës së Këshillit Evropian në Selanikë, ndryshe i quajtur si Samiti i Selanikut. Në tetor të vitit 2012, është lëshuar një komunikatë nga Komisioni tek Parlamenti dhe Këshilli Evropian mbi Studimin e Fizibilitetit për Marrëveshjen e Stabilizimit dhe Asocimit (MSA) mes BE-së dhe Kosovës (European Commission 2012, COM (2012) 602). Raporti i fizibilitetit vlerëson gjendjen politike, ekonomike dhe kapacitetet e Kosovës për të përmbushur obligimet që rreth nga MSA-ja. Në mënyrë që të hapen negociatat për MSA-në, raporti i fizibilitetit thekson se Kosova duhet të bëjë progres në prioritetet në vijim, përfshirë shtetin e së drejtës, gjyqësor, administratë publike, reform zgjedhore, të drejtat e njeriut, mbrojtjen e pakicave dhe tregti. Komisioni Evropian pret që Kosova të tregoj rezultate në luftën kundër krimit të organizuar; korrupsionit; reformojë administratën publike me staf adekuat dhe përfshijë personat që i përkasin pakicave në administratë; reformojë gjyqësorin dhe sigurojë masa mbrojtëse për gjyqtarët, prokurorët, dhe dëshmitarët; reformën

zgjedhore; Kuvendi i Kosovës të rrisë mbikëqyrjen ndaj ekzekutivit në zbatimin e politikave; promovojë një shoqëri multietnike, zbatojë ligjin që ka të bëjë me trashëgimin kulturore dhe Kishën Ortodose Serbe, dhe tregojë progres në zbatimin e planit të veprimit të Strategjisë për Integrimin e Komuniteteve Romë, Ashkali dhe Egjiptian në Republikën e Kosovës (European Commission 2012, COM (2012) 602).

## Konkluzion

Edhe pse Marrëveshja e 19 prillit mund të konsiderohet si një hap i mirë drejt pajtimit afatgjatë mes serbëve dhe shqiptarëve, ajo nuk e adreson në asnjë mënyrë çështjen e pajtimit, drejtësisë tranzicionale, kthimin e të pagjeturëve, dëmet e luftës dhe suksesionin. Megjithatë, kjo marrëveshje mund të konsiderohet si një hap drejt 'njohjes inkrementale' të Serbisë ndaj sovranitetit të Kosovës. Si çdo marrëveshje tjetër, edhe Marrëveshja e 19 prillit është një kompromis, përmes së cilës as Serbia dhe as Kosova, nuk mund të realizojnë maksimumin e pritjeve të tyre. Derisa Kosova pret njohje të menjëhershme nga Serbia dhe integrim të menjëhershëm të serbëve të veriut në institucionet e Kosovës, kjo pritje nuk mund të realizohet për një numër faktorësh. Megjithatë, përtej diskursit maksimalist në Kosovë – në njërën anë nga qeveria, se Kosovës po i njihet pavarësia me marrëveshje, dhe tjetrën anë nga opozita se Kosovës po i mirret pavarësia, Marrëveshja e 19 prillit nuk duhet të shihet si një akt por si një proces që ka për qëllim ta largoj Serbinë nga Kosova, dhe përafroj atë me Bashkimin Evropian, duke mundësuar kështu konsolidimin gradual të shtetësisë së Kosovës.

Ekzistojnë disa problem që e kanë shoqëruar të gjithë rrugën e negociatave politike mes Kosovës dhe Serbisë. Mungesa e llogaridhënies së negociatorëve në Kuvendin e Kosovës lidhur me natyrën, formatin dhe çështjet e negociuara ka qënë shpesh e paqartë për deputetët e Kuvendit të Kosovës se për çfarë po negociohet. Në anën tjetër, edhe pse natyra e negociatave të tilla nuk lejon të qenurit plotësisht transparent me pozicionet negociatore, publiku shqiptarë dhe veçanërisht ai serbë në veri të Kosovës ka mbetur totalisht i painformuar si nga Qeveria e Kosovës ashtu edhe nga ajo e Serbisë. Transparenca është konsideruar si një prej pikave më të dobëta të procesit të dialogut. Shoqëria civile në Kosovë dhe publiku i gjerë në shumicën e rasteve është i informuar prej mediave a posteriori pasi që marrëveshjet janë nënshkruar, duke e pamundësuar kështu si publikun ashtu edhe shoqërinë civile që të reagojnë me kohë. Mungesa e transparencës nënkupton se njerëzit e thjeshtë nuk kanë informata të mjaftueshme se si marrëveshjet teknike, ashtu edhe ato politike, do të ndikojnë në jetën e tyre.

Duke qenë se si Serbia ashtu edhe Kosova kanë aspiratë integrimet evropiane, Bashkimi Evropian duhet të shfrytëzoj këtë moment historik për të paqësuar njëherë e mirë rajonin e Ballkanit perëndimor, duke e shpërblyer jo vetëm Serbinë, por edhe Kosovën në rrugën e saj drejt BE-së. Marrë për bazë faktin se Serbia tanimë ka filluar negociatat për anëtarësim në BE, kurse Kosova nuk ka fituar madje as liberalizimin e vizave dhe as nënshkruar MSA-në, kjo situatë mund të prodhoj si kundërefekt stopimin e negociatave me Serbinë, rritjen e diskursit nacionalist dhe përjashtues, dhe shtyrjen e normalizimit të marrëdhënieve mes dy shteteve dhe dy popujëve. Nëse kjo do të ndodhte, agjenda politike e Kosovës do të ndryshonte rrënjësisht. Edhe pse në 15 vitet e kaluara Kosova është lodhur shumë nga negociata të vazhdueshme, një agjendë për zhvillimin, demokratizimin dhe modernizimin e saj është mëse e nevojshme. Rubikoni për normalizimin e marrëdhënieve etnike brenda Kosovës dhe normalizimin e raporteve rajonale në Ballkanin perëndimor kalohet përmes zhvillimit ekonomik, konsolidimit demokratik dhe shtetit të së drejtës. Kur këto të trija të arrihen, nuk do të flitet më për aspirata integruese, por për fakte integruese drejt BE-së.

## Literatura

Arend Lijphart, 'Thinking about Democracy- Majority Rule and Power-sharing In Theory and Practice' (Routledge: London and New York, 2008).

Arend Lijphart, 'Consociational Democracy', World Politics Vol.21, No. 2 (januar 1969).

August Palokaj, 'Raportet Kosovë-BE: Historia e aspiratave të porealizuara?' (Priština, 2013), Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur', dostupno na: <http://kfos.org/ep-content/uploads/2013/04/Raportet-Kosove-BE-Historia-e-aspiratave-te-porealizuara.pdf> [pristupljeno: 4. novembra 2013].

Skupština Kosova, 'Resolution on Normalization of Relationships between Republic of Kosovo and Republic of Serbia', Rez. Nr. 04-R-08 (18. oktobar 2012), dostupno na: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution\\_relationships\\_Kosovo\\_Serbia.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution_relationships_Kosovo_Serbia.pdf) [pristupljeno: 23. decembra 2013].

Asocijacija kosovskih opština, 'Statute of the Association of Kosovo Municipalities' (Priština, jun 2010), dostupno na: <http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/Statuti-AKK.pdf> [pristupljeno: 23. decembra 2013].

Bob Matthews, Liss Ross, 'Research Methods: a Practical Guide for the Social Sciences' (Pearson Education Limited 2010).

Ustavni sud, 'Aktgjkim në Rastin Nr, KO95/13 Parashtrues Visar Ymeri dhe 11 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës: Vlerësimi i kushtetutshmerisë së Ligjit Nr. 04/L-1999, për ratifikimin e Marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve

ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë dhe të Planit të zbatimit për këtë marrëveshje' (Priština, 9. septembar 2013), Ref. No. AGJ 469/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_shq.pdf) [pristupljeno: 17. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Concurring Opinion of Judge Robert Carolan', Ref. No. MK 467/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_mk\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_mk_shq.pdf) [pristupljeno: 17. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Aktgjkim në Rastin Nr. KO108/13 Parashtrues Albulena Haxhiu dhe 12 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës: Vlerësimi i kushtetutshmerisë së Ligjit, Nr. 04/L-209, për Amnisti' (Priština, 9 September, 2013), Ref. No. AGJ 471/13, Tačka 84, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_shq.pdf) [pristupljeno: 20. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Concurring Opinion of Judge Almiro Rodrigues' (Priština, 9. septembar 2013), Ref. No. MKM 472/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_mkm\\_1\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_mkm_1_shq.pdf) [pristupljeno: 22. novembra 2013].

Ustavni sud, 'Concurring Opinion of Judge Robert Carolan', Ref. No. MKM 468/13, dostupno na: [http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_mkm\\_shq.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_mkm_shq.pdf) [pristupljeno: 23. novembra 2013].

Council of Europe, 'European Charter of Local Self-Government', (Strazbur, 15. oktobar 1985), dostupno na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> [pristupljeno: 30. decembra 2013].

Ustav Republike Srbije (30. septembar 2006).

Ustav Republike Kosovo (15. jun 2008).

Donald Horwitz, 'Ethnic Groups in Conflict' (University of California Press, 1985).

D4D, 'Agreements in None, Including its Name: Kicking the Can Will not Bring the Side Closer around the Association/Community', Series: Scenarios, No. 1 (Priština, 2013).

European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo', (Brisel, 10. oktobar 2012), COM, 602 final, dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ks\\_feasibility\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf) [pristupljeno: 15. decembra 2013].

European Commission, 'EU starts the Stabilization and Association Agreement negotiations with Kosovo', (28. oktobar 2013) MEMO/13/983, dostupno na: <http://europa.eu/rapid/press-release-MEMO-13-938-en.htm> [pristupljeno: 27. decembra 2013].

European Parliament, 'Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Commission pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on the European Integration Process of Kosovo (2013/0000(RSP))', (18. oktobar 2013) B7-0000/2013, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/re/1007/1007236/1007236en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/1007/1007236/1007236en.pdf) [30. decembar 2013].



European Commission, 'Guidelines for Integrated Border Management' (2007) dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financiaL\\_assistance/cards/publications/ibm\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financiaL_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf) [pristupljeno: 24. novembra 2013].  
Edona Peci, 'Marrëveshja e 19 prillit neutrale ndaj statusit', Gazeta Jeta në Kosovë (27. maj 2013), dostupno na: <http://gazetajnk.com/?cid=1,1018,5662> [pristupljeno: 17. decembra 2013]

Gëzim Visoka and Adem Beha, 'Clearing up the fog of conflict', Kosovo Institute of Peace and Kosovo Foundation for Open Society, (Priština, 2013).

International Court of Justice (2010) Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. General List no. 141, 22. juli 2010. Online: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> [pristupljeno 25. jula 2010]

ICG, 'Serbia and Kosovo: the Path to Normalization', Europe Report No. 223 (19. februar 2013) str.15, dostupno na: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/223-serbia-and-kosovo-the-path-to-normalisation.pdf> [pristupljeno: 2. decembra 2013].

'Implementation Plan', dostupno na: <http://euobserver.com/media/rc/0807580ad8281aefa2a89e38c49689f9.pdf> [pristupljeno: 5. januara 2014].

Ilir Deda, 'Kosovo after the Brussels Agreement: From Status Quo to an Internally Ethnically Divided State', KAS, Policy Brief (decembar 2013).

'Jacobson: Të vëmendshëm, që të mos krijohet një Republikë Serbe', Bota Sot (4. decembar 2013), dostupno na: <http://www.botasot.info/kosova/255257/jacobson-te-vemendshem-qe-te-mos-krijohet-nje-republike-serbe/> [pristupljeno: 23. decembra 2013].

Kate Fearon, 'Guests in Our Own House: the Comprehensive Settlement Proposal and the Serb Community in Northern Kosovo', ICO and FDFA (april 2012).  
Kosovar Center for Security Studies, 'Kosovo Security Barometer - The Voices of Kosovo: Insights and Perceptions' (22. maj 2013), f. 11, dostupno na: [http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo\\_Security\\_Barometer-The\\_voices\\_of\\_Kosovo\\_Insights\\_and\\_Perceptions\\_199745.pdf](http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer-The_voices_of_Kosovo_Insights_and_Perceptions_199745.pdf) [pristupljeno: 23. decembra 2013].

KOHAnet, 'The petition against the Law on Amnesty was delivered to the President' (19. juli 2013), dostupno na: <http://www.koha.net/?page=1,13,152797> [pristupljeno: 5. januara 2014].

KIPRED, 'The Implementations of Agreements of Kosovo-Serbia: Political Dialogue', Policy Paper, No.4/(13. juli 2013), dostupno na: [http://www.kipred.org/advCms/documents/22356.The\\_Implementation\\_of\\_Agreements\\_of\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/22356.The_Implementation_of_Agreements_of_Political_Dialogue.pdf) [pristupljeno: 13. decembra 2013].

Kosovo Law No. 04-L-199 on Ratification of the First International Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia (27. juni 2013), dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%2000n%20ratification%20of%20agreement%20-normalization%20of%20relations%20between%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf> [pristupljeno: 5. novembra 2013].

'Kosovo and Serbia: a breakthrough at last', The Economist (20. april 2013) dostupno na: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/04/serbia-and-kosovo-o> [pristupljeno: 14. decembra 2013]

Leon Malazogu i Alex Gligorev, 'Nga paqartësia kreative në proces konstruktiv: Si t'i qasemi veritet të Kosovës?' Projekti për Marrëdhënie Etrnike dhe Demokracia për Zhvillim (Priština, septembar 2012).

'Law No. 03/L-040 on Local Self-Governance Assembly of Kosovo' (20 February, 2008), dostupno na: [http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/LIGJI-PËR-VETËQEVERISJEN-LOKALE\\_sq.pdf](http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/LIGJI-PËR-VETËQEVERISJEN-LOKALE_sq.pdf) [pristupljeno: 5. januara 2014].

'Law no. 04/L-010 on Inter-Municipal Cooperation' (21. juli 2011), dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%2000n%20intermunicipal%20cooperation.pdf> [pristupljeno: 5. januara 2014].

Martti Ahtsaari, 'Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement', UN doc S/2007/168 (26. mart 2007), Article 13.1, dostupno na: [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf) [pristupljeno: 15. decembra 2013].

Zapisnik sa sednice Skupštine Kosovo, 'Extraordinary session of the Assembly' (22. april, 2013), dostupno na: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,5582> [pristupljeno: 4. decembra 2013].

'Marrëveshja e 19 prillit cenon Kushtetutën', KOHAnet [pristupljeno: 19. avgusta 2013], dostupno na: <http://www.koha.net/?page=1,13,155925> [pristupljeno: 20. decembra 2013].

Pål Kolstø, 'Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies' u Will Kymlicka, Magda Opalski (ed.), Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe (Oxford University Press, 2001).



Pippa Norris, 'Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?' (Cambridge University Press, 2008).

Piotr Smolar, 'Serbia and Kosovo sign historic agreement', *The Guardian* (30. april 2013) dostupno na: <http://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels> [pristupljeno: 5. decembra 2013].

Stefan Wolff and Mark Weller, 'Self-determination and autonomy: A conceptual introduction' u Stefan Wolff and Mark Weller (ed.), *Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Stefan Wolff, 'Complex autonomy arrangements in Western Europe: A comparative analysis of regional consociationalism in Brussels, Northern Ireland and South Tyrol', u Stefan Wolff and Marck Weller (ed.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Stéfan Sinclair & Geoffrey Rockwell, 'Voyant Tools', *Privacy v. 1.0 beta* (4623) (2013).

Susan J. Henders, *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet* (Palgrave MacMillan, 2010).

Stefan Lehne, 'Kosovo and Serbia: toward a Normal Relationship', *Carnegie Endowment for International Peace*, (Mars, 2012), dostupno na: [http://carnegieendowment.org/files/Kosovo\\_and\\_Serbia.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Kosovo_and_Serbia.pdf) [pristupljeno: 14. decembra 2013].

Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington, DC: US Institute of Peace Press 1993).

Ulrich Schneckener 'Models of Ethnic Conflict Regulation: Politics of Recognition', u Ulrich Schneckener & Stefan Wolfe eds. *Managing and Settling Ethnic Conflict: Perspectives on Success and Failures in Europe, Africa and Asia* (C. Hurst & Co: London, 2004).

Rezolucija UN 1244 (1999), usvojena od strane Saveta bezbednosti na 4011. sednici, 10. juna 1999.

United Nations General Assembly, 'Resolution adopted by the General Assembly: Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of Independence of Kosovo is in accordance with international law', Šezdeset četvrta sednica, A/RES/64/298.

United Nations Security Council, 'Security Council Welcomes Progress in Implementing Peace Accord as Members Urge Leaders of Serbia, Kosovo to Stay the Course'. 7026. sednica (29. avgust 2013).

Will Kymlicka, Wayne Norman, 'Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts', u Will Kymlicka, Wayne Norman (ed.), *Citizenship in Diverse Society* (Oxford University Press, 2003).

Wolfgang F. Danspeckgruber, 'Self-governance plus regional integration: A possible solution to self-determination claims', u Stefan Wolff and Marck Weller (ed.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Ylber Hysa et al., 'Report on Parallel Institutions on North of Kosovo: Belgrade – With a Foot on the North and an Open Hand in Brussels', (maj, 2011), dostupno na: [http://www.koha.net/repository/docs/Raporti\\_per\\_Veri\\_-\\_Englisht\\_-\\_2011.pdf](http://www.koha.net/repository/docs/Raporti_per_Veri_-_Englisht_-_2011.pdf) [17. decembar 2013].

Stefan Surlić

## Mekanizmat Institucional për Përfaqësimin e Serbeve në Kosovë - rastë studiimi: Asociacioni i Komunave Serbe

Subjekt i këtij punimi është analiza e statusit politik të serbëve përmes formave të mëhershme ekzistuese të përfaqësimit të komunitetit të tyre etnik në Kosovë. Një vëmendje e veçantë do t'i kushtohet Marrëveshjes së Brukselit e cila parashikon krijimin e Asociacionit të Komunave Serbe - një formë e organizimit institucional e bashkësisë etnike serbe në nivel rajonal, me komunat që janë kryesisht të populluara me serb.



Asociacioni i Komunave serbe, autonomia, ndarja e pushtetit, komunitetet etnike, Kosovë



Ky tekst u shkrua fillimisht në gjuhën serbe.

## Hyrje

Qëllimi i tekstit që vijon është të përgjigjet në pyetjen: Përse është e nevojshme që të ofrohet një nivel më i lartë i autonomisë për serbët në Kosovë, në formë të Asociacionit të Komunave Serbe? Argumenti kryesor nga i cili fillon ky punim është se marrëveshjet e mëparshme institucionale në Kosovë ishin të paafta për të neutralizuar tensione në periudhën e pas-konfliktit në marrëdhëniet shqiptaro-serbe dhe për të krijuar një shoqëri të qëndrueshme multietnike. Në rrethana të tilla, marrëdhëniet ndëretnike janë themeluar mbi një mosbesim të thellë mes komuniteteve të ndryshme etnike.

Dekadat e armiqësisë, luftës dhe pasigurisë pas konfliktit kërkojnë një kuadër institucional që do t'ua mundësojë komuniteteve serbe dhe shqiptare të jetojnë në paqe, por jo së bashku, por pranë njëri-tjetrit. Tek argumentet e mosfunksionimit institucional për shkak të ndjenjës së mosbesimit për dekada të gjata, që është reflektuar veçanërisht në marrëdhëniet politike, ne do t'ia shtojmë edhe avantazhin e autonomisë si mekanizëm i sigurisë shtesë dhe pavarësisë për komunitetin serb i cili ndihet i kërcënuar. Autonomia në formën e një asociacioni të komunave është veçanërisht me rëndësi jetike për pjesën veriore të Kosovës, të dominuar nga komuniteti etnik serb. Për më shumë se një dekadë, jeta socio-politike në veri të lumit Ibër është shpëlarur pa një kontakt me institucionet në Prishtinë, prandaj këtij rajoni, që përbëhet nga katër komunitet - Mitrovica veriore, Leposaviq, Zubin Potok dhe Zveçan - duhet t'i njihet e drejta për qeverisje të pavarur lokale, duke mbajtur kompetencat kyçe në fushat e sigurisë, gjyqësisë dhe arsimit.

Përveç kësaj, përvoja e mëparshme me përfaqësimin e serbëve në institucionet e Prishtinës gjithashtu flet në favor të dhënies së një autonomie më të madhe për popullatën serbe në Kosovë. Përfaqësuesit e komunitetit Serb u bënë "etno-biznesmenë", duke përdorur të drejtat e tyre të veçanta jo në interes të komunitetit por në favor të ruajtjes dhe justifikimit të elitës shqiptare në pushtet. Prandaj ky punim do të jetë një analizë e plotë e marrëveshjes së mëparshme institucionale për serbët në Kosovë, një krahasim i decentralizimit dhe Asociacionit të propozuar të komunave serbe dhe një shqyrtim i arritjeve të Marrëveshjes së Brukselit dhe sfidat më të mëdha për zbatimin e saj.

## Korniza e mëparshme institucionale për serbet në Kosovë

Pas miratimit të Rezolutës të KS të OKB 1244 Institucionet serbe u tërhoqën nga Kosova, ndërsa forcat e Kombeve të Bashkuara hynë për të krijuar një sistem politik të ndarë nga ai i Beogradit. Në periudhën prej 1999 deri më sot, Kosova në mënyrë normative është përcaktuar nga Rezoluta 1244, me anë të kornizës Kushtetuese të bashkësisë ndërkombëtare që nga viti 2004 dhe më pas nga dokumentet të cilat nuk njihen nga Serbia, të cilat kishin kaluar me mbështetjen e institucioneve ndërkombëtare: Plani i Ahtisaarit, Deklarata e Pavarësisë, dhe më vonë Kushtetuta e Kosovës. Gjatë gjithë kësaj periudhe, komuniteti etnik serb që ka mbetur për të jetuar në Kosovë ishte politikisht, më pak ose më shumë, i organizuar me sukses për të realizuar kërkesat e tij. Karakteristika kryesore e pjesëmarrjes së mëparshme të serbëve në institucionet politike është ekzistenca e sistemeve paralele institucionale, njëra e cila funksionoi nën kontrollin dhe me mbështetjen e Beogradit dhe një tjetër që, pas miratimit të Planit të Ahtisaarit, ka filluar të zbatohet nga Prishtina, si një formë e decentralizimit të gjerë për komunitet me shumicë serbe. Sistemi i mëparshëm ka gëzuar mbështetjen e komunitetit serb, por nuk mund të shtrinte në mase të konsiderueshme ndikimin e tij mbi politikën lokale përtej asistencës së kufizuar mjekësore dhe sociale; kjo e fundit kishte levat e pushtetit, por i mungonte mbështetja e qytetarëve të nacionalitetit serb. Nënshkrimi i Marrëveshjes së Parë të Parimeve që

rregullon normalizimin e marrëdhënieve në Bruksel shënoi fillimin e fazës së heqjes së institucioneve nën kontrollin e Serbisë dhe integritet të tyre në një sistem të vetëm institucional, brenda kuadrit të legjislativitetit të ri të Kosovës. Kjo pjesë e punimit do të merret me dispozitat e Planit të Ahtisaarit, si dhe me çështjen dhe shkallën në të cilën Marrëveshja e Brukselit është pjesë e këtij plani, dmth është "Ahtisaari Plus".

Plani i Ahtisaarit, i quajtur zyrtarisht "Propozimi Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës" parashikon një formë të decentralizimit të gjerë për serbët në Kosovë, përmes ndarjes së komunave të reja në territoret ku serbët janë shumicë, si dhe dhënien e vetëqeverisjes në fushat e shëndetësisë, arsimit dhe çështjeve sociale. Sipas planit të decentralizimit, përveç Kllokotit, statusi i komunës do të jepet për Mitrovicën e Veriut, Graçanicën, Ranillugun dhe Parteshin, ndërsa komuna e tanishme Novo Brdo është zgjeruar (Refki, 2009).

Komunat e Mitrovicës së Veriut, Graçanicës dhe Shtërpçës kanë kompetenca për ofrimin e kujdesit shëndetësor dytësor, duke përfshirë regjistrimin dhe licencimin e institucioneve të kujdesit shëndetësor, punësimin, pagesën e rrogave dhe trajnimin e stafit mjekësor dhe administrativ. Kjo i jep të drejtë komunave me shumicë serbe të formojnë partneritete jo vetëm në territorin e Kosovës, por edhe me gjerë; megjithatë kjo dispozitë mbetet e paplotë dhe është subjekt i mosmarrëveshjeve në negociatat e Brukselit. Plani më tej parashikon marrëdhëniet e veçanta të komunave serbe me qeverinë qendrore në Beograd me financim transparent, dmth nën "syrin vigjilent" të Prishtinës. Siç ka theksuar Gallucci "qëllimi ishte i qartë - t'u lejohej serbëve në këto komuna të jetojnë në të dy botët në të njëjtën kohë" (Gallucci, 2014).

Plani parashikon barazinë e gjuhëve shqipe dhe serbe në përdorim zyrtar. Theksi i u vu në mbrojtjen e identitetit etnik, fetar dhe kulturor të komuniteteve që jetojnë në Kosovë, veçanërisht ato të pakicave. Në aneksin II të tij, Plani parashikon autonomi të veçantë në fushën e arsimit, krijimin e shkollave fillore dhe të mesme në gjuhën e pakicave në përputhje me politikën arsimore të Beogradit, ndërsa Aneksi III i mundëson komunitetit Serb në veri nga lumi Ibër për të mbajtur universitetin e vet brenda "kompetencave të zgjeruara". Përveç autoriteteve administrative, njësitë e vetëqeverisjes do të kenë edhe gjykatat vendore, (Plani i Ahtisaarit, 2007).

Akti më i lartë juridik i Kosovës është një mishërim normativ i Planit të Ahtisaarit. Në kuadrin e garancive kushtetuese, anëtarët e komuniteteve pakicë, individualisht ose kolektivisht, kanë të drejtë të: "të shprehin, mbajnë dhe zhvillojnë kulturën e tyre dhe të ruajnë elementet thelbësore të identitetit të tyre, përkatësisht fenë, gjuhën, traditat dhe kulturën"; "Marrin arsimim publik në njërin nga gjuhët zyrtare"; "të marrin arsimim publik parashkollor, fillor dhe të mesëm, në gjuhën e tyre"; "krijojnë dhe menaxhojnë institucionet private të arsimit dhe trajnimit"; "përdorin gjuhën dhe alfabetin e tyre në marrëdhëniet e tyre me autoritetet komunale ose me zyrat lokale të autoriteteve qendrore"; "përdorin dhe shpalosin simbolet e komunitetit"; "të regjistrojnë emrat personal në formën e tyre origjinale"; "të kenë emërtime lokale, emërtime të rrugëve dhe tregues të tjerë topografikë"; "krijojnë dhe përdorin mediet e tyre" duke përfshirë frekuencën kombëtare për kanalin serb", të mbajnë kontakte të lira dhe paqësore me personat në cilindo shtet, veçanërisht ata me të cilët ndajnë identitetin etnik, kulturor, gjuhësor ose fetar, ose trashëgiminë e përbashkët kulturore, në pajtim me ligjin dhe standardet ndërkombëtare", që mund të interpretohet si konfirmim i garancive që Plani i Ahtisaarit i ofron të serbëve në kuadër të "pakos" së marrëdhënieve të veçanta me Beogradin (Plani i Ahtisaarit, Art. 59).

Në përputhje me propozimin e Ahtisaarit, vendet e rezervuara dhe të garantuara janë paraparë për pjesëtarët e komuniteteve pakicë në trup përfaqësues, ku në numrin e përgjithshëm të 120 deputetëve njëzet vende janë të rezervuara për pakicat, nga të cilat dhjetë vende janë për përfaqësuesit e komunitetit

serb.”Çdo vend i fituar përmes zgjedhjeve, përveç dhjetë (10) vende të rezervuara, do të jetë i ndarë për komunitetin serb të Kosovës dhe komuniteteve të tjera përkatëse.” (Plani i Ahtisaarit 148). Kjo, megjithatë, nuk është e mundur më tutje, sepse kjo dispozitë ishte e vlefshme gjatë të tre cikleve zgjedhore, pasi që – sipas supozimeve optimiste – jeta ndëretnike politike duhet të bëhet më e qëndrueshme. Plani Ahtisaari parashikon gjithashtu një pjesëmarrje të detyrueshme të përfaqësuesve serbë në degën ekzekutive dhe një sistem të vetos për ligjet të cilat mund të ndikojnë në komunitetet minoritare. Plani që diplomati finlandez kishte propozuar në 2007 ka karakteristika të rëndësishme të ndarjes së pushtetit, dmth modelin konsociativë të demokracisë. Demokracia Konsociative i referohet shoqërive plurale dhe të ndara. Segmentimi është pasqyruar në diversitete etnike, fetare, racore, kulturore dhe të tjera midis anëtarëve të shoqërisë. Konsociacioni është një model i demokracisë i cili mundëson pajtimin në shoqëritë me ndarje të thellë, ndryshe nga politika e ndarjes, asimilimit dhe migrimit të detyruar. Ka katër karakteristika themelore të përcaktuara të demokracisë Konsociative të cilat të paktën në mënyrë deklarative mund të njihen në strukturën e shoqërisë kosovare. Para së gjithash, pushteti ushtrohet nga koalicioni i elitave politike të subkulturave më të rëndësishme në shoqërinë pluraliste. E drejta e vetos është një mekanizëm për mbrojtjen e komuniteteve pakicë dhe ajo siguron interesat e tyre jetike. Parimi i proporcionalitetit parashikon pjesëmarrjen e komuniteteve pakicë në kryerjen e funksioneve shtetërore dhe publike, si dhe në shpërndarjen e burimeve publike, duke e mbajtur të drejtën e secilit segment të shoqërisë pluraliste për të vendosur në mënyrë të pavarur në çështjet e saj të brendshme, dmth për të pasur një formë e të autonomisë politike. (Lijphart, 1992, f. 32-37).

Në marrëveshjen aktuale institucionale, përfaqësuesit e komunitetit serb ushtrojnë pushtetin e tyre përmes koalicioneve të përshkruara kushtetutese post-zgjedhore me partitë shqiptare në pushtet. Bashkëpunimi më i rëndësishëm politik që është arritur midis Partisë së Pavarur Liberale (SLS) e cila përfaqëson serbët dhe PDK-së së Hashim Thaçit. Zgjedhjet e fundit lokale dhe parlamentare shënuan fundin e ekzistencës së SLS-në formën e saj të vërtetë për shkak të mungesës së mbështetjes së serbëve (Rezultatet e KQZ-së për zgjedhjet, 2014). Përfaqësuesit serbë e kanë të drejtën e vetos në fushat që prekin komunitetet minoritare dhe ata duhet të përfaqësohen proporcionalisht në të gjitha institucionet e rëndësishme në Prishtinë. Megjithatë, në çështje të rëndësishme të tilla është edhe krijimi i Forcave të Armatosura të Kosovës, që kërkon miratimin edhe nga ana serbe, por partitë shqiptare kanë përmendur tashmë një mundësi që vetoja potenciale serbe nuk do të jetë e vlefshme. (Gjorgjeviq 2014)

Forma dhe niveli i autonomisë politike për serbët mbetet e diskutueshme në marrëveshje për ndarjen e pushtetit. Plani i Ahtisaarit specifikon një nivel të lartë të decentralizimit dhe kompetencave në nivel lokal komunal. Marrëveshja e Brukselit përcakton një nivel më të lartë të saj, pra themelimin e Asociacionit të Komunave serbe (AKS) që do të ekzistojë si lëndë e veçantë politike. Analiza e Planit të Ahtisaarit dhe Marrëveshjes së Brukselit (më vonë në këtë punim) na tregon se kompetencat e parashikuara për nivelin lokal janë ngritur vetëm në nivelin e AKS. Politikat autonome arsimore, gjyqësore dhe të sigurisë tashmë janë parashikuar të jenë në duart e përfaqësuesve serbë. Gjithashtu, Plani i Ahtisaarit parashikon partneritetin e komunave me shumicë serbe, por pa një përcaktim të saktë të modelit dhe nivelit të partneritetit të tillë. Marrëveshja e Brukselit mund të konsiderohet më shumë si një shpjegim apo modifikim i Planit të Ahtisaarit, dhe sigurisht jo një “Ahtisaari Plus”.

Politika e Beogradit sjell konfuzion shtesë pasi që e paraqet AKS si një paralele të veçantë të institucioneve në Prishtinë, ndërsa Prishtina do që të relativizojë çdo formë të autonomisë serbe. Mund të thuhet se përderisa Beogradi dëshiron një “Republikë të re Srpska” në Kosovë, Prishtina dhe komuniteti ndërkombëtar kanë frikë nga një krijim i tillë. Megjithatë, shpresat apo frika e tillë, në varësi

të këndvështrim, janë absolutisht të pabaza. Veriu i Kosovës, i përbërë nga katër komunitat serbe dhe i lidhur me komunitat në pjesët qendrore dhe jugore të Kosovës pa një lidhje territoriale, nuk ka kapacitete organizative dhe institucionale, dhe në veçanti nuk ka kapacitete demografike dhe ekonomike për të krijuar një entitet të veçantë politik që do të mund të paraqiste një potencial separatist në të ardhmen e afërt.

Me fjalë të tjera, Kosova e veriut, së bashku me komunitat e tjera, nuk mund të mbijetojë pa ndihmë nga Beogradi apo Prishtina. Ka dallime të mprehta në mesin e teoricienëve dhe të kuptuarit e modelit konsocial të demokracisë. Dy shkolla të mendimit janë krijuar në teorinë politike, njëra e cila e konsideron Konsociationin si zgjidhje pozitive dhe të mundshme vetëm për shoqëritë plurale dhe të segmentuara, dhe një tjetër, e cila është e dyshimtë në lidhje me suksesin e rezultateve të demokracisë së themeluar në këtë mënyrë. Kritikët e modelit konsocial thonë se ajo ka një nivel të caktuar të separatizmit, potencialit dmth secesionist, ndërsa sipas mendimit të autorëve të tjerë demokracia Konsociative përmes mekanizmave të saj të suksesshëm e ka bërë veten edhe më të tepruar, sepse ajo hoqi konfliktet e identitetit brenda komuniteteve plurale.

Në kemi parë se Plani i Ahtisaarit përmban një bazë të fortë për krijimin e një marrëveshjeje për ndarjen e pushtetit. Ekziston, megjithatë, një pyetje e justifikuar se - deri në çfarë mase kanë zbutur këto mekanizma institucionale ndasitë ndëretnike dhe kanë krijuar një shoqëri të integruar? Në bazë të kritikave teorike Donald Horowitz, ne do të tregojmë për dukuritë e mundshme negative në zbatimin e marrëveshjes për ndarjen e pushtetit në Kosovë; shumica e tyre u manifestuan përmes veprimeve të papërgjegjshme të elitave politike. Horowitz i thekson pesë vërejtjet themelore për të mbrojtur qëndrimin se Konsociationi nuk ofron qëndrueshmëri institucionale.

Para së gjithash, elita politike e grupit shumicë në shoqërinë pluraliste nuk i percepton perspektivat afatgjata; prandaj impulsi për fitues afatshkurtër të pushtetit nuk është një motivim për ndarjen e pushtetit me minoritetet nëse elitat shumicë janë të afta të qeverisin vetëm. Kjo mund të shihet në njoftimet se qeveria e re e Kosovës duhet të përbëhet pa përfaqësues të Listës Qytetare Serbe, edhe pse prania e tyre është e garantuar me Kushtetutë (Novosti, 1 gusht 2014 f. 7). Së dyti, Horowitz hedh poshtë pretendimin se elitat politike të cilat përfaqësojnë segmentet e tyre do të jenë më tolerante se sa qytetarët e zakonshëm. Në disa raste u confirmua se mprehja e retorikës dhe nxitja e armiqësisë ndëretnike në fakt solli pikë politike, veçanërisht në periudhën zgjedhore. Më e shquara në këtë kuptim në anën shqiptare është një alternativë jo e papërfillshme nacionaliste Vetëvendosje e cila e kushtëzoi pjesëmarrjen e saj në qeverinë e re të Kosovës me anulimin e të gjitha marrëveshjeve të arritura deri më tani me Beogradin (Tota, 2013). Veçanërisht, marrëveshjet e arritura që kanë të bëjnë me të drejtat e serbëve të Kosovës. Së treti, ka shumë mundësi të del një rezistencë kundër elitave brenda subkulturave që mund të sfidojë kompromiset e arritura deri tani. I tillë ishte shembulli me Partin e Pavarur Liberale që pagoi pjesëmarrjen e saj në qeveri me përcëimin e komunitetit që ajo përfaqësoi. "Serbët e Thaçit", siç quheshin ata jozyrtarisht, ishin të marginalizuar në zgjedhjet e fundit, dhe "investim afatgjatë i Thaçit në ta ka ofruar rezultate të dobëta në momentet kyçe" (Morina 2014). Vërejtja e katërt e justifikuar ka të bëjë me faktin se një pasojë e autonomisë kulturore dhe e barazisë së segmenteve është zbutja e konflikteve ndëretnike por jo rregullimi i tyre. Rasti i Kosovës ka treguar se nëse nuk ka gatishmëri të etniteteve të ndryshme për të jetuar së bashku, modelet institucionale mbeten ndërtime vetëm teorike të përfshira në kushtetuta dhe ligje. Ky pohim do të vërtetohet veçanërisht brenda analizës sonë të hulumtimit të opinionit mbi distancën etnike ndërmjet serbëve dhe shqiptarëve në Kosovë. Së fundi, mos-dallimi i koalicioneve para-zgjedhore dhe pas-zgjedhore, dmth duke insistuar vetëm në aleancat pas-zgjedhore, e bën teorinë e konsolidimit demokratik të pambrojtur. Në Kosovë nuk

ka asnjë njohje të anës pozitive të koalicioneve para-zgjedhore të cilat do të shkonin përtej kufijve të ndarjeve shoqërore dhe etnike. Arena politike në këtë mënyrë do të fitonte një karakter multi-etnik dhe ndarjet do të bazoheshin në zgjedhje ideologjike. Megjithatë, në rrethanat e tanishme, një bashkëpunim para-elektoral i partive shqiptare dhe serbe do të konsiderohet tradhti nga të dyja anët. (Horoëitz, 2000, f. 19-22).

Qeveria qendrore në Prishtinë, si krijuese e politikave dhe rregullatore e procesit të decentralizimit, mori hapa drejt zbatimit të Planit të Ahtisaarit, por pa gatishmëri të mjaftueshme për të bërë këtë në një dialog me pjesën serbe. Ata nuk respektojnë faktin se pa një miratim nga Beogradi serbet e Kosovës nuk do të pranojnë asnjë formë të transferit të kompetencave, por vetëm bëjnë institucione paralele. Sigurisht, serbët do të mund të kishin realizuar interesat e tyre më mirë përmes decentralizimit dhe do të mund t'u kishte përgjigjur nevojave të qytetarëve për përmirësimin e kushteve të jetesës, por periudha e pas konfliktit, kërkon shumë më tepër përpjekje që politika të tilla të zhvillohen. Prandaj rezultatet e decentralizimit para nënshkrimit të Marrëveshjes së Brukselit ishin shumë të pakta në kuptimin e legjitimitetit. Thelbi i problemit është mungesa e besimit në mesin e popullatës së mbetur serbe në enklava të pranojë një formë të vetëqeverisjes lokale që është projektuar dhe mbështetur nga pala shqiptare shumicë nga Prishtina. Serbët e konsideruan atë një ofertë e cila do të rezultojë në emigrimin e tyre të përhershëm nga vendet ku jetojnë. Koha e "paligjshmërisë" paralele, në të cilën institucionet e Prishtinës nuk ishin pranuar, përderisa institucionet e Beogradit vepronin në një shkallë të vogël, rezultoi me një katastrofë infrastrukturore dhe moszhvillimin ekonomik në komunat me popullatë shumicë serbe. Nëse i shtojmë kësaj edhe faktorin e pasigurisë si pasojë e armiqësisë etnike dhe konflikteve nga e kaluara e afërt, fotografia e plotë e pozitës së vështirë ekzistenciale të popullatës në komunat serbe bëhet më e qartë.

Ka pasur forca të caktuara politike në komunat e sapoformuara të cilat kanë pranuar integrimin me Prishtinën dhe zbatimin e dispozitave të Planit të Ahtisaarit. Institucionet e vetëqeverisjes lokale u krijuan, me qytetar serbë të emëruar në udhëheqësitë e tyre. Megjithatë, qytetarët shprehën mosbesimin e tyre ndaj institucioneve të krijuara për dy arsye kryesore: papërgjegjësia fillestare e manifestuar e autoriteteve të reja dhe ndjenja e besnikërisë dhe e përkatësisë ndaj institucioneve të udhëhequra nga Beogradi. Mungesa e legjitimitetit të institucioneve të reja të themeluara u manifestua përmes pjesëmarrjes minimale të votuesve në zgjedhjet lokale të organizuara nga Prishtina. Për shembull, në komunën e Graçanicës, e cila është komuna më e madhe serbe në Kosovën qendrore, vetëm 23% e numrit të përgjithshëm të votuesve morën pjesë në zgjedhjet lokale të 2009 (OSBE 2009).

Është e rëndësishme të theksohet se autoritetet e qëndrueshme dhe efikase komunale mund të ekzistojnë vetëm në qoftë se ka një mbështetje shumicë dhe legjitimiteti nga qytetarët. Duke pasur parasysh se Kosova sot është një sistem i veçantë politik përtej ndikimit të autoriteteve të Beogradit, pozita e komunave me shumicë serbe duhet të rregullohet në një marrëveshje me autoritetet në Prishtinë. Plani Ahtisaari ofron leva të rëndësishme të pushtetit në nivel lokal dhe garanton se autonomia në arsim, shëndetësi, në përbërjen e forcave të policisë, të shkallës së parë gjyqësorit etj do të jenë të aktivizuara.

Prandaj, qëllimi kryesor bëhet zbatimi i dispozitave të Planit të Ahtisaarit, i rregulluar me marrëveshjen e arritur në Bruksel ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës mbi themelimin e Asociacionit të Komunave Serbe. Krijimi i Asociacionit të Komunave Serbe me levat aktuale të pushtetit është i shoqëruar me qëllime të veçanta të cilat duhet të arrihen në nivel lokal:

- A. Formimi i komunave të cilat do të gëzojnë legjitimitet nga qytetarët (përmes zgjedhjeve lokale të mbajtura në 2013)
- B. Mundësia që komunat të kenë të ardhurat e tyre dhe një rrjedhë të papenguar të mjeteve nga Beogradi dhe Prishtina (marrëveshje për financimin transparent të komunave serbe)
- C. Fillimi i projekteve të reja të infrastrukturës dhe rikonstruktimit të vjetrave që ishin shkatërrua në konfliktet e luftës dhe gjatë kohës
- D. Autonomia e garantuar për autoritetet komunale në rregullimin e sistemeve të arsimit dhe kujdesit shëndetësor, gjykatat e shkallës së parë dhe përbërjen e forcave policore.

## Marrëveshja e Brukselit

Marrëveshja e Brukselit, e nënshkruar më 19 prill, 2013 është "Marrëveshja e parë mbi Parimet që Qeverisin Normalizimin e Marrëdhënieve" e nënshkruar nga kryeministrat Ivica Daçiç dhe Hashim Thaçi. Marrëveshja e Brukselit u parapri me marrëveshjet dhe protokollet mbi lirinë e lëvizjes, regjistrat civile, regjistrat kadastralë, vulat doganore. Ne shkurt 2012 u arrit Marrëveshja për Përfaqësim dhe Bashkëpunim Rajonal e cila mundësoi që Kosova të marrë pjesë në nismat rajonale dhe takime nën një yll dhe fusnotë. Së fundi, njohja e diplomave universitare ishte rënë dakord dhe konkluzionet mbi menaxhimin e integruar të kufirit (IBM) janë harmonizuar (Pregled 1-2, 2013).

Marrëveshja e parë, e nënshkruar në mes të dy kryeministrave dhe e ndihmuar nga baronesha Ashton, përbëhet nga pesëmbëdhjetë pika. Marrëveshja përfshin katër tema të rëndësishme. Pjesa e parë e dokumentit ka të bëjë me formimin e Asociacionit të Komunave Serbe dhe kompetencave të saj të përgjithshëm. Pjesa e dytë përfshinë çështjet e sigurisë dhe sektorin gjyqësor, dmth integrimin e institucioneve ekzistuese politike dhe gjyqësore në veri të Kosovës në kornizën institucionale të Prishtinës. Tema e tretë kyçe ka të bëjë me zgjedhjet lokale, të mbajtura në bazë të artikullit 11 "në përputhje me ligjet e Kosovës". Së fundi, përveç afatit kohor dhe mënyrës së zbatimit të dispozitave të Marrëveshjes, pika 14 parasheh se "asnjëra palë do të bllokojë, apo inkurajojë të tjerët për të bllokuar, progresin e palës tjetër në shtigjet e tyre përkatëse të BE-së" (Marrëveshja Bruksel, 2013).

Marrëveshja e Brukselit parashikon ngritjen e një asociacion të komunave me shumicë serbe që do të jetë "e hapur për çdo komunë tjetër me kusht që anëtarët të jenë në marrëveshje". Asociacioni do të krijohet me statut, dhe ekzistenca e tij do të jetë e garantuar me ligje dhe me ligjin kushtetues. Asociacionit do të ketë trupat e tij: Presidentin, Kuvendin, Këshillin... dhe do të ketë një rol përfaqësues para qeverisë qendrore. Dispozita më e rëndësishme ka të bëjë me kompetencat e Asociacionit, duke thënë se AKS do të ketë "monitorim të plotë mbi fushat e zhvillimit ekonomik, arsimit, shëndetësisë, planifikimit urban dhe rural" (Marrëveshja e Brukselit, Neni. 4).

Ka një mosmarrëveshje ndërmjet palëve shqiptare dhe serbe nëse ky është një asociacion apo një shoqatë e përbashkët e komunave të cilat do të kenë kompetenca në nivelin e një organizate joqeveritare. Pala shqiptare e zvogëlon rëndësinë e AKS, duke theksuar se krijimi i ri institucional nuk do të ketë kompetenca më të mëdha se sa modelet e mëparshme ligjore për asociacionin e komunave, ndërsa pala serbe e mbithekson rëndësinë e AKS, duke e menduar Asociacionin si kuadër institucional për të ardhmen e komunitetit serb në mënyrë të pavarur nga vendimet e Prishtinës. Realiteti është në mes në mes të këtyre dy interpretimeve. Formulimi i gjerë i Marrëveshjes së Brukselit megjithatë na jep konturet e mjaftueshme të Asociacionit të ardhshëm të komunave serbe. Ai është një model i autonomisë që do të ketë aspektin e vet territorial dhe personal, të ofroj kompetenca të konsiderueshme për përfaqësuesit e serbëve për të vendosur në fushat e arsimit, shëndetësisë dhe



zhvillimit ekonomik, që tejkalon kompetencat e përbashkëta të pushteteve lokale. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se AKS vepron në mënyrë të pavarur në raport me Prishtinën, por se ai do të bëjë një pjesë integrale të sistemit të saj institucional.

Marrëveshja e Brukselit u nënshkrua në interes të përbashkët pa marrë parasysh kritikën negative. Për Beogradin, përfitimet nga marrëveshja e arritur reflektojnë në realizimin e tri interesave kombëtare. Siç thekson Edjus, së pari është përmirësimi i pozicionit të Serbisë në integrimin në BE. I dyti pasqyron krijimin e një "mjedisi për mbrojtjen më të mirë të serbëve të Kosovës". Në fund të fundit, Serbia arriti në marrëveshjen e arritur që të jetë neutrale në aspekt statusor (Edjus, 2014). Do të jetë shumë e vështirë për autoritetet në Beograd të mbrojnë pozitën e mosnjohjes së shtetësisë së ndarë kur merret parasysh presioni ndërkombëtar dhe pritjet në raundin e ardhshëm të bisedimeve. Çdo fillim në Bruksel do të thotë heqje ligjore e Beogradit nga një pjesë e sovranitetit të tij. Gjithashtu, të gjitha kompetencat të cilat Beogradi i referohet Prishtinës në fund të dialogut do të duhet të "harmonizohen me Kushtetutën dhe sistemin juridik të Serbisë" (Edjus, 2014).

Avantazhet nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Brukselit për Prishtinën janë të shumta. Edhe pse ka një angazhim shumë më të madh në zbatimin e rënë dakord, Prishtina siguroi një rrugë pa pengesë drejt integritetit në BE, duke pasur parasysh se Beogradi është zotuar të mos e pengoj. Së dyti, Beogradi për herë të parë e njohu Prishtinën si një bashkëbisedues të barabartë dhe negociatat ishin të udhëhequra në nivelin e kryeministrit. Megjithatë, përfitimi i madh për Prishtinën është një integrim paqësor i veriut të Kosovës në institucionet nën kontrollin e saj. Fillimi i këtij integrimi është shënuar me mbajtjen e zgjedhjeve lokale ku kanë qenë të zgjedhur përfaqësuesit e rinj të katër komunave me shumicë serbe.

Rrethanë shqetësuese është se elita politike në Beograd dhe Prishtinë u detyruan nga pala e tretë për t'u ulur në tryezën e bisedimeve. Përveç kësaj, gatishmëria e të dy palëve për fillimin e negociatave është bazuar në motive të gabuara. Marrëveshja e Brukselit është arritur me lehtësimin e institucioneve të Bashkimit Evropian dhe me një premtim se marrëveshja e arritur do të përshpejtojë integrimin evropian. Interesi primar i Beogradit nuk ishte për të zgjidhur çështjet ekzistenciale dhe sigurinë e qytetarëve të Kosovës në veri që ndjehen si qytetarë të Serbisë, por për të parandaluar përfundimin e mundshëm të negociatave me BE-në. Në anën tjetër, mungesa me vite e interesimit të Prishtinës në veri të Kosovës u zëvendësua me tregimin lidhur me "papekshmërinë dhe përmbledhje të integritetit territorial". Kritikën e Marrëveshjes së Brukselit në Beograd dhe Prishtinë janë të ndryshme. Pala serbe konteston të drejtën e qeverisë për të nënshkruar marrëveshjet të cilat janë në kundërshtim me Kushtetutën aktuale të Serbisë. Ajo gjithashtu mohon legjitimitetin e marrëveshjes duke pasur parasysh se shumica e serbëve që jetojnë në veri nga lumi Ibër ende nuk kanë pranuar zbatimin e saj.<sup>1</sup> Ka rezerva të konsiderueshme kundër kompetencave të ardhshme të Asociacionit të Komunave Serbe sepse publiku serb nuk është i bindur se ky është kuadri institucional që do të garantojë mbijetesën e sigurt të serbëve në Kosovë.

Një anë negative e Marrëveshjes së Brukselit e vëzhguar nga perspektiva shqiptare është rreziku nga segregacioni. Siç thekson Morina, krijimi i AKS "sfidon të gjithë konceptin e Kosovës multi etnike" (Morina, 2014). Segregacioni është interpretimi i situatës në të cilën pakicat e tjera në Kosovë do të kenë më pak të drejta dhe mekanizma institucionale për mbrojtjen, në krahasim me serbët, dhe se kufijtë e "trojeve etnike" të ndryshme do të tërhiqen nëpër Kosovë.

Ky argumentim humb disa fakte nga vështrimi. Para se gjithash, institucionet në veri të Kosovës

---

1 Sipas hulumtimit të kryer në kuadër të projektit të Ambasadës të Mbretërisë së Bashkuar dhe në YIHR, vetëm 30,2% e popullsisë së Mitrovicës së Veriut mbështet Marrëveshjen e Brukselit.

kanë ekzistuar tërësisht në mënyrë të pavarur nga Prishtina dhe modaliteti i vetëm për institucionet për tu integruar me Prishtinën me miratimin e qytetarëve, është një autonomi e gjerë. Për më tepër, serbët në Kosovë gëzojnë një status të veçantë sepse deri në vitin 2000 ata ishin konsideruar anëtarë të popullatës shumicë dhe për këtë arsye kanë pasur të drejtat e barabarta e jo të një populli pakicë.”Ndjeshmëria” e veçantë institucionale për serbët është e justifikuar duke pasur parasysh se serbët lanë qytete dhe fshatra në të cilat shqiptarët morën pushtetin, ku për kthimin e serbëve të dëbuar është bërë përparim shumë i vogël dhe që ende nuk ka shqiptar që janë dënuar për krimet e kryera kundër serbëve. Në bazë të kësaj, Kosova multi etnike qëndron në këmbë të brishta. Serbët në Mitrovicë, Leposaviq dhe Zveçan kanë frikë se bashkëpunimi me Prishtinën do të reduktojë numrin e tyre me numrin e serbëve që jetojnë në këtë qytet sot (para 1999 kishte rreth dyzet mijë, sot rreth njëqind njerëz). Së fundi, analizat e hulumtimit të distancës etnike i cili vjen në kapitullin e ardhshëm do të tregojnë se shqiptarët nuk duan të shohin serbët në institucionet e përbashkëta dhe për këtë arsye Asociacioni i Komunave Serbe (AKS) del si një zgjidhje e qëndrueshme me efekt e shtypjes së segregacionit dhe jo thellimin saj.

## **Arritjet e bashkëjetesës ndëretnike në Kosovë.**

Hulumtimi i distancës etnike<sup>2</sup> të kryera në kuadër të projektit të mbështetur nga Ambasada e Britanisë së Madhe dhe me Inicativën e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut (IRDNJ), tregon për një ndarje të rëndësishme ndëretnike në Prishtinë me Graçanicë dhe në veri dhe jug të Mitrovicës. Vërejtur në kontekstin e Marrëveshjes së Brukselit dhe krijimin e AKS rezultatet paraqesin një pamje pesimiste. Mbështetja mungon si për rregullimin ekzistues institucional ashtu dhe për dhënien e mundshme të një autonomie më të madhe për serbët.

Kur u pyetën se ”A do të pranojnë një anëtar të nacionalitetit serb / shqiptar për të qenë në pozitën udhëheqëse në shtet?” 70,4% e të anketuarëve shqiptarë u përgjigj Jo, ndërsa përgjigja me më pak përqindje e serbëve - 62,8% - ishte negative. Përqindja e lartë e intolerancës dhe mos pranimit të anëtarëve të një kombi tjetër në udhëheqjen e institucioneve flet për mungesë të konsensusit bazë dhe mundësi për krijimin e institucioneve të përbashkëta. Baza e marrëdhënieve aktuale është mosbesimi.

Veçanërisht shqetësuese është përgjigja për pyetjen ”Sa shpesh ju bisedoni me anëtarët e nacionalitetit serb / shqiptar?”, Ku në total 42% e të anketuarve serbë e shqiptarë thanë se ata nuk socializohen fare, me 21.5% e të anketuarve duke thënë se kontaktet e tyre me anëtarët e një shtetësie tjetër ishin shumë të pakta. Përveç kësaj, në pyetjen ”Sa shpesh vizitoni restorante shqiptare / serbe, dyqane, kafe?”, 48% e të anketuarve janë përgjigjur ”shumë rrallë”, ndërsa 15,3% kanë thënë ”rrallë”. Këto të dhëna tregojnë një ndarje të thellë dhe mungesën e çfarëdo lloji të ndërveprimit në mesin e shumicës së anëtarëve të të dy grupeve etnike, në ambientet ku ata jetojnë krah për krah. Ndarja është, prandaj, tashmë ekzistuese dhe nuk duhet të arrihet me anë të nënshkrimit të marrëveshjeve të reja. Përgjigjet në pyetjet rreth sigurisë tregojnë se në sytë e të anketuarve Kosova ende nuk e ka lënë domenin e ndjeshmërisë së pas konfliktit dhe mundësinë për shkallëzimin e konflikteve të reja me baza etnike. Pothuajse 60% e të anketuarve të nacionalitetit serb mendojnë për ta lënë Kosovën. Megjithatë, shikuar në mënyrë individuale, gjendja ekonomike është arsyeja kryesore për të cilën ata do të largohen nga vendet e banimit të tyre (49,4%), arsyet si siguria e kërcënuar personale, armiqësitë

---

2 Një analizë më e thellë e rezultateve kërkimore dhe shpjegim metodologjik mund të gjenden në gazetat e Nikolla Jović dhe Milena Gligorijević.

ndëretnike, mosrespektimi i të drejtave të njeriut dhe paqëndrueshmërisë politike janë dominuese. Rëndësia e diferencë në mes të përgjigjeve të serbëve dhe shqiptarëve ka të bëjë me aspektin e zgjimit të një konflikti të dhunshëm etnik. Serbët shohin një nivel të lartë të rrezikut - 49,6%, ndërsa jorelativisht 25% e shqiptarëve mendojnë se rreziku nga konflikti i ri është i lartë. Komuniteti serb ndihet më i kërcënuar dhe ndjenjat e frikës dhe pasigurisë janë më të forta në mesin e anëtarëve të saj. Një formë e autonomisë dhe krijimi i Asociacionit të Komunave Serbe mund të mundësojë ndjenjën e sigurisë më të lartë.

Ekziston një marrëveshje e rëndësishme në mesin e popullatës së Kosovës për të drejtat e komuniteteve pakicë që të përfaqësohen në parlament (në favor të përfaqësimit: 56,7% Serbë, 56,2% - shqiptarë). Kjo duket të jetë modeli i vetëm institucional i pjesëmarrjes së serbëve që gëzojnë mbështetjen e shumicës shqiptare. Tashmë në qëndrimin se "serbët dhe shqiptarët duhet të jenë të barabartë në organet e vetqeverisjes lokale" përkrahja bie në 27,8% të anketuarve Shqiptarë.

Sipas rezultateve të hulumtimit të distancës etnike, shumë të drejta të garantuara në favor të modelit të ndarjes së pushtetit nuk kanë përmbushur miratimin e anëtarëve të komunitetit shqiptar. Barazia e gjuhëve serbe dhe shqiptare në përdorim zyrtar është përkrahur nga 20.7% e popullsisë shumicë. Përfaqësimi parlamentar bëhet vetëm një formë nëse komunitetet pakicë nuk marrin pjesë proporcionalisht në formimin e qeverisë. Megjithatë, vetëm 19% të serbëve dhe 12,4% e shqiptarëve pajtohen se "serbët dhe shqiptarët duhet të marrin pozicione politike". Përkrahja e parëndësishme për pjesëmarrjen e përfaqësuesve të komunitetit tjetër etnik në pika të jetës politike në problemin e mungesës së përhershme të legjitimitetit të çdo forme të qeverisjes multi etnike. Dizajni ekzistues institucional prodhon ndasitë në nivel ndëretnik dhe në fushën ndër-etnike - mes votuesve dhe elitave të tyre politike (të tilla më sipër shembull të Partisë së Pavarur Liberale dhe pjesëmarrjen e saj në qeverinë e përmendur).

Përveç pjesëmarrjes në trup legjislativ, serbët dhe shqiptarët të bien dakord në një masë të konsiderueshme në një pyetje më shumë. Bëhet fjalë për negociatat midis Beogradit dhe Prishtinës të mbajtur në Bruksel. Kur u pyetën "A i përkrahni negociatat?" 36,1% e shqiptarëve dhe 29,4% të serbëve u përgjigjën pozitivisht. Edhe pse këto janë negociata që duhet t'i dërgojnë në pozita më të mira dhe mbrojtëse, duket se serbët që jetojnë në Kosovë nuk i kuptojnë përfitimet e veçanta. Nëse shtohen të dhënat se vetëm 14.2% e shqiptarëve përkrahin dhënien e autonomisë më të madhe për serbët, kemi ardhur në përfundim se Kosova, sipas dëshirave të popullsisë së saj, është në një lloj bllokimi institucional.

Vërejtur nga këndvështrimi i menaxhimit të pas konfliktit, arrijmë në përfundime të rëndësishme duke krahasuar rezultatet e hulumtimit për vendet e banimit. Frika më e lartë nga një konflikti i ri etnik (pothuajse 61,4% e të anketuarve) është në mesin e qytetarëve të Mitrovicës së Jugut nga Ibar Ribar, i cili është në shumicë absolute e banuar me shqiptarë. Në Prishtinë, të anketuarit shprehën mundësinë më të ulët të një konflikti të ri (vetëm 11,5%). Më e larta, por ende nuk është përkrahja absolute e shumicës në negociatat e Brukselit në fakt vjen nga ata që kanë frikë nga konfliktet e reja më së shumti - Qytetarët e Mitrovicës së Jugut (39,6% e të anketuarve përkrahin negociatat).

Në fund, të dhëna të rëndësishme janë marrë përmes përgjigjeve të qëndrimit përmes pyetjeve "Mendimi im për serbët / shqiptarët është krijuar në bazë të...". Përvoja personale dhe kontakti i drejtpërdrejtë janë dominuese në mesin e të anketuarve të moshës së mesme, e ndjekur nga opinioni dhe qëndrimet e familjes në kategoritë më të reja të popullsisë. Është interesante se pothuajse 20% e të anketuarve të nacionalitetit serb tha se qëndrimi i tyre ndaj shqiptarëve është i ndikuar nga "mendimi dhe qëndrimi i udhëheqësve fetarë" d.m.th. përfaqësues të Kishës Ortodokse Serbe.

Në mesin e përgjigjeve të anëtarëve të komunitetit shqiptar është interesant se 50,2% e të anketuarve thanë se imazhi i tyre ndaj serbëve është i formuar në bazë të informatave nga mediat. Këto të dhëna mund të flasin në favor të tezës se nuk ka kontakte direkte në mes të pjesëtarëve të komuniteteve të ndryshme etnike, në mënyrë që imazhi i njëjës palë për tjerën është marrë përmes mediave. Nga ana tjetër, hulumtimi zbulon fuqi të ndjeshme në duart e mediave, të cilat mund të investojnë në ndryshimin e vetëdijes dhe promovimin e ideve të bashkëjetesës multi etnike.

## **Autonomia si parakusht për krijimin e shoqërisë multi etnike – Vërejtjet përfundimtare**

Ndjenja e mosbesimit si dhe performanca e dobët e mekanizmave institucional, janë pengesat kryesore për krijimin e një shoqërie multietnike në Kosovë. Një kompromis duhet të arrihet midis dëshirave të popullatës shumicë shqiptare dhe komunitetit të mbetur serb. Pala shqiptare duhet të pranojë të drejtën e pamohueshme të serbëve në specialitet dhe dëshirën e tyre për një qeveri autonome në fushat e arsimit, shëndetësisë, sigurisë dhe drejtësisë. Në anën tjetër, popullata serbe duhet kuptuar domosdoshmërinë e bashkëpunimit dhe ndërtimit të kompromisit me palën shqiptare, d.m.th. institucionet në Prishtinë. Rruga drejt arritjes së këtij qëllimi ka dy pengesa kryesore. Pengesa e parë përbëhet nga një transparencë e pamjaftueshme e procesit të negociatave Beograd-Prishtinë. Diskutimet e udhëhequra në Bruksel deri tani kanë hapur hapësirë për manipulim, në të dyja anët, me të dhëna dhe në nivel politik, ku autoritetet në Beograd dhe Prishtinë shpesh kanë përdorur negociatat për konflikte të brendshme politike duke fituar pikë afatshkurtra politike. Në anën tjetër, në mesin e qytetarëve të cilët janë shumë të shqetësuar në lidhje me rezultatin e negociatave, pasiguria e procesit të thelloi tensionet dhe shkaktoi frikë nga ndryshimi i status quo. Fakti kryesor është anashkaluar - se çdo marrëveshje e arritur në Bruksel do të mbetet një letër e vdekur në fletë nëse nuk ka vullnet në mesin e qytetarëve për zbatimin e tij. Gjendja e tanishme në Kosovë - bllokada institucionale në Prishtinë (pa pjesëmarrjen e serbëve në institucione), forcimi i forcave politike që kundërshtojnë marrëveshjet dhe bojkotojnë heshturazi në Mitrovicën e Veriut, konfirmon këtë më së shumti.

Një tjetër rrethanë vështirësuese është se marrëveshja në Bruksel është arritur me lehtësimin dhe nën presionin politik të bashkësisë ndërkombëtare, institucionet e BE-së. E meta kryesore në projektimin institucional të bërë nga aktorët ndërkombëtarë është se qytetarët, në këtë rast anëtarët e komuniteteve të ndryshme etnike, ndjehen të përjashtuar. Mungesa e konsensusit ndëretnik plotësohet me presion ndërkombëtar ndaj elitave politike të komuniteteve "konfrontuese", ndërsa anëtarët e këtyre komuniteteve fitojnë një përshtypje të pamohueshme se zgjidhjet janë imponuar dhe nuk duhet të pranohen.

Ashtu si shoqëritë tjera me ndarje të thellë në Ballkan, Kosovës iu ofrua zgjidhja a la Carte, ku marrëveshjet shumë komplekse demokratike kushtetuese u përpoqën që të aplikohen në një demokraci të brishtë, mungesa e pjesëmarrjes dhe, legjitimiteti. Udhëzimet kryesore të komunitetit ndërkombëtar në këtë dizajnim janë arsyet gjeostrategjike dhe rajonale, me shpresa se marrëdhëniet komplekse "do të jenë normalizuar" në një kohë të ngjeshur. Aktet më të larta ligjore të miratuara apo të imponuara priten, siç theksohet nga Profesor Basta FLEINER, "prodhojnë njëkohësisht dhe garantojnë supozimet për vlefshmërinë e tyre" (Basta FLEINER, 2013). Njëjta gjë vlen edhe për Marrëveshjen e Brukselit.

Krijimi i Asociacionit të Komunave Serbe do të sjellë një përfitim të dyfishtë. Anëtarët e komunitetit etnik serb fitojnë siguri institucionale dhe mundësinë për të qeverisur në mënyrë të pavarur sektorët kyç. Përfaqësuesit të cilët ata i zgjedhin do të veprojnë në nivelin politik lokal, rezultatet e tyre do të jenë lehtësisht të matshëm dhe llogaridhënia e tyre do të jetë e qartë dhe e pandarë.

Një tjetër avantazh është relevante për palën shqiptare, që diskursi politik do ta humb "çështjen serbe" si problemin kryesor politik dhe të investojnë për zgjidhjen e problemeve themelore sociale. Përveç kësaj, përfaqësuesit e serbëve nuk do të kenë më një rol në polarizimin e skenës politike në Prishtinë përmes mbështetjes të disa opsioneve politike në pushtet. Aktivitetet kryesore do të jenë ato në kuadrin e Asociacionit të Komunave Serbe, ndërsa veprimtaria përfaqësuese në Prishtinë do të bazohet në mbrojtjen e të drejtave të garantuara të komunitetit serb në Kosovë.

Konflikti ndëretnik në mes serbëve dhe shqiptarëve në të kaluarën e afërt krijoi lidhjen e mosbesimit të thellë icilinë vitet e pas-konfliktit nuk është menaxhuar për ta bërë relative këte. Rezultatet e pikës kërkimore synojnë në pozicionet e ngulitura në llogore etnike të të dy palëve. Synimi për të krijuar një shoqëri multi etnike në Kosovë tani për tani vjen vetëm nga faktori i jashtëm. Mbyllja e institucioneve të menaxhuara nga Beogradi anulon paralelizmin institucional por e lë atë psikologjik. Mungesa e mundshme e autonomisë për serbët në formën e Asociacionit të Komunave Serbe do të ngrij ndjenjën e frikës, pasigurisë, izolimit, pra jetën e përhershme të serbëve në një botë paralele.

## Literatura

Basta Flajner, L 2010, "Međunarodna zajednica i ustavotvorna vlast" në Država i demokratija, ed. M Podunavac, Službeni glasnik, pp. 167-176.

Ejdus, F 2014, "The Brussels Agreement and Serbia's National Interests – A Positive Balance Sheet?", Konrad Adenauer Stiftung, Belgrade, pp.1-8.

Gallucci, GM 2012, "The Ahtisaari Plan and North Kosovo", TransConflict, Policy, Në dispozicion tek : <<http://www.transconflict.com/think/policy/ahtisaari-plan-north-kosovo/>>

Gjoni, R & Eetterberg, A & Dunbar, D 2010, "Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge in Kosovo", Public Administration & Development, vol. 30, nr. 5, pp. 291-312.

Horoëitz, D 2002, "Constitutional Design: Proposal versus Processes" in The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy, ed A Reynolds, Oxford University Press, Oxford, pp. 19-22.

Horoëitz, D 2000, Ethnic Groups in Conflict, University of California Press, Berkley, Los Angeles&London.

Lajphart, A 1992, Demokracija u pluralnim društvima, Globus, Zagreb.

Lijphart, A 2008, Thinking about Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice, Routledge, Abingdon.

Morina, A 2014, "Brussels 'First Agreement' – A year after", Policy Briefs, Konrad Adenauer Stiftung, Belgrade, pp.1-7.

Tatalović, S 2010, Globalna sigurnost i etnički sukobi, Politička kultura, Zagreb.

Teokarević, J 2012, Demokratizacija postkomunističkih političkih sistema na Balkanu, Fakultet političkih nauka, Belgrade.

Plani i Ahtisarit 2007. OSBE raporti i zgjedhjeve, 2009. Duke parë 1-2, Gazeta Zyrtare, f. 129-143.

Marrëveshja e parë për Parimet në Qeverisjen e normalizimit të marrëdhënieve - "Marrëveshja e Brukselit", 2013.

Rezultatet e zgjedhjeve parlamentare në Kosovë, Komisioni Qendror i Zgjedhjeve, 2014.

Rezultatet e hulumtimit të distancës etnike midis serbëve dhe shqiptarëve, ekipi i Kërkimeve të Fakultetit të Shkencave Politike, 2014.

Đorđević, D 2014, "Čeku trikom pravi vojsku", Novosti August 11. Available at: <<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:504933-Ceku-Postoji-i-Plan-B-kako-da-Kosovo-dobije-vojsku>>.

Refki, A 2009, "Gde su obećane srpske opštine na Kosovu?", Deutsche Ėelle September 9. Available at: <<http://www.dē.de/dē/article/0,,4659213,00.html>>.

Tota, E 2013, "Self Determination Movement earns that it ĩll send the Brussels Agreement to the Constitutional Court", Independent Balkan Neēs Agency June10. Available from: <<http://www.balkaneu.com/determination-movement-earns-send-brussels-agreement-constitutional-court/#sthash.C98f4PLq.dpuf>>.

Taçi hoće vladu bez Srpske, 2014. Available at: <<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html%3A503682-Taci-hoce-vladu-bez-Srpske>>. [September 21, 2014].

Dušan Vučićević

## Si sistemi zgjedhor si faktor i tejkalimit të ndasive etnike në Kosovë

Në këtë punim autori përpiqet të përgjigjet në pyetjen nëse modeli ekzistues zgjedhor kontribuon në zbutjen e ndarjeve etnike në Kosovë. Zgjedhjet për Kuvendin e Kosovës janë kryer sipas modelit proporcional, me lista të hapura zgjedhore dhe me pragun zgjedhor prej 5 %. Nga 120 ulëse, njëzet vende janë të garantuara për deputetët e pakicave, dhjetë prej tyre i përkasin subjekteve politike që përfaqësojnë interesat e komunitetit serb dhe dhjetë të mbeturat për komunitetet tjera jo shumicë. Projektimi i institucioneve të Kosovës miratoi idetë e teorisë konsociacionale; prandaj zgjedhja e deputetëve bëhet sipas modelit proporcional me garanci të veçanta për mbrojtjen institucionale të minoriteteve. Edhe pse sigurojnë që zëri i pakicave të dëgjohej në parlamentin e Kosovës, projektimi i tillë zgjedhor krijon incentiva institucionale për zbatimin e politikës etnocentrike pa kontribuar as në krijimin e partive shumetnike as në orientimin e palëve drejt politikës së pajtimit. Prandaj punimi analizon kapacitetet potenciale të akomodimit të disa ideve që rrjedhin nga teoria integriste, veç tjerash të votave të vetme të transferueshme dhe atyre alternative.



sistemi zgjedhor i Kosovës,  
komuniteti serb në Parlamentin  
e Kosovës



Ky tekst u shkrua fillimisht në  
gjuhën serbe.

Sistemi zgjedhor është tërësia e rregullave dhe procedurave me të cilat votat e votuesve individuale transferohen në mandate parlamentare. Është nervi qendrorë i një sistemi politik, pasi ky nënsistem kompleks është ai ku funksionet kyçe qeveritare dhe konfliktet midis aktorëve më të rëndësishëm politik dhe social në një shtet zgjidhen. Nuk ka asnjë marrëveshje të përgjithshme në shkencat politike mbi rëndësinë e sistemeve zgjedhore për zhvillimin e partisë dhe të sistemeve politike. Ka dy qëndrime diametralisht të kundërta. Sipas atij të parit, sistemeve zgjedhore u atribuohet një rol dytësor, pothuajse i parëndësishëm, duke neglizhuar se edhe në shoqëritë e qëndrueshme demokratike rezultatet zgjedhore ndikojnë direkt në përbërjen e parlamentit, formimin e qeverisë dhe të sistemit të partisë, dhe se rezultatet zgjedhore në vetvete janë një pasojë e drejtpërdrejtë e kombinimit të institucioneve të ndryshme zgjedhore dhe (jo) zgjedhja e qëllimshme e një modeli të caktuar. Sipas të dytës, pozitës maksimaliste, të gjitha problemet dhe sfidat në procesin e demokratizimit mund të zgjidhen me një reformë të sistemit zgjedhor, e cila në fund të fundit çon në inxhinieri kushtetuese dhe zgjedhore dhe qasje të njëanshme në zgjidhjen e problemeve të cilat, më shpesh, nuk mund të hiqen vetëm me ridizajnim të thjeshtë të rregullave kushtetuese dhe zgjedhore.

Edhe pse qëllimi i këtij punimi është që të përcaktojë nëse sistemi ekzistues zgjedhor në Kosovë kontribuon në zbutjen e ndarjeve etnike dhe nëse ndonjë model tjetër zgjedhor do të kontribuonte në mënyrë më efektive në tejkalimin e ndarjeve etnike dhe heqje të etnifikimit të skenës politike të Kosovës, autori do të përpikët të shmang kurthin e pozitës maksimaliste. Edhe pse ne besojmë se sistemi zgjedhor është pjesa më e rëndësishme e sistemit politik, pasi që ajo ndikon në sistemin partiak dhe zgjeron spektrin e përfaqësimit politik, ne nuk duam të reduktojmë fatin e "shoqërisë së Kosovës" për arkitekturën zgjedhore. Në fund të fundit, problemet me të cilat komunitetet e pakicave në Kosovë ballafaqohen nuk mund të zhduken nga një ndryshim i ligjeve zgjedhore. Institucionet zgjedhore nuk sigurojnë lirinë e lëvizjes për serbët e mbetur dhe kthimin e të zhvendosurve, nuk zgjidhin raste të vrasjeve e as zbulojë fatin e personave të zhdukur pas vitit 1999, nuk parandalojnë sakrilegje të shenjta ortodokse dhe varreza, nuk i bëjnë njerëzit të harrojnë të kaluarën e cila ishte shënuar me polarizim të mprehtë të dy bashkësive më të mëdha etnike, shqiptare dhe serbe, polarizim që ka çuar shpesh në rritje të konfliktit të hapur dhe dhunës, duke thelluar tutje antagonizmat në mes grupeve të kundërta etnike.

Megjithatë, ne mendojmë se për bashkëjetesën e mëtutjeshme të grupeve të ndryshme etnike në Kosovë modelimi i kujdesshëm i sistemit zgjedhor është i një rëndësie të veçantë, me kusht që, natyrisht, qëllimet e vendosura nënkuptojnë zgjedhjen e politikanëve të moderuar, të pranueshëm si për komunitetin shqiptar ashtu edhe për atë serb, krijimin dhe forcimin e partive shumetnike dhe heqja e etnifikimit të politikës në Kosovë. Vetëm në kushte të tilla institucionet e Kosovës do të mund të jenë të pranueshme për serbët si dhe vetëm institucionet e tilla do të mund të zgjidhin problemet e përmendura më lart.

## **A ekziston modeli "më i miri" zgjedhor për shoqëritë e ndara etnikisht?**

Një nga sfidat më të mëdha me të cilën një numër i madh i shtetesh përballet është diversiteti etnik, fetar, gjuhësor dhe kulturor. Prandaj përpjekjet për gjetjen e zgjidhjeve për rregullimin dhe zbutjen e konflikteve në shoqëritë me ndarje të thella paraqesin një sfidë të veçantë jo vetëm për politikanët, por edhe për studiuesit. Nëse ne neglizhojmë këshillat që alternativa më e mirë për shoqëritë heterogjene etnikisht është një përfundim i qetë politik, zhdukja e gjendjes së tanishme pluraliste dhe shfaqja e shteteve të reja, etnikisht (më shumë) homogjene, ne kemi dy zgjidhje para nesh.

Sipas të parës, është më mirë që të nxirren linja të qarta të demarkacionit institucional në mes komuniteteve etnike në konfrontim. Në mënyrë efektive, është e mundur që të arrihet ndarja institucionale nga federalizimi i shtetit, duke ndërtuar një sistem të veçantë gjyqësor apo arsimor në territoret e populluar nga anëtarët e grupeve të ndryshme etnike, nga formimi i zonave zgjedhore në zonat ku anëtarët e grupeve pakicë janë territorialisht të koncentruar, me krijimin e rregullave zgjedhore që lejojnë diskriminimin pozitiv të partive dhe kandidatëve të komuniteteve etnike, etj. Zgjidhje të tilla institucionale krijojnë kushte për zhvillimin e një politike ekskluzivisht etnike. Në shtyllën tjetër janë idetë që kanë për qëllim integrimin e komuniteteve në konflikt.

Përkrahësit e ideve të tilla kanë për qëllim minimizimin e rëndësisë së përkatësisë etnike në jetën politike, heqjen e etnikimit të politikës, promovimin e të drejtave dhe lirive individuale të njeriut dhe ndërtimin e një ndjenje të përkatësisë në shtet në mënyrë të pavarur nga identitetet përkatëse kombëtare, por jo në kundërshtim to<sup>1</sup>.

Debati lidhur me zgjidhjet e përshtatshme institucionale për shoqëritë me ndasi të thella mund të reduktohet në debatin për zgjedhjen e tyre të sistemit elektoral. Nga njëra anë janë protagonistët e idesë së përfaqësimit proporcional (PR). Sistemi proporcional zgjedhor - në kombinim me fuqinë e vetos për komunitetet e pakicave me të cilat ata mbrojnë interesat e tyre jetike, me autonomi të garantuar mundëson vendim-marrje të pavarur për çështjet e brendshme dhe me shpërndarjen proporcionale të burimeve shtetërore dhe poste publike në çdo segment të shoqërisë së ndarë – përmbledh tiparet themelore të konceptit të demokracisë konsociacionale ose të ndarjes së pushtetit. Rezultati i marrëveshjes së tillë institucionale është sundimi i koalicionit të madh me të cilin Lijphart nënkupton ndarjen formale dhe joformale të pushtetit midis grupeve të ndryshme etnike, fetare, gjuhësore dhe kulturore në një shoqëri. Sistemi proporcional zgjedhor, veçanërisht në dallimet e tij ekstreme (zonë e vetme elektorale dhe mungesa e pragut zgjedhor), siguron proporcionalitet maksimal në mes të pjesës së votave dhe mandatet e fituara, përfaqësimit të drejtë të të gjitha grupeve sociale dhe të interesit në parlament, zhvillimin e sistemit shumëpartiak, formimin e qeverisë me koalicione të cilat duhet të sigurojnë mbijetesën e tyre përmes negociatave të përhershme dhe ndërtimin e konsensusit në mes grupeve. Përfaqësuesi kryesor i këtyre ideve dhe krijuesi i konceptit të demokracisë konsociacionale është Arend Lijphart (Lijphart 1997, 1991, 1996, 2008). Mekanizmat konsociacionale u japin pushtet të tepruar elitave politike të zgjedhura nga segmente të ndryshme të shoqërisë pluraliste. Ato nuk krijojnë incentiva institucionale për politikanët që të punojnë për integrimin politik të shtetit, por motivojnë ata për të propozuar politika nga të cilat vetëm anëtarët e grupeve të tyre etnike do të përfitojnë.

Një shkollë tjetër përbëhet nga autorë të cilët propozojnë që mbajtësit e pushtetit politik të zgjidhen sipas procedurave zgjedhore të cilat janë më të favorshme për kandidatët që gëzojnë mbështetje në grupet e konfrontuara etnike, politikan të orientuar drejt politikës së pajtimit (Bochsler 2011; Horowitz 1985, 1991, 2003; O'Leary et al 2003; Reilly 2001). Ndërsa konsociacionistët vënë theksin në koalicione pas-zgjedhore, anëtarët e kësaj shkolle caktojnë rol më të rëndësishëm koalicioneve para-zgjedhore dhe krijimin e partive shumëetnike e cila do të nxjerrë fuqinë e tyre zgjedhore në bazë të votave që shkojnë përtej kufijve etnikë. Kandidatët e zgjedhur nga votat e bashkësive të ndryshme etnike do të kenë një detyrim të fortë për të zhvilluar politikë e cila nuk është ekskluzivisht e bazuar në etnitet. Modeli zgjedhor i propozuar nga Donald Horowitz si zgjidhja më e mirë për shoqëritë e ndërlikuara etnike ishte sistemi i votës alternative (AV). Sipas Horowitz, votimi alternativ krijon incentiva për

---

1 Mbi patriotizmin kushtetues si strategji për ndërtimin e identitetit politik dhe unitetit në shoqërinë pluralistë të Kosovës shih tekstin nga Nikola Beljinac në këtë vëllim.



akomodim ndër-grupor në zgjedhje duke inkurajuar partitë dhe kandidatët që të zhvillojnë fushata tërheqëse për votuesit nga kampi i kundërt etnik për t'i dhënë atyre preferencë të dytë (ose të tretë) kur është e sigurt se preferenca e parë e tyre është kandidati nga grupi i tyre etnik. Në situata kur asnjë kandidat nuk e ka shumicën absolute për të qenë preferencë e parë, numri i votuesve për preferencën e dytë (të tretë, të katërt...) mund të ndikojë në mënyrë vendimtare në rezultatin zgjedhor. Prandaj partitë politike do të jenë të motivuara që të marrin pozicione të moderuara, të cilat do të rrisin prirjen e tyre ndaj kompromisit, ndërsa kandidatët do të përpiqen të zgjerojnë bazën e tyre zgjedhore përtej grupeve të tyre etnike në kërkim të shumicës absolute të preferencave. Votimi Alternativ, si dhe sistemi i votës së vetme të transferueshme (STV) dhe sistemi i votës së vetme të pa-transferueshme (SNTV), me të cilat do të merremi në vijim të këtij punimi, mund të çojë në politikën e kompromisit ndër-grupor dhe negocijimit para-zgjedhor vetëm nëse zbatohet në zonat zgjedhore me karakter shumetnik.

Sistemet e votave alternative, p.sh. sistemet e balotazhit (instant runoff), janë të bazuara në votimin preferencial dhe një zonë të vetme elektorale. Në to votuesit shprehin preferencat e tyre duke shkruar numrin një (1) para emrit të kandidatit që është zgjedhja e tyre e parë, numri dy (2) para kandidatit që është zgjedhja e tyre e dytë, dhe kështu me radhë. Numërimi i votave në këtë sistem është një proces shumëfazësh i cili zgjat deri sa një kandidat nuk merr shumicën absolute të votave. Më saktësisht, nëse asnjë kandidat nuk ka shumicën absolute të preferencave të para, numërimi vazhdon duke eliminuar kandidatët me numrin më të ulët të preferencave të para dhe shpërndarjen e votave e tij / saj kandidatëve të tjerë në përputhje me preferencat e tjera të shënuara në fletën e votimit. Kjo procedurë përsëritet derisa një nga kandidatët mbledh shumicën absolute.

Në një situatë hipotetike në të cilën në një zonë zgjedhore 42% e votuesve votojnë për kandidatin radikal të grupit etnik A, 26% për kandidatin radikal të grupit etnik B, 17% për kandidatin e moderuar të grupit etnik A dhe 15% për kandidatin e moderuar të grupit etnik B, është e mundur që të zgjidhet një kandidat i moderuar, nëse votuesit e moderuar e shënojnë si preferencë të tyre të dytë kandidatin e moderuar nga grupi i kundërt etnik në vend të kandidatit radikal të tyre.

TABELA 1. SITUATË HIPOTETIKE NË NJË ZONË TË VETME ZGJEDHORE ME KANDIDATËT E TË DY GRUPEVE ETNIKE – A DHE B – TË ORIENTIMIT RADIKAL DHE TË MODERUAR

	42%	26%	17%	15%
preferenca e parë	rA	rB	mB	mA
preferenca e dytë	mA	mB	mA	mB
preferenca e tretë	mB	mA	rB	rA
preferenca e katër	rB	rA	rA	rB

TABELA 2. REZULTATET E ZGJEDHJEVE SIPAS SISTEMIT TË VOTËS ALTERNATIVE NË NJË SITUATË HIPOTETIKE

	rA	rB	mB	mA
numërimi i parë	42%	26%	17%	15%
numërimi i dytë	42%	26%	32%	Përrjashtuar
numërimi i tretë	42%	përrjashtuar	58%	

Edhe pse numri i përgjithshëm i preferencave të para të fituara nga kandidatët radikal është shumë më i lartë (68%) se sa ato të të moderuarve (32%), shpërndarja e preferencave të tjera - zgjedhësit radikal shënojnë përfaqësuesin e grupit të tyre etnik si preferencë të dytë, përdërisa votuesit e moderuar më shpesh zgjedhin kandidatët e moderuar nga grupi i kundërt, atëherë ata nga radhët e tyre të cilët nuk janë të gatshëm për normalizim dhe kompromis, por janë në favor të radikalizimit shtesë të marrëdhënieve ndër-grupore - çojnë në zgjedhjen e kandidatit të moderuar të grupit etnik B. Në këtë rast, rezultati i tillë zgjedhor ndikon në të dy partitë dhe në kandidatët dhe i bënë ata të zbusin retorikën e tyre, të kthehet në drejtim të negociatave ndërmjet grupeve dhe të pozicionohen më afër votuesit mesatar. Votimi Alternativ zbatohet në Australi, Fixhi dhe Papua Guinea e Re, dhe pas miratimit të tij, dy shtetet e fundit të përmendura kanë arritur të zbusin tensionet etnike dhe të reduktojnë armiqësitë etnike të cilat i kishin karakterizuar shoqëritë e tyre (eds. Gallagher & Mitchell 2005; Reilly 1997; Eds Reynolds, Reilly & Ellis 2005). Përveç që votimi alternativ është përdorur në zgjedhjet parlamentare në tre shtetet që i përket Oqeanisë, i njëjti është përdorur edhe në zgjedhjet presidenciale të Republikës së Irlandës. Rezultatet e zgjedhjeve presidenciale irlandeze të vitit 1990 tregojnë rëndësinë e preferencave tjera dhe ndikimin e tyre të drejtpërdrejtë në zgjedhjen e kreut të shtetit në Irlandë.

TABELA 3. ZGJEDHJET PRESIDENCIALE NË REPUBLIKËN E IRLANDËS, 1990

kandidati	votat për preferencës e parë	Eliminimi i Currie-it	votat e fazës së dytë
Austin Currie (Fine Gael)	267,902	-267,902	-
Brian Lenihan (Fianna Fail)	694,484	+36,789	731,273
Mary Robinson (Labour)	612,265	+205,565	817,830
Non-transferable		+25,548	25,548
Total	1,574,651		1,574,651

Sipas sistemit zgjedhor i Pari i Listës Merr Postin (FPTP), fituesi i zgjedhjeve presidenciale do të ishte Lenihan. Sidoqoftë, në sistemin alternativ të votave, shumica e votuesve të cilët mbështetën Austin Currie si preferencën e tyre të parë kishin shënuar Mary Robinson si preferencën e tyre të dytë, e cila pas numërimit të dytë dhe në sajë të votave të votuesve të Currie-së u zgjodh Presidentja e Irlandës. Është e qartë se në një shoqëri komplekse etnike rezultati i zgjedhjeve presidenciale mund të ndikohet edhe nga përfaqësuesit e grupeve të pakicave duke qenë se ata do t'ua besonin preferencat e tyre të dyta kandidatit të grupit shumicë, të një orientimi më të moderuar. Modeli i tillë mund të çojë në forcimin e politikës së akomodimit.

Përveç votimit alternativ, përkrahësit tjerë të qasjes integroniste theksojnë vlerën potenciale të miratimit të votës individuale të transferueshme, si një mekanizëm për zbutjen e konfliktit fetar në Irlandën e Veriut (O'Leary et al. 2003), apo sa i përket çështjes së votës së patransferueshme individuale si një variant që mund të ndryshojë mënyrën e zgjedhjes së anëtarëve të Kryesisë së Bosnje dhe Hercegovinës (Bochsler 2011) pas vendimit në rastin Sejdiç - Finçi kundër Bosnje-Hercegovinës, me të cilin Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut në Strasburg ka vlerësuar se pjesëtarët e pakicave kombëtare në Bosnje - sipas modelit ekzistues – janë penguar për të kandiduar për anëtarë të Dhomës së Popujve të Asamblesë Parlamentare dhe Presidencës trepalëshe. Sipas Kushtetutës së Bosnje-Hercegovinës, vetëm kandidatët - anëtarë të kombësisë boshnjake, serbe dhe

kroate mund të kandidojnë për këto institucione, prandaj qytetarët e tjerë të BH janë diskriminuar për shkak të këtyre dispozitave.

Vota individuale e transferueshme bazohet edhe në votimin preferencial, por në zonat zgjedhore shumë-anëtareshe. Çdo kandidat në një zonë që arrin droop kuotën (numri i përgjithshëm i votave / numri i vendeve + 1) zgjidhet. Nëse një kandidat ka numër më të lartë të votave se droop kuota, "teprica" e votave të tij / saj i transferohet kandidatëve tjerë në përputhje me preferencat e tjera të shënuara në fletën e votimit. Në të njëjtën kohë, kandidatët me numrin më të vogël të votave përjashtohen nga numërimi dhe - njëjtë si me votimin alternativ - votat e kandidatit të tillë u transferohen kandidatëve të tjerë, përsëri në përputhje me preferencat e shënuara. Procedura për transferimin e votave përsëritet deri në zgjedhjen e sa më shumë deputetëve siç është numri i vendeve të fituara në zonën zgjedhore.

Në sistemin e votës individuale të pa-transferueshme, çdo votues ka një votë në një zonë zgjedhore shumë-anëtarëshe. Nëse është zonë zgjedhore tre-anëtarëshe, tre kandidatët me numrin më të madh të votave zgjidhen pa marrë parasysh faktin nëse shpërndarja e vendeve mes partive është proporcionale apo jo. Në situatën e paraqitur (Tabela 4), partia C është lënë pa një mandat të vetëm pavarësisht 38.7% të votave të fituara nga dy kandidatët e saj. Edhe pse SVITP nuk është një sistem proporcional dhe edhe pse kandidatët nuk kanë nxitje institucionale për të "kërkuar" votat brenda grupit të kundërt etnik, ai i jep shanset më të mëdha për pakicat që të fitojnë një vend sesa sistemet e klasike të mazhorancës brenda një zone të vetme zgjedhore. Prandaj Bochslar propozon këtë sistem për zgjedhjet e Kryesisë së BH, por në një variant në të cilin numri i anëtarëve të Kryesisë do të rritej në pesë, dhe shteti shndërrohet në një zonë zgjedhore një anëtarëshe. Sipas llogaritjeve të tij, tri kombësitë me numrin më të madh do të kishin ende të paktën nga një anëtar, vendi do të ishte i hapur për pjesëmarrjen e kandidatëve të komuniteteve të tjera pakicë në zgjedhje, dhe një parti shumetnike mund do të mund të kandidonte për ulësen e pestë në Kryesi, në përputhje për të fituar vota në dy entitetet - Federata e BH-së dhe Republika Serbska.

TABELA 4. VOTA E PA-TRANSFERUESHME INDIVIDUALE NË NJË SITUATË HIPOTETIKE

Zonë zgjedhore tre anëtarëshe	% votave	
kandidati 1 - partia A	21.1	zgjedhur
kandidati 2 - partia A	20.2	zgjedhur
kandidati 3 - partia B	20.0	zgjedhur
kandidati 4 - partia C	19.5	
kandidati 5 - partia C	19.2	

## Sistemi zgjedhor në Kosovë

Sipas modelit ekzistues zgjedhor në Kosovë, 120 deputetë zgjidhen nga sistemi zgjedhor proporcional në bazë të listave të hapura zgjedhore, duke përdorur metodën e Sainte-Laguë për transferimin e votave në mandate, me pragun zgjedhor prej 5%. Nga 120 ulëse, njëzet vende janë të rezervuara për komunitetet pakicë, dhjetë prej tyre i përkasin partive politike, koalicioneve, grupeve të qytetarëve dhe kandidatëve të pavarur që përfaqësojnë interesat e pakicës kombëtare serbe, tre vende u shkojnë boshnjakëve, dy janë për turqit dhe një për secilin prej goranëve, romëve, ashkalijve dhe egjiptasve, ndërsa vendi i fundit i rezervuar është i fituar nga lista zgjedhore e romëve, ashkalinjëve apo egjiptasve

që fiton numrin më të madh të votave (Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, 2008). Subjektet politike që përfaqësojnë komunitetet pakicë marrin pjesë në ndarjen e 100 mandateve të mbetura edhe nëse dështojnë të arrijnë pragun zgjedhor prej 5%, i cili në fakt do të thotë se pragu natyror zgjedhor është aplikuar për ta. Për shkak të dispozitës kushtetuese, sipas të cilës çdo vend i fituar në zgjedhje i shtohet vendeve të rezervuara për komunitetin serb (dhjetë) dhe komuniteteve të tjera pakicë, në zgjedhjet parlamentare të vitit 2010 partitë e pakicave fituan pesë mandate më shumë përveç atyre njëzet që ishin të rezervuara (Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Neni 148 (1))

Sidoqoftë, kjo dispozitë kushtetuese ka karakter kalimtar dhe ka qenë në fuqi vetëm për dy mandatet e para të parlamentit të Kosovës pas shpalljes së njëanshme të pavarësisë, në mënyrë që në prill të vitit 2014 një projektligj i ri për zgjedhjet e përgjithshme, i cili nuk u pranua nga komuniteti serb në Kosovë, të hyj në procedurë ligjore.

Projektligji prezantoi tre ndryshime të rëndësishme. Së pari, në modelin e ri të ligjit, vendet e rezervuara për komunitetet pakicë (njëzet) janë shndërruar në ulëse të garantuara. Në praktikë, kjo do të thotë se komuniteti serb ka dhjetë vende të garantuara dhe, për të marrë pjesë në shpërndarjen e 100 vendeve të mbetura, komuniteti duhet të fitojë të paktën njëmbëdhjetë vende në zgjedhje<sup>2</sup>. Pasi që të gjitha simulimet tregojnë se asnjë komunitet pakicë nuk është në gjendje që të fitojë më shumë mandate se sa është ato të garantuara, vetëm partitë politike shqiptare do të marrin pjesë në shpërndarjen e 100 vendeve të mbetura (Qendra Evropiane për Çështje Minoritare Kosovë më 2014). Së dyti, votuesit janë të lejuar të votojnë më së shumti për pesë kandidatë në listën zgjedhore, dhe në rast se votuesit nuk e përdorin këtë të drejtë apo votojnë për më shumë se pesë kandidatë, votat e tilla do ti shtohen kandidatit në krye të listës zgjedhore. Nëse ka një koalicion të disa partive të pakicave që konkurrojnë për zgjedhjet, do të jetë e vështirë që të arrihet një marrëveshje lidhur me atë se kush do të jetë bartës i listës, pasi që të gjitha votat e të gjithë zgjedhësve që nuk e përdorin të drejtën për të votuar për kandidatët brenda listës do ti shkojnë të parit të listës, sidomos kur kihet parasysh se një numër shumë i vogël i qytetarëve do të përdor këtë të drejtë pasi që shumica prej tyre votojnë vetëm për listën zgjedhore. Dhe së treti, vetëm qytetarët me dokumente të Kosovës do të gëzojnë të drejtën e votimit, që do të parandalojë një numër të madh të personave të zhvendosur brenda vendit dhe refugjatët që lanë Kosovën pas 1 janarit 1998 të ushtrojnë të drejtën e tyre të votimit (Qendra Evropiane për Çështje Minoritare Kosovë më 2014).

Në nivelin lokal, zgjedhjet për kuvendet komunale janë të organizuara sipas sistemit zgjedhor të ngjashëm me atë të nivelit qendror - sistemit proporcional zgjedhor, listat e hapura, formula Sainte-Laguë për shpërndarjen e mandateve - por pa një regjistrim zgjedhor të parashikuar ligjërisht dhe vende të garantuara për komunitetet pakicë në territorin e vetëqeverisjes lokale, ndërsa kryetarët e komunave zgjidhen me shumicën e votave në dy raundet e para - shumica balotazh (Ligji për Zgjedhjet Lokale në Republikën e Kosovës, 2008). Presidenti i Kosovës nuk zgjidhet me zgjedhje të drejtpërdrejta, por në mënyrë të tërthortë, në parlament, e cila e vendos Kosovën në kategorinë e sistemeve parlamentare. Kuvendi i Kosovës zgjedh presidentin me shumicën e dy të tretave të votave, dhe në qoftë se pas dy raundeve të votimit asnjëri nga kandidatët nuk ka fituar numrin e nevojshëm të votave, raundi i tretë është organizuar për votim për dy kandidatët me numrin më të lartë të votave, ku kandidati që fiton shumicën e votave të deputetëve të pranishëm (shumicë e thjeshtë) zgjidhet.

---

2 Në zgjedhjet e vitit 2010, partitë serbe kanë fituar tri vende të cilat së bashku me 10 vendet e rezervuara u kanë dhënë atyre në total trembëdhjetë deputetë. Sipas modelit të ri, shtatë vendet e garantuara do ti shtoheshin tri vendeve të fituara, kështu që komuniteti serb do ti kishte 10 deputetë në total.

## A mundet reforma e sistemit zgjedhor në Kosovës të çojë në tejkalimin e ndarjeve etnike?

Futja e sistemit zgjedhor proporcional, me mbrojtje të veçantë për komunitetet e pakicave përmes vendeve të rezervuara (garantuara) është një nga mekanizmat konsociacionale të pranuar në procesin e projektimit të institucioneve të Kosovës. Edhe pse mund të thuhet se këto institucione në një masë më të madhe ose më të vogël përmbajnë karakteristika të tjera konsociacionale - pjesëmarrja e garantuar me Kushtetutë e komuniteteve jo-shumicë dhe komunitetit serb në qeverinë e Kosovës (Koalicioni i madh?), statusi i veçantë i komunave me shumicë serbe të cilat kanë të drejtën në asociacion dhe të prerogativave të rëndësishëm në fushën e arsimit, shëndetësisë dhe mbrojtjes sociale (autonomi) dhe pamundësia që ligjet që kanë të bëjnë me interesat jetike të komuniteteve pakicë të kalohen pa pjesëmarrjen e tyre (vetoja e pakicës) - është e vështirë të flitet për shoqërinë e Kosovës si një demokraci konsociacionale. Një lloj mbrojtje e të drejtave politike të komunitetit serb nuk mund të plotësojë rrezikimin e të drejtave themelore individuale dhe civile. E drejta për një vend të ministrisë për një anëtar të komunitetit serb nuk mund të zëvendësojë lirinë e kufizuar të lëvizjes për një numër të madh të serbëve. Mungesa e mirëkuptimit midis dy komuniteteve dhe dekada të jetesës në institucionet paralele nuk do të zhduken duke garantuar dhjetë vende për deputetët e komunitetit serb (njëzet për shqiptarët në total). Kjo do të jetë veçanërisht e vërtetë në qoftë se projektligji i ri për zgjedhjet e përgjithshme miratohet, që do të çonte në ndarjen e mëtejshme zgjedhore dhe getoizimit të komuniteteve pakicë. Në rrethana të reja, serbët dhe të tjerë jo-shqiptarë do të konkurrojnë në zgjedhjet për vetëm njëzet vende të garantuara, dhe për shkak të peshës së tyre relativisht të vogël në popullsinë e përgjithshme 100 vendet e mbetura do të shpërndahen vetëm brenda korpusit politik shqiptar.

Modeli i tillë gjithashtu do të rrisë politikën e bazuar ekskluzivisht në përkatësinë etnike dhe tërësisht do të çaktivizojë paraqitjen e partive shumetnike dhe të akomodimit të orientuar. Prandaj pyetja është nëse modeli ekzistues zgjedhor do të kontribuojë në zbutjen e linjave ekzistuese të ndasive dhe a ka ndonjë model tjetër zgjedhor nga përdorimi i të cilit do të jetë më lehtë të tejkalohen ndasitë e thella etnike?

Vitet e fundit dëshmuar kërkesat gjithnjë e më të dukshme për reformën e sistemit zgjedhor të Kosovës, që vijnë nga radhët e organizatave joqeveritare dhe nga intelektualët e pavarur (Qendra Evropiane për Çështje Minoritare Kosovë 2011; Demokraci për Zhvillim 2011; Instituti i Kosovës për Hulumtime të Politikave dhe Zhvillim, KIPRED - Kosovski Institut za političko istraživanje i razvoj 2012). Edhe midis partive kryesore shqiptare - të LDK-së, PDK-së, AAK-së - ka një marrëveshje në lidhje me nevojën për ridizajnimin e sistemit zgjedhor dhe e njëjta vlen edhe për zgjedhjet presidenciale. Zgjedhja e drejtpërdrejtë e presidentit nga ana e qytetarëve ka qenë e propozuar, në vend të zgjedhjeve në parlament, që ka qenë praktika deri më tani. Propozimet për reformën e modelit zgjedhor për zgjedhjet parlamentare janë kryesisht të orientuara për ndryshimin dhe rritjen e numrit të zonave zgjedhore<sup>3</sup>. Variante të ndryshme kanë propozuar pesë (kufijtë rajonale të UNMIK-ut), gjashtë (ndarja e rajoneve sipas tabelave të regjistrimit të makinave), shtatë (në bazë të kodeve postare të ndarjes së qyteteve), tetë, ose deri në 26 zona zgjedhore. Numri i ulëseve për zonë zgjedhore do të përcaktohet në mënyrë proporcionale, dhe sipas disa propozimeve mund të ekzistojë një zonë e vetme zgjedhore në nivel shtetëror e cila do të shërbejë për kompensimin e një shpërpjesëtim si një pasojë e pashmangshme

3 Për më shumë lidhur me argumentet për përfshirjen e një numri më të madh të zonave zgjedhore shih raportet nga ECMI, D4D, KIPRED.

e transformimit të votave në mandate në rang të zonës zgjedhore. Zona zgjedhore (kombëtare) kompensuese do ti jap njëzet nga 100 (KIPRED), apo tridhjetë nga 100 ulëse (D4D). Risi të tjera do të përfshijnë pragun zgjedhor - propozimi është për të reduktuar atë në 1% ose 3% - dhe zvogëlimin e numrit të votave në posedim të çdo votuesi nga pesë në një, nëse votohet për kandidatët nga lista e hapur. Të gjitha propozimet e përmendura përkrahin megjithatë idenë se përfaqësimi i komuniteteve pakicë do të sigurohet më së miri me vendet e garantuara.

Edhe pse vendet e garantuara nuk janë zgjidhja më e keqe institucionale, pasi që të paktën ato garantojnë që zëri i pakicave të dëgjohet në institucione, ne mendojmë se ato më shpesh krijojnë stimuj institucional për zgjedhjet e organizuara ekskluzivisht në bazë të përkatësisë etnike. Kjo është veçanërisht e vërtetë në situatat kur partitë e pakicave konkurrojnë për vende të garantuara, ndërkohë që vetëm partitë e popullit shumicë marrin pjesë në shpërndarjen e mandateve të mbetura.

Në atë mënyrë jo vetëm që nuk stimulohet përfshirja dhe integrimi politik i grupeve të pakicave, por politikanët që vijnë nga grupi i shumicës nuk e ndiejnë nevojën për të krijuar dhe propozuar politika publike atraktive për të gjithë qytetarët pa marrë parasysh përkatësinë e tyre etnike. Përveç kësaj, nuk është e qartë se si do të motivohen qytetarët e nacionalitetit serb për të marrë pjesë në zgjedhje në një masë më të madhe. Partive serbe u garantohen dhjetë vende, dhe për të marrë pjesë në shpërndarjen e 100 vendeve të mbetura ata duhet të fitojnë më shumë se 10% të numrit të përgjithshëm të votave, që është pothuajse e pamundur. Në mënyrë efektive, pavarësisht se sa është pjesëmarrja zgjedhore e serbëve, numri i vendeve që u përkasin partive të tyre do të jetë dhjetë. A mundet pra ndonjë nga idetë që rrjedh nga shkolla integriste të jetë të dobishme dhe e zbatueshme në territorin e Kosovës?

Votimi alternative në zgjedhjet parlamentare të Kosovës është fillimisht i lidhur me problemin e krijimit të zonave zgjedhore njëanëtarëshe. Së dyti, edhe në qoftë se një komision i pavarur zgjedhor do të arrijë të caktoj kufijtë e 120 zonave zgjedhore nga të cilat një numër i tyre do të ishte shumëetnike, është vështirë të pritët që serbët do të pranonin një zgjidhje të tillë për shkak se numri i vendeve që do të mund të fitonin në përputhje me atë model është më i ulët se ai i garantuar aktualisht, dhe ulëset, me manipulim të kujdesshëm të zgjedhjeve, mund të fitohen gjithashtu nga goranët, turqit dhe boshnjakët. Edhe pse sistemi i votës alternative do të krijojë stimuj për bashkimin e votave dhe shkëmbim të preferencave në zonat shumëetnike, futja e sistemit të votës individuale të transferueshme që mund të funksionojë në të njëjtën kohë me vende të garantuara për komunitetet jo-shqiptare do të ishte një zgjidhje më e mirë.

Vota individuale e transferueshme, në bazë të votimit preferencial sikurse ajo alternative, është aplikuar në zonat shumë-anëtarëshe zgjedhore. Territori i Kosovës në këtë rast do të duhej të ndahej në një numër më të madh të zonave zgjedhore të mesme e (katër deri në tetë ulëse), nga të cilat një numër i madh mund të jenë me karakter shumëetnike. Njëzet vendet do të mund tu jepen partive me kandidatët e pakicave (dhjetë komunitetit serb + dhjetë të tjerave jo-shqiptare), në mënyrë të tillë që të përmbledhet numrit i preferencave të para të fituara nga kandidatët e partive që përfaqësojnë interesat e komuniteteve pakicë, ndërsa vendet do të ndahen në proporcion me forcën elektorale të partive.

TABELA 5. SHPËRNDARJA E VENDEVE TË GARANTUARA PËR PARTITË DHE KANDIDATËT E KOMUNITETIT SERB (SITUATË HIPOTETIKE)

Kandidatët	partia A	partia B	partia C
1	2000	1500	700
2	1000	900	500
3	800	600	400
4	700		350
5	500		50
Totali i preferencave të para	5000	3000	2000
totali i vendeve	5	3	2

Nëse tri parti serbe marrin pjesë në zgjedhjet parlamentare të Kosovës (Tabela 5) me kandidatët e tyre në zonat shumë-anëtarëshe zgjedhore, partia A do të fitojë tre vende të garantuara, partia B tre vende dhe partia C dy vende. Me komunitetet e pakicave që kanë një vend të garantuar në parlamentin e Kosovës, vendi do të fitohet nga kandidati i partisë i cili ka numrin më të madh të preferencave të para në total. Partia C do të duhet t'ia ofroj dy vendet e saj kandidatëve të cilët kanë fituar përqindjen më të lartë të preferencave të para nga numri i përgjithshëm i atyre që kanë votuar në një zonë shumë-anëtarëshe.

Kandidatët e pakicave do të kenë gjithashtu mundësinë për të fituar vendin brenda zonave zgjedhore shumë-anëtarëshe me kusht që ata të fitojnë droop kuotën  $(S / V + 1)$  në zgjedhjet. Në disa cikle të para zgjedhore mundësia që kjo të ndodhë ndoshta do të jetë e vogël, nëse supozojmë se shqiptarët më së shumti do të shënonin kandidatët serb si preferencat e tyre të fundit. Megjithatë, votuesit serbë do të mund të ndikojnë në zgjedhjen e kandidatëve shqiptarë, në një masë të caktuar, pasi që ata do të japin e preferencat e tyre të treta, e katërta, e pesta, etj për shqiptarët e moderuar, dhe në ndonjë fazë të numërimit këto preferenca do të mund të ndikojnë në mënyrë vendimtare në rezultatin zgjedhor. Kjo do të kontribuonte në forcimin e graduar të politikës së pajtimit. Vendet në parlamentin e Kosovës do të fitoheshin nga kandidatët e moderuar shqiptarë të zgjedhur edhe nga vota e qytetarëve që u përkasin komuniteteve jo-shumicë të cilët, nga njëra anë, do të zgjerohin bazën elektorale të disa deputetëve përtej grupit të tyre etnik dhe do të rritnin detyrimin e tyre për tu kujdesur për qytetarët jo-shqiptarë në paraqitjet e tyre publike dhe në propozimin e politikave. Nga ana tjetër, pjesëmarrja zgjedhore e komuniteteve jo-shumicë do të rritej dhe përfshirja e tyre sociale dhe politike do të rritej gjithashtu. Mundësia që, përveç ndikimit mbi shpërndarjen e vendeve të garantuara, ata direkt do të vendosnin për zgjedhjen e deputetëve të tjerë (shqiptarë) do të ndikonte që ata të fillojnë të perceptojnë institucionet e Kosovës si të tyre, dhe jo vetëm shqiptare.

Pas disa cikleve zgjedhore, ndryshimi gradual i klimës sociale dhe heqja e etnifikimit të politikës do të çojë në një situatë që, në zgjedhje, shqiptarët të shënojnë si preferencën e tyre të dytë dhe të tretë partinë serbe që është ideologjikisht më afër tyre, sesa atë shqiptare me propozimet e politikave publike të së cilës ata nuk pajtohen. Model i tillë zgjedhor, me kohë, do të çojë në krijimin e partive shumetnike.

Getoizimi dhe fortifikimi i jetëve paralele të dy bashkësive më të mëdha etnike në vend të bashkëjetesës, nuk janë pasoja të drejtpërdrejta të sistemit zgjedhor. Megjithatë, miratimi i ligjit i cili është në procedurë parlamentare do të tregojë se nuk ka vullnet politik për tejkalimin e ndarjeve etnike. Zgjedhja e njëzet deputetëve nga votat e komuniteteve jo-shumicë dhe 100 deputetëve nga votat e bashkësisë etnike shqiptare për më tepër do t'i thellonte ndasitë. Pas zgjedhjeve, nga shoqëria dhe me anë të sistemit zgjedhor, ato do të transferohen edhe në parlament gjithashtu. Një grup i njerëzve do të mbrojë të drejtat e pakicës, ndërsa tjetri do të mbrojë të drejtat e shumicës. Sipas integrationistëve, kjo është e gabuar. Modeli zgjedhor duhet të forcojë ndjenjën e përkatësisë dhe të komunitetit. Vota e vetme e transferueshme, me mbajtjen e vendeve të garantuara si masë e garancisë për përfaqësim të pakicave në parlament, mund të përfaqësojnë bazën për ndërtimin e një shoqërie shumë-etnike në Kosovë. Në kombinim me votimin alternativ në zgjedhjet presidenciale, në qoftë se ka një ndryshim në mënyrën e zgjedhjes së presidentit të Kosovës, modelet e reja dhe rrallë të përdorura zgjedhore mund të përbëjnë fillim të ri në marrëdhëniet midis dy grupeve më të mëdha etnike në Kosovë.



## Literatura

Bochsler, D 2011, 'Nediskriminativna pravila i etnička predstavljnost: izbor Državnog predsedništva Bosne i Hercegovine', *Godišnjak*, vol. 5, no. 5, Fakultet političkih nauka, Beograd;

Democracy for Development 2011, *Electoral System – Presentation*, Available from: <<http://d4d-ks.org/assets/2011-12-20t-Election-System-D4D.pdf>>. [25 April 2014];

Qendra Evropiane për Çështje të Minoriteteve Kosovë 2011, *Mbrojtja e të drejtave të komuniteteve në reformën zgjedhore të Kosovës, në dispozicion në*: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

Qendra Evropiane për Çështje të Minoriteteve Kosovë 2013, *Zgjedhjet lokale të Kosovës 2013: Mësimet e nxjerra për Komunitetet Pakicë - Një analizë e shkurtër*, në: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 prill];

Qendra Evropiane për Çështje të Minoriteteve Kosovë 2014, *Një Përmbledhje e disa prej ndryshimeve në Projektligjin për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës, në dispozicion në*: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 prill 2014];

Gallagher, M & Mitchell P (eds) 2005, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford;

Horowitz, DL 1985, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley;

Horowitz, DL 1991, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley;

Horowitz, DL 2003, 'Electoral Systems: A Primer for Decision Makers', *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, pp. 115-127;

Lijphart, A 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven;

Lijphart, A 1991, 'The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa', *Politikon*, vol. 18, no. 2, pp. 91-101;

Lijphart, A 1996, 'The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation', *American Political Science Review*, vol. 90, no. 2, pp. 258-268;

Lijphart, A 2008, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, New York;

O'Leary, B, Lyne, T, Marshall, J, Rowthorn, B 1993, *Northern Ireland: Sharing Authority*, Institute for Public Policy Research, London;

Reilly, B 1997, 'The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea', *Electoral Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 1-11;

Reilly, B 2001, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge;

Reynolds, A, Reilly B & Ellis A (eds) 2005, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm;

Kushtetuta e Republikës së Kosovës 2008;

Ligji për Zgjedhjet e Përgjithshme në Republikën e Kosovës 2008;

Ligji për Zgjedhjet Lokale në Republikën e Kosovës 2008;

Hana Limani

## Akomodimi i Pakicave: Një Qasje Teorike dhe Raŝti i Kosovës

Fusha e të drejtave është padyshim një imperativ politik në botën e sotme, duke pasur parasysh rëndësinë e saj në agjendën politike dhe sociale, sidomos gjatë shekullit të XX-të. Në lidhje me këtë temë janë zhvilluar debate të ndryshme sidomos gjatë dekadave të fundit, për këtë arsye shumë nën-tema janë pjesë e këtij spektri të gjerë të debateve. Në përgjithësi, fokusi i këtij punimi është për të drejtat e komuniteteve pakicë brenda kontekstit të realitetit pas pavarësisë së Kosovës dhe çështje tjera të ndërlidhura me këtë fushë (komuniteti serb është grupi më i madh i pakicës në Kosovë, prandaj është përzgjedhur kjo temë). Më saktësisht, theks i veçantë është vënë në pyetjen se si të akomodohet një komunitet pakicë, ndërkaq që punohet drejt qëllimit të krijimit të një identiteti të përbashkët qytetar për të gjithë qytetarët e Kosovës, pavarësisht dallimeve etnike. Kjo me të vërtetë konsiderohet si një parakusht për krijimin e një shoqërie funksionale, të lirë dhe demokratike, pa diskriminim, pabarazi, dhe marginalizim - probleme këto që janë të shumta në të gjithë botën, dhe veçanërisht në Ballkan – prandaj është e nevojshme ta shikojmë këtë çështje më nga afër dhe të kërkojmë alternativa dhe zgjidhje.

Duke marrë parasysh ato që u thanë më lartë, për të zgjidhur çështjen e pakicave dhe për të rregulluar konfliktin ndërmjet kulturave të pakicës dhe shumicës në Kosovë, duhet të shikohet sistemi juridik e shtetëror që është në fuqi në lidhje me trajtimin e minoriteteve; rrjedhimisht, duhet të identifikohet dhe vlerësohet një teori që trajton se si mund të bashkë-ekzistojnë të drejtat e pakicave me të drejtat e njeriut dhe se si të drejtat e pakicave janë të kufizuara nga parimet e lirive individuale, drejtësisë sociale dhe demokracisë. Së fundmi, teoria e përshtatshme do të zbatohet në sistemin e Kosovës, me qëllim të vlerësimit të gjendjes aktuale në këtë drejtim dhe gjasat - ose mungesa e tyre - e suksesit të saj. Rezultati në fund do të tregojë nëse sistemi i Kosovës në këtë fushë do t'i shërbejë qëllimit të përgjithshëm të akomodimit të minoriteteve (duke mos rritur hendekun mes tyre dhe shumicës) dhe ndërkohë, i kontribuon qëllimit afatgjatë të konsolidimit të identitetit të përbashkët qytetarë për të gjithë. Megjithatë tensionet në këtë fushë janë të vazhdueshme dhe intensive në të gjithë botën, dhe kjo tregon se ato do të mbeten në qendër të debateve në fushën e çështjeve politike dhe shoqërore.



komuniteti pakicë në Kosovë, komuniteti serb, mbrojtja ligjore e pakicave



Ky tekst u shkrua fillimisht në gjuhën angleze.

## Hyrje

Debatet më të rëndësishme në botë sot padyshim bëhen në fushën e të drejtave. Edhe pse ato kanë qenë të vazhdueshme gjatë fazave të ndryshme të historisë, në shekullin e XX dhe më pastaj këto debate janë bërë thelbi i debatit politik dhe rrjedhimisht, kanë formuar mënyrën se si funksionojnë shtetet e botës sot (veçanërisht demokracitë perëndimore). Me ngjarjet historike të shekullit XX dhe ndryshimet që ato sollën në sistemet politike, marrëdhëniet mes shteteve, dhe mënyrat se si funksionojnë shoqëritë, me të drejtë mund të thuhet se kurrë më parë në histori nuk ka qenë debati mbi të drejtat më i fortë. Për të ilustruar këtë, mund të shihen implikimet që nocionet në këtë fushë, të tilla si shtetësia, përfaqësimi, drejtësia, barazia, mosdiskriminimi, dhe të ngjashme, kanë pasur në çështjet politike dhe sociale globale. Ndërsa fuqia e debatit mbi këtë temë nuk është një fenomen i ri në vetvete, thellësia dhe dimensionet e reja të shtuara në teoritë bashkëkohore përkatëse, dhe rëndësia që luan në rolin e sistemeve politike, janë te reja.

Për shkak të fushës së gjerë të temës së të drejtave, nevoja për t'u përqendruar në një nga segmentet e saj në raste të ndryshme është pothuajse e pashmangshme. E njëjta gjë është e zbatueshme këtu, kur theksi i veçantë bie ekskluzivisht në të drejtat e pakicave dhe çështjet që rrjedhin prej tyre. Qëllimi kryesor i këtij punimi është që të vlerësoj sistemin e Kosovës në lidhje me të drejtat e pakicave, duke marrë parasysh rrethanat e saja politike dhe sociale përkundrejt marrëdhënieve ndëretnike si rezultat i zhvillimeve historike të vendit. Tutje vlerësimi do të mundësoj arritjen e konkluzioneve mbi boshllëqet e mundshme dhe pikat e forta të sistemit politik në lidhje me trajtimin e pakicave, me synimin për të treguar kontributin e tij, apo mungesat rrjedhimisht, në procesin e shtet-ndërtimit. Paralelisht me këtë, një teori mbi të drejtat e pakicave, që konsiderohet si më e përshtatshme për Kosovën dhe raste të ngjashme, është paraqitur në një mënyrë të shkurtër, megjithatë të mjaftueshme, për të siguruar një qasje teorike që shërben si bazë e vlerësimit për përshtatshmërinë e sistemit të të drejtave të pakicave në Kosovë. Rrjedhimisht, rasti i Kosovës do të përdoret në këtë teori, ose do të vihet në paralele, duke treguar nëse ajo përputhet dhe deri në çfarë mase. Kjo do të pasohet nga konkluzionet krahasuese.

Është e panevojshme të thuhet se, theksi në tërë këtë punim nuk do të jetë në mbrojtjen dhe promovimin e të drejtave të pakicave (si një sfidë kyçe në procesin e shtet-ndërtimit), por më tepër në llojet e të drejtave që shteti u garanton pakicave, dhe mënyra që ato ndikojnë në komunitetet përkatëse, që pason me integrimin apo mungesën e integritit në shoqëri. Në vijim është një prezantim i të drejtave të pakicave në sistemin e Kosovës, teoria e zgjedhur e të drejtave të pakicave, dhe ndikimi i të parës në këtë të fundit. Duke pasur parasysh se themeli i një shoqërie demokratike, të lirë, dhe stabile është shumë i varur në çështjet që kanë të bëjnë me të drejtat, qëllimi kryesor i këtij punimi është krijimi i një identiteti të përbashkët qytetar për shoqërinë e Kosovës, në të njëjtën kohë duke respektuar dallimet; me fjalë të tjera, tejkalimin e hendekut mes grupeve duke lejuar hendekun e nevojshëm për ruajtjen e identitetit të tyre. Kjo e fundit nga ana tjetër shërben në mënyrë ideale si një mjet për të sjellë grupe të ndryshme sa më pranë që të jetë e mundur, dhe të eliminoj idenë e kërcënimit të asimilimit.

## Rasti i Kosovës: të drejtat dhe përfaqësimi

Pjesa e dytë e punimit, siç u përmend më parë, përbëhet nga një prezantim i sistemit politik të Kosovës në lidhje me pakicat e saj. Vlenë të theksohet se termi "minoritete" nuk përdoret në Kushtetutën e Kosovës dhe kornizën ligjore: por përdoret termi "komunitet". Megjithatë, termi paraprak përdoret këtu për t'u referuar një komuniteti që përbëhet nga një popullatë më e vogël, pa paragjykuar ndonjë

status të mundshëm, si politik apo social. Prandaj, termat "minoritet" dhe "komunitet" në këtë artikull janë përdorur në mënyrë të këmbyeshme. Më poshtë janë paraqitur rregullimet kushtetuese që tregojnë se çfarë lloj shteti është Republika e Kosovës, ne raport me grupet e pakicave, mekanizmat e përfaqësimit, të drejtat e veçanta, dhe një pasqyrë e përkushtimit institucional për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të pakicave. Si i tillë, kjo pjesë fokusohet në Kushtetutën e Republikës së Kosovës, ligjin përkatës, institucionet shtetërore që përfaqësojnë komunitetet pakicë (në qeverisjen e nivelit qendror si dhe në atë lokal), dhe organet specifike brenda këtyre institucioneve që merren me të drejtat e tyre.

## Kushtetuta

### SHTETI SHUMË-ETNIK

Republika e Kosovës është e përcaktuar me Kushtetutën e saj si një shtet shumë-etnik. Shtatë (7) grupet e njohura pakicë që jetojnë në vend, të njohura si "komunitete" në dokumentet zyrtare, janë serbët, boshnjakët, turqit, goranët, romët, ashkallitë dhe egjiptianët, ndërsa shqiptarët e Kosovës janë komuniteti shumicë në nivel vendi, edhe pse në disa komuna ata bien në grupin e pakicës (sistemi komunal dhe implikimet e tij janë të shpjeguara më vonë në këtë pjesë). Duhet përmendur se komunitetet e njohura që banojnë në Kosovë (duke përfshirë këtu shumicën shqiptare të Kosovës) janë të përfaqësuara në flamurin e Republikës së Kosovës, ku secili grup përfaqësohet nga një yll (megjithëse komunitetet rom, ashkali, dhe egjiptian janë të grumbulluara së bashku dhe përfaqësohen me një yll). Se çfarë lloj i shtetit Kosova është përshkruar në Nenin 3 të Kushtetutës së saj [Barazia para Ligjit] të Kapitullit 1 (Dispozitat themelore) të këtij dokumenti, ku thuhet:

1. Republika e Kosovës është shoqëri shumetnike, e përbërë nga shqiptarët dhe komunitetet tjera e cila qeveriset në mënyrë demokratike, me respektim të plotë të sundimit të ligjit, përmes institucioneve të veta legjislative, ekzekutive dhe gjyqësore.
2. Ushtrimi i autoritetit publik në Republikën e Kosovës bazohet në parimet e barazisë para ligjit të të gjithë individëve dhe në respektimin e plotë të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të pranuar ndërkombëtarisht, si dhe në mbrojtjen e të drejtave dhe në pjesëmarrjen e të gjitha komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre. (Kushtetuta e Republikës së Kosovës, Kapitulli 1, neni 3, pika 1-2)

### TRAJTIMI I PAKICAVE

Tashmë është e qartë se trajtimi i pakicave në Republikën e Kosovës është rregulluar me Kushtetutën e saj dhe me ligjet përkatëse. Përqendrimi këtu është në shqyrtimin e pjesëve të legjislacionit të Kosovës, ku janë të përcaktuara llojet e të drejtave dhe modeli i shtetit që ka Kosova. Kapitulli III [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të Tyre], Neni 57 i Kushtetutës së Republikës së Kosovës paraqet në përgjithësi dhe në mënyrë të qartë llojet e të drejtave që janë të garantuara për komunitetet jo-shumicë, dhe thuhet kështu:

1. Banorët që i përkasin një grupi të njëjtë kombëtar ose etnik, gjuhësor ose fetar, tradicionalisht të pranishëm në territorin e Republikës së Kosovës (Komunitetet), gëzojnë të drejta të veçanta, të përcaktuara me këtë Kushtetutë, krahas të drejtave dhe lirive themelore të njeriut, të përcaktuara në Kapitullin II të kësaj Kushtetute.

2. Çdo pjesëtar i komunitetit do të ketë të drejtën që të zgjedhë lirisht nëse do të trajtohet ose të mos trajtohet si pjesëtar i komunitetit dhe nga kjo zgjedhje ose nga ushtrimi i të drejtave që ndërliiden me këtë zgjedhje, nuk do të rezultojë asnjë diskriminim.
3. Pjesëtarët e komuniteteve do të kenë të drejtë që të shprehin, të avancojnë dhe të zhvillojnë lirisht identitetin dhe atributet e tyre si komunitet.
4. Ushtrimi i këtyre të drejtave do të bartë me vete detyrimet dhe përgjegjësitë për të vepruar në pajtim me ligjin e Republikës së Kosovës, dhe nuk i cenon të drejtat e të tjerëve. (Kushtetuta, kapitulli 3, neni 57, pka 1-4)

Pika 1 e nenit të mësipërm të Kushtetutës së Republikës së Kosovës e përcakton në parim vendin si të orientuar ndaj të drejtave të pakicave (kundrejt modelit liberal, të orientuar ndaj të drejtave të njeriut) dhe pason me atë se këtyre grupeve u janë dhënë të drejta të veçanta në bazë të statusit të tyre të pakicës. Këto të fundit janë një shtesë krahas të drejtave dhe lirive të njeriut që u garantohen çdo qytetari të Kosovës. Për më tepër, në pikën 3 të po atij neni thuhet që komunitetet nuk do të pengohen të ushtrojnë specifikat etributeve të tyre kulturore. Me këtë mund të thuhet se Kosova nuk koïncidon me modelin e një shteti liberal, ku dallimet janë të bashkuar nën konceptin e të drejtave të njeriut për të gjithë.

Për të pasur një pasqyrë më të plotë të sistemit në këtë aspekt, do të shikohen disa pika të tjera kyçe nga ky Kapitull (d.m.th. të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të Tyre). Neni pasues në të sipërpërmendurat (neni 58 - Përgjegjësitë e Shtetit) thotë se:

1. Republika e Kosovës siguron kushtet e duhura, të cilat u mundësojnë komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre që të ruajnë, të mbrojnë dhe të zhvillojnë identitetin e tyre. Qeveria do të përkrahë veçanërisht nismat kulturore të komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre, përfshirë këtu edhe nëpërmjet ndihmës financiare. (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 58, pika 1)

Ndërsa pika 4 nga i njëjti Nene thotë se:

3. Republika e Kosovës, sipas nevojës, do të miratojë masa adekuate për të promovuar një barazi të plotë dhe efektive ndërmjet pjesëtarëve të komuniteteve në të gjitha fushat e jetës ekonomike, shoqërore, politike dhe kulturore. Masat e tilla nuk do të konsiderohen të jenë vepër e diskriminimit. (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 58, pika 4).

Bazuar në pikën 1 dhe 4 të [Përgjegjësitë e Shtetit] Neni, që është përgjegjësitë që lidhen me komunitetet e njohura zyrtarisht që jetojnë në vend, është e qartë se Republika e Kosovës mban përgjegjësi shtesë ndaj komuniteteve të saj, përpos të drejtave që u garanton atyre. Në bazë të kësaj dhe siç mund të shihet, shteti është përgjegjës për të ofruar mbështetje financiare për promovimin e identitetit kulturor, dhe për të marrë hapat e nevojshëm për të promovuar barazi për të gjitha komunitetet. Për më tepër, është një pikë në këtë nen (neni 58) që rregullon çështjen e lidhur me asimilim ku thuhet:

6. Republika e Kosovës ndërmerr veprime efektive kundër të gjithë atyre që pengojnë gëzimin e të drejtave të pjesëtarëve të komuniteteve. Republika e Kosovës do të përmbahet nga politikat ose praktikat që kanë për qëllim asimilimin, kundër vullnetit të tyre, të personave që u përkasin

komuniteteve, dhe do t'i mbrojë ata persona nga çfarëdo veprimi që ka për qëllim një asimilim të tillë. (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 58, pika 6).

Është e qartë tashmë se një nga qëllimet kryesore të të drejtave të cilat u janë garantuar komuniteteve jo-shumicë nga Kushtetuta është për të shmangur çdo formë të shtyrjes së tyre në asimilim të dhunshëm, por përkundrazi, të shërbejë në promovimin e identiteteve të ndryshme kulturore. Kur flasim për këtë fenomen, pyetja që shtrohet është se nëse pakicave nuk u garantohen të drejta të veçanta a konsiderohet kjo si një tregues i përpjekjes për asimilim. Ndërkaq që disa teori thonë se të drejtat e veçanta u shërbejnë pakicave të ndjehen të lirë për të manifestuar identitetin e tyre kulturor dhe jo të bashkohen me shumicën, disa të tjera thonë se të drejtat e veçanta nuk shërbejnë si një mjet për të nxitur anti-asimilim, por më tepër, përjashtojnë komunitetin specifik nga mundësia e të qenit pjesë e identitetit të përbashkët qytetar të shoqërisë. Megjithatë, në rastin e Kosovës, në bazë të pikës 6 të nenit 58, të drejtat e veçanta janë dhënë si një mënyrë për të treguar se nuk ka përpjekje për asimilimin e ndonjë anëtarit të ndonjë komuniteti në kulturën e komunitetit shumicë kundër vullnetit të tyre.

Duhet përmendur që detajet për të drejtat që kanë minoritetet janë të specifikuar në nenin 58 [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të Tyre] të këtij Kapitulli të Kushtetutës (d.m.th. Kapitulli 3). Disa prej tyre (janë gjithsej 14 pikë në këtë nen) që tregojnë llojet e të drejtave që janë projektuar për komunitetet jo-shumicë në Kosovë janë:

(1) të shprehin, mbajnë dhe zhvillojnë kulturën e tyre dhe të ruajnë elementet thelbësore të identitetit të tyre, përkatësisht fenë, gjuhën, traditat dhe kulturën e tyre;

[...]

(10) të kenë qasje të garantuar dhe përfaqësim të veçantë në mediet transmetuese publike si dhe programet në gjuhën e tyre, në pajtim me ligjin dhe standardet ndërkombëtare;

[...]

(14) të themelojnë shoqata të kulturës, artit, shkencës dhe arsimit, si dhe shoqata të studiuesve e shoqata të tjera për shprehjen, avancimin dhe zhvillimin e identitetit të tyre (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 59, pika 1,10,14).

## Përfaqësimi i pakicave

### QEVERISJA NË NIVELIN QENDROR DHE PAKICAT

Derisa pjesa e mëparshme ishte një prezantim i të drejtave të garantuara të pakicave në Kosovë, si dhe lloji i shtetit të Republikës së Kosovës e përcaktuar me Kushtetutën e saj. Kjo pjesë merret me konceptin e përfaqësimit, e cila është padyshim një pjesë e pandarë e konceptit të të drejtave dhe zbatimit të tyre. Prandaj, në vijim është një përshkrim i përpjekjeve që ka ndërmarrë Kosova deri më tani për të promovuar idenë e një shteti shumë-etnik dhe të zbatojë të drejtat e grupeve të ndara respektivisht të pakicave. Kjo është bërë duke prezantuar pjesë të Kushtetutës që kanë të bëjnë me përfaqësimin e komuniteteve jo-shumicë në territorin e Kosovës.

Neni 96 [Ministritë dhe Përfaqësimi i Komuniteteve] i Kushtetutës, siç e thotë vetë emri, përshkruan se si komunitetet joshumicë janë të vendosura në institucionet ministrore. Në përputhje me këtë nen, këto komunitete kanë të drejtat për vende të rezervuara dhe privilegje të caktuara shtesë. Për shembull, aty thuhet se qeveria e Kosovës duhet të ketë së paku një Ministër nga komuniteti Serb dhe një tjetër nga një komunitet tjetër joshumicë (në rast se ka më shumë se dymbëdhjetë (12) ministra,

duhet të jetë një i tretë që është nga një komunitet jo-shumicë). Në mënyrë të ngjashme, duhet të ketë së paku dy (2) zëvendës ministra nga komuniteti serb dhe 2 nga komunitetet e tjera joshumicë (dhe në rast se ka më shumë se dymbëdhjetë (12) ministra, e njëjta gjë si më sipër zbatohet edhe në këtë pozitë)(Kushtetuta, Kapitulli 6, neni 96, pika 1-7). Këta janë shembuj që tregojnë përfaqësimin e grupit pakicë në Kosovë përmes vendeve të rezervuara (të drejtat e veçanta) në institucionet shtetërore të nivelit qendror.

Për të plotësuar atë çfarë u tha më sipër, është e rëndësishme të ceket neni 148 [Dispozitat Transicionale për Kuvendin e Kosovës] i Kapitullit XIV të Kushtetutës, i cili përshkruan se si janë të përfaqësuara komunitetet joshumicë në Kuvendin e Republikës së Kosovës. Pika e parë e këtij neni përcakton se njëzet vende janë të rezervuara për komunitetet (pakicat) për dy mandatet e para zgjedhore (dhjetë prej të cilëve i takojnë komunitetit serb dhe dhjetë komuniteteve të tjera). Kjo aplikohet në bazë të parimit që vendet të cilat janë të zëna me anë të zgjedhjeve do të jenë shtesë e këtyre njëzet vendeve të cilat janë të rezervuara për komunitetet jo-shumicë. (Kushtetuta, Kapitulli 14, neni 148, pika 1)

Përveç vendeve të rezervuara në ministri dhe Kuvend, komuniteteve joshumicë në Kosovë u janë garantuar të drejta të veçanta të përfaqësimit nëpërmjet një formë tjetër shtesë. Këshilli Konsultativ për Komunitete (KKK) është komision i projektuar veçanërisht për grupet e pakicave, dhe është një organ shumë i rëndësishëm në kuadër të strukturave politike të vendit, konkretisht në kuadër të Zyrës së Presidentit. KKK është themeluar si në Kapitullin III [Të Drejtat e Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të Tyre], Neni 60 [Këshilli Konsultativ për Komunitete] të Kushtetutës, ku thuhet se ato janë formuar me qëllim të përfaqësimit të komuniteteve në Kosovë, nën autoritetin e Presidentit të Republikës së Kosovës. Mandati i këtij Këshilli është për të“(1) ofruar një mekanizmi për shkëmbimin e rregullt ndërmjet komuniteteve dhe Qeverisë së Kosovës [dhe] mundësinë e komuniteteve për të komentuar në një fazë të hershme nismat legjislativë dhe politike, të cilat mund të përgatiten nga Qeveria, për të sugjeruar nisma të tilla dhe për të kërkuar që pikëpamjet e tyre të përfshihen në projektet dhe programet përkatëse [...]. (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 60, pika 1)

## **SISTEMI I QEVERISJES LOKALE NË KOSOVË**

Pasi që pjesa e mëparshme shpjegon përfaqësimin e pakicave në institucionet e nivelit qendror (pra ministritë, Kuvendin, dhe Zyrën e Presidentit), është po aq e rëndësishme të shohim përfaqësimin e pakicave në qeverisjen e nivelit lokal, duke pasur parasysh sistemin politik të Republikës së Kosovës. Por para se të bëjmë një gjë të tillë, është e rëndësishme për të kuptuar rolin që qeveria e nivelit lokal luan në sistemin politik të vendit. Prandaj në vijim është një përshkrim i mënyrës se si është themeluar Kosova si një subjekt politik, përkatësisht mënyrën e funksionimit të pushtetit qendror dhe lokal dhe autoritetin politik që këto autoritete kanë në nivelet përkatëse, ndaj njëra tjetrës ose të pavarura. Kapitulli X i Kushtetutës së Kosovës (Qeverisja Lokale dhe Organizimi Territorial), Neni 124 [Organizimi dhe Funksionimi i Vetëqeverisjes Lokale] përcakton mënyrën e funksionimit të qeverisjes vendore në qarkun. Ky nen thotë:

1. Njësi themelore e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Kosovës është komuna. Komunitatet gëzojnë shkallë të lartë të vetëqeverisjes lokale dhe inkurajojnë e sigurojnë pjesëmarrje aktive të të gjithë qytetarëve në procesin e vendimmarrjes së organeve komunale.
2. Themelimi i komunave, kufijtë, kompetencat dhe mënyra e organizimit dhe funksionimit të tyre, rregullohen me ligj.
3. Komunitatet kanë kompetenca vetanake, të zgjeruara dhe të deleguara në pajtim me ligjin. Autoriteti shtetëror që delegon kompetencat, përballon shpenzimet për ushtrimin e delegimit.

4. Komunat kanë të drejtë për bashkëpunimin ndërkomunal dhe për bashkëpunimin ndërkufitar, në pajtim me ligjin.
5. Komunat kanë të drejtë të vendosin, të caktojnë, të mbledhin dhe të shpenzojnë të hyrat e veta si dhe të marrin fonde nga Qeveria qendrore, në pajtim me ligjin.
6. Komunat obligohen të respektojnë Kushtetutën, ligjet, dhe të zbatojnë vendimet gjyqësore.
7. Rishikimi administrativ i akteve të komunave nga autoritetet qendrore në fushën e kompetencave të tyre, kufizohet në sigurimin e përputhjes me Kushtetutën e Republikës së Kosovës dhe me ligjin. (Kushtetuta, Kapitulli 10, neni 124, pika 1-7)

Ligji Nr. 03/L-040: Ligji për Vetëqeverisje Lokale përcakton modalitetet e autoritetit drejtues të nivelit lokal, i cili në detaje paraqet se si ky autoritet funksionon në mënyrë të pavarur nga dhe në koordinim me nivelin qendror. Neni 2 (Fusha) i këtij ligji përcakton qëllimin e saj, si në vijim: "2.1. Ky ligj përkufizon statusin ligjor të komunave, kompetencat dhe parimet e përgjithshme të financave komunale organizimin dhe funksionimin e organeve komunale, marrëdhëniet brendakomunale dhe bashkëpunimin ndërkomunal, duke përfshirë bashkëpunimin ndërkufitar dhe marrëdhëniet ndërmjet komunave dhe pushtetit qendror." (Kosovë, Ligji për vetqeverisje lokale nr. 03/L-040, neni 2, pika 1). Përveç kësaj, është e rëndësishme që të specifikohet përkufizimi i kushteve përkatëse të nevojshme për qëllime shpjeguese, siç janë paraqitur në Nenin 3 (Përkufizimet) të këtij ligji. Së pari, përkufizimi i vetëqeverisjes lokale, është: "[ai] do të thotë e drejta dhe aftësia e autoriteteve lokale, të themeluara sipas këtij Ligji dhe në kuadër të kufizimeve të tij, që të rregullojnë dhe të menaxhojnë një pjesë substanciale të çështjeve publike nën përgjegjësinë e tyre dhe në interes të popullatës vendore." (Ligji për vetqeverisje lokale, neni 3, pika 2) Një tjetër term që përdoret këtu dhe e dobishme për të dhënë përkufizimin e tij zyrtar është "komunitet;" sipas këtij ligji, "[ai] do të thotë grup komuniteti që i përkasin një grupi të njëjtë etnik, fetar apo gjuhësor." (Ligji për vetqeverisje lokale, neni 3, pika 2)

## **NIVELI I QEVERISJES LOKALE DHE PAKICAT**

Duke e pasur parasysh ndarjen e nivelit të qeverisjes lokale dhe pushtetit qendror në Kosovë siç përshkruhet më sipër, dhe autoritetin e këtyre strukturave qeverisëse në nivelet përkatëse (përgjegjësive të ndara dhe pushteteve të pavarura ekzekutive), mekanizmat e përfaqësimit të pakicave në nivel lokal (komunat) të Republikës së Kosovës janë po aq të rëndësishme. Është Neni 62 [Përfaqësimi në Organet e Pushtetit Lokal] Kapitulli III (Të drejtat e komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës që rregullon përfaqësimin në këtë nivel. Mes pikave përkatëse vlen për të përmendur atë që thotë se komunat me komunitetin të paktën dhjetë për qind jo-shumicë duhet të rezervojë postin e nënkryetarit të Kuvendit Komunal për Komunitete për një përfaqësues të këtij komuniteti, roli i të cilit është që të shërbejë si një pikë fokale për çështjet që kanë të bëjnë me komunitetet jo-shumicë, për të nxitur dialogun ndërmjet komuniteteve, për të adresuar të gjitha çështjet që lidhen me komunitetet joshumicë përmes mbledhjeve të Kuvendit Komunal, dhe kështu me radhë. Është me rëndësi të përmendet se ky nen përcakton gjithashtu se trupi ekzekutiv i komunës do të përfshijë detyrimisht përfaqësues të komuniteteve që jetojnë në atë komunë. (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 62, pika 1-2)

Përveç këtij neni të Kushtetutës, nenet 53, 54, dhe 61 të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale sqarojnë më detajisht përfaqësimin në nivel lokal. Neni 53 (Komiteti për Komunitete) përcakton se secila komunë ka një Komitet për Komunitete, që është një organ komunal me objektivin për të përfaqësuar (me të paktën një përfaqësues) të komuniteteve që jetojnë në një komunë; anëtarët për këtë arsye janë përfaqësuesit e komunitetit dhe anëtarët të Kuvendit Komunal (pikë. 53.1). Komiteti është përgjegjës



për të kontrolluar pajtueshmërinë e autoriteteve komunale me ligjet, duke rishikuar politikat dhe aktivitetet komunale, në dritën e të drejtave të komuniteteve. Një tjetër detyrë e këtij Komiteti është që të rekomandojë për Kuvendin Komunal masa që mendohet se janë të nevojshme dhe adekuate për të promovuar, mbrojtur, dhe shprehur identitetet e komuniteteve që jetojnë në komunë, që janë etnia, feje dhe gjuha (pikë. 53.2). (Ligji për vetqeverisje lokale, neni 53, pika 54.2)

Përveç Komitetit të Komuniteteve, komuna të caktuara kanë edhe një Zëvendës Kryesues për Komunitete. Kryesuesi ka detyra specifike që lidhen me komunitetet jo-shumicë pasi që kjo pozitë është e rezervuar për një qëllim të veçantë. Ajo është themeluar nga Neni 54 (Zëvendëskryesuesi për Komunitete) i Ligjit për vetqeverisje lokale që komunat me dhjetë për qind ose më shumë qytetarë që i përkasin komuniteteve jo-shumicë, pozita e kryesuesit të kuvendit të komunës për komunitete është e rezervuar për një përfaqësues e këtyre komuniteteve (pikë. 54.1), dhe se personi që zë këtë post zgjidhet përmes votave në Kuvendin Komunal (pika 54.2). (Ligji për vetqeverisje lokale, neni 53, pika 54.2)

Pjesa e fundit në lidhje me përfaqësimin e komuniteteve në nivel lokal sa i përket Kushtetutës dhe Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, është vend i rezervuar për një nënkryetar për komunitete. Kjo është themeluar me Nenin 61 (Zëvendës Kryetari për Komunitete) të Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, që thekson se ato komuna që kanë së paku dhjetë për qind e popullatës jo-shumicë të komunitetit që jeton në to, duhet të kenë një nënkryetar për komunitete (pika 61.1) dhe se ky post zgjidhet për mandat të njëjtë si të kryetari (pika 61.2). (Ligji për vetqeverisje lokale, neni 61, pika 61.1-2) Me këtë është konstatuar pjesa që ka të bëjë me përfaqësimin e komuniteteve jo-shumicë në të dy nivelet e qeverisjes lokale dhe qendrore dhe me subjektet e tjera të krijuara në të dy nivelet ekskluzivisht për qëllimet e përfaqësimit të pakicave në dritën e të drejtave të veçanta të dhëna për këto grupe.

## Qasja teorike

Kjo pjesë përbëhet prej teorisë nga fusha e të drejtave të pakicave, dhe paraqitet këtu me qëllim që të lejoj krahasimin në mes të një rrafshi teorik apo gjendjeje të dëshiruar dhe rastit të Kosovës. Kjo është në përputhje me kushtin që modeli që rrjedh prej saj konsiderohet si më i përshtatshmi për t'u ndjekur në rast të veçantë, duke pasur parasysh sfondin historik dhe situatën politike në realitetin e pas-pavarësisë në Kosovë. E zhvilluar nga Will Kymlicka, filozofit politik të njohur kanadez në fushën e multikulturalizmit, kjo teori rehabiliton tensionet që ngrihen mes kulturave të shumicës dhe pakicës, duke akomoduar këtë të fundit, dhe në të njëjtën kohë, duke u dhënë atyre mundësinë për t'u integruar në nivelin që ata vetë e gjykojnë të nevojshëm (në aspektin e ruajtjes së dallimit të tyre kulturor dhe po ashtu, për të qenë pjesë e identitetit të përbashkët qytetar me qytetarët e tjerë). Në parim, teoria e ofruar nga Kymlicka dhe mbështetur në këtë punim fokusohet në plotësimin e të drejtave të njeriut nga të drejtat e pakicave atje ku këto të fundit janë të kufizuara, në përputhje me parimet e demokracisë, liritë individuale, dhe drejtësisë sociale (Kymlick 1995:6). Vlen të përmendet se kjo pjesë është përshkruese, ndërsa ai pasuesi mbulon pjesën analitike.

### TIPET E SHTETEVE DHE PAKICAT

Për të arritur rehabilitimin e tensioneve që ekzistojnë në mes të një komuniteti shumicë dhe ato të pakicave, është thelbësore që paraprkishtë të bëhen disa vërejtje: Llojet e shteteve që ekzistojnë nga pikëpamja e trajtimit të pakicave, llojet e të drejtave të pakicave që mund të jepen, dhe harmonizimi midis llojit të minoriteteve dhe llojit korrespondues të të drejtave. Kjo është e rëndësishme duke pasur parasysh se kjo teori, siç e ka paraqitur Kymlicka, bazohet në premisën se të drejtat e dhëna për një lloj

të pakicës duhet të përputhen me natyrën e atij grupi, ndryshe, një shtet rrezikon që të thelloj dallimet në mes komuniteteve të tij, gjë që i nuk shërben qëllimit kryesor të kësaj teorie, dhe të punimit në tërësi. Pas kësaj, llojet e shteteve që janë identifikuar në këtë teori janë shtetet shumëkombëshe dhe shtete shumë-etnike. Të parat janë shtetet që, si vetë emertimi flet, përmbajnë më shumë se një komb, ndërsa kjo e fundit, paraqet shtetet që përbëhen prej njerëzve të kulturave të tjera, që kanë ardhur në vend si emigrantë (Kymlicka 11-17). Përkatësisht, ka pakica kombëtare dhe minoritetet etnike. Të parat janë më pak të prirura për integrim duke pas parasysh që ato zakonisht janë të përqendruara në një pjesë të vendit, ndërsa të fundit duke folur në përgjithësi mund të konsiderohet se kanë më shumë gjasa për t'u integruar, megjithatë, dëshirojnë të ruhet një pjesë e dallimeve të tyre etnike pavarësisht të tjerave. (Kymlicka 10-11)

### **TIPET E TË DREJTAVE TË PAKICAVE**

Kymlicka argumenton se shumica e demokracive liberale në botë janë ose shumëkombëshe ose shumë-etnike ose edhe të dyja. Duke pasur parasysh këtë, ai shpjegon tre mënyra, në kontekst të të drejtave të dalluara grupore, të cilat i kanë ndjekur më shpesh këto demokraci për t'iu përgjigjur kërkesave të pakicave kombëtare dhe grupeve etnike që jetojnë brenda shtetit. Këto tre mënyra janë të bazuara në garantimin e të drejtave të vetë-qeverisjes, të drejtave shumë-etnike, ose të drejta të veçanta të përfaqësimit (Kymlicka 26). Në vijim janë përkufizimet që ofron Kymlicka për secilin prej tyre.

Të drejtat e vetëqeverisjes i japin një pakice kombëtare një formë të autonomisë ose juridiksion territorial.(Kymlicka 181-2). Ato të drejta janë më komplekse se të dy llojet e tjera, duke pasur parasysh se përderisa të drejtat e përfaqësimit dhe shumë-etnisë kërkojnë përfshirje më të madhe të pakicës në komunitetin më të gjerë politik, kërkesa për të drejtat e vetëqeverisjes tregon një dëshirë të atij grupi që ti zbeh lidhjet me komunitetin e njëjtë. Kjo edhe tregon një tendencë të grupit për të vërë në pikëpyetje autoritetin dhe qëndrueshmërinë e tij. Po kështu, ata që kërkojnë të drejtat e vetëqeverisjes gjithashtu kanë prirje të shohin veten e tyre si një komunitet i veçantë politik nga ai me i madhi. Me këtë në mendje, autoriteti i shtetit më të madh nuk mund të marrë përsipër autoritetin e komuniteteve të tjera kombëtare.(Kymlicka 181-2) Kompleksiteti qëndron me faktin se, siç deklaroi Kymlicka:

“Nëse demokracia është rregull i ‘popullit’, pakicat kombëtare pohojnë se ka më shumë se një popull, secila me të drejtën e shtetit të vetë. Të drejtat e vetëqeverisjes, për këtë arsye, janë rasti më i plotë i shtetësisë së diferencuar, pasi që ato i ndajë njerëzit në”popuj” të ndarë, secili me të drejtat e veta historike të tij, të territoreve, dhe kompetencat e vetëqeverisjes; dhe prandaj secili me komunitetin e vet politik. Ata mund të shohin komunitetin e tyre politik si kryesor, dhe vlerën dhe autoritetin e federatës më të madhe si derivativë.” (Kymlicka 182)

Megjithatë, arsyeja pse të drejtat e vetëqeverisjes konsiderohen si të nevojshme, pavarësisht potencialit të tyre për destabilizim politik, mund të gjendet në pyetjen: çfarë do të ndodhë në qoftë se pakicave të veçanta nuk u janë dhënë të drejtat e vetë-qeverisjes? Ndërsa ato mund të jenë potencialisht të rrezikshme, një shtet që në rrethana të veçanta (me një lloj të veçantë të pakicës) neglizhon domosdoshmërinë për të garantuar të drejtat e vetë-qeverisjes, ai lehtë mund të shkojë drejt një situatë ku këto pakica, si një shenjë e rebelimit kundër kërcënimit të perceptuar, mund të motivohen edhe më shumë për të lëvizur drejt shpërndarjes. Pritet që ata të jenë të prirur për të vepruar në këtë mënyrë, si rezultat i ndjenjës së diskriminimit dhe/ose mohimit të së drejtës për të ruajtur dhe manifestuar identitetin e tyre, kjo e fundit duke qenë si burim i kërkesës së tyre për të drejtat e

vetëqeverisjes. Kështu, ndërsa të dy opsionet janë (të drejtat e vetëqeverisjes dhe mungesa e saj) të rrezikshme, opsioni i parë është konsideruar si më pak i rrezikshëm.

Të drejtat shumë-etnike në anën tjetër janë të drejtat që u janë ofruar grupeve etnike brenda një shteti, si një mënyrë për të ndihmuar pakicat përkatëse për të ruajtur dhe shprehur dallueshmërinë e tyre kulturore, por pa qenë një pengesë në përshtatjen apo apo përfshirjen e tyre në shumicën e shoqërisë. Prandaj mund të thuhet se të drejtat shumë-etnike promovojnë integrimin. (Kymlicka 30) Së fundi, të drejtat e veçanta të përfaqësimit janë ato që zbatohen për një grup të tretë (grup i ri lëvizje sociale), por edhe për pakicat kombëtare dhe grupet etnike. Ato mbulojnë kërkesën për përfaqësim proporcional, kështu që zërat e pakicave janë pjesë e përfaqësimit politik. (Kymlicka 31-33)

Prandaj, bazuar në atë që u tha më lartë, Kymlicka pohon që pakicat kombëtare mund të akomodohen si duhet me të drejta të vetë-qeverisjes dhe të përfaqësimit të veçantë, ndërsa grupet etnike me të drejtat shumë-etnike. Kjo e fundit është rasti i ofrimit të mundësisë për të mbajtur aspektet e dëshiruara të kulturës së tyre për këto grupe, dhe gjithashtu mundësinë për t'u integruar. Kjo premisë është ndërtuar mbi supozimin e përgjithshëm që emigrantët dëshirojnë të integrohen në shoqërinë pritëse, andaj ruajtja e një pjese të kulturës së tyre në përgjithësi nuk është pengesë për integrimin.

### **QËLLIMI I TË DREJTAVE TË DIFERENCUARA GRUPORE**

Në lidhje me tipet e të drejtave, domethënë ato individuale dhe kolektive, Kymlicka argumenton se të drejtat grupore të diferencuara duhet të jenë mbrojtjet e jashtme dhe jo kufizimet e brendshme. Dallimi në mes të këtyre dy koncepteve, sipas autorit, është se e para (p.sh. mbrojtjet e jashtme) janë kufizimet që një grup mund ti zbatoj ndaj lirive të anëtarëve të vet me qëllim të mbrojtjes së grupit nga ndikimi destabilizues që mund të vijë nga mosmarrëveshjet e brendshme. Të fundit (dmth kufizimet e brendshme) në anën tjetër janë masat e përdorura për të ulur ndjeshmërinë e grupeve minoritare në skenën e presioneve ekonomike dhe vendimeve politike të shumicës. (Kymlicka 33-36) Megjithatë, të drejtat e vetë-qeverisjes dhe të drejtat shumë-etnike munden, në disa raste, të shërbejnë edhe për kufizime të brendshme.

### **KORRIGJIMI I TEORISË LIBERALE: TË DREJTAT E PAKICAVE DHE LIBERALIZMI**

Duke pasur parasysh pozitën e Liberalizmit ndaj të drejtave të veçanta ose grupeve të diferencuara, pyetja që ngrihet në kontekstin e teorisë së Kymlickës është se si liberalizmi mund të lidhet me të drejtat e pakicave konkretisht. Për të adresuar këtë çështje, autori merr detyrën e përcjelljes së marrëdhënieve historike në mes liberalizmit dhe të drejtave të pakicave. Në të vërtetë, në qoftë se liberalizmi konsiderohet si një teori serioze, atëherë kjo detyrë është e pashmangshme. Teoria e diskutuar këtu, që është zhvillimi i teorisë së liberalizmit për të akomoduar pakicat, ka për objektiva kryesor korrigjimin e asaj që Kymlicka e quan perceptim të gabuar të liberalizmit. Ky perceptim i gabuar është që tradita liberale politike i reziston njohjes politike dhe mbështetjes së etnisë dhe kombësisë, dhe thekson se kërkesat për të drejtat grupore të diferencuara për grupet kulturore janë asgjë më shumë se divergjenca nga modeli standard i liberalizmit (dmth, se ato janë devijim lehtë nga kjo traditë). Për të korrigjuar këtë, autori argumenton se neglizhimi i të drejtave të minoriteteve është një zhvillim i kohëve të fundit në teorinë liberale; ato ishin - sipas tij - një pjesë e rëndësishme e traditës liberale midis Luftës së Parë dhe të Dytë Botërore. Kjo neglizhencë ka dalë si rezultat i ndryshimeve që ka përjetuar shoqëria sot, si denigrimi etnocentrik i kulturave që nuk janë evropiane, frika për paqen dhe sigurinë në skenën ndërkombëtare, dhe kështu me radhë. Janë këta faktorë që

kanë sjellë shtrembërimet në teorinë liberale, duke zbatuar rregullat dhe kushtet në bazë të situatave të përgjithësuara, dhe në situata të cilave ato nuk i përkasin. Kymlicka në këtë mënyrë përipiqet që të zgjidhë këtë problem, dhe në këtë mënyrë, tregon se të drejtat e minoriteteve kanë qenë legjitimisht pjesë e traditës liberale. (Kymlicka 40)

Argumenti më poshtë deklaron se të drejtat e grupit janë me të vërtetë pjesë e parimeve liberale, pasi që liberalizmi nuk është, dhe as nuk duhet të jetë, i kufizuar thjeshtë për të drejtat universale individuale. Autori sugjeron se disa dukuri historike kanë çuar këtë tendencë të kohëve të fundit të neglizhimit të të drejtave të pakicave në traditën liberale. Tre zhvillime kryesore pas Luftës Botërore që Kymlicka i mban përgjegjëse për këtë sjellje të re, janë: së pari, zhgënjimi me sistemin e të drejtave të pakicave në Lidhjen e Kombeve, e ndjekur nga lëvizja Amerikane për Heqjen e Dallimeve Racore, dhe së treti, ringjallja e përkatësisë etnike mes emigrantëve në Shtetet e Bashkuara. (Kymlicka 38) Reagimi i tij për këtë tendencë megjithatë është se "ringjallja etnike përfshin një rishikim në aspektin e integritimit, jo një refuzim të integritetit" (Kymlicka 67), për rrjedhojë, njohja e kombësisë dhe etnisë nuk duhet të shihet si mbështetje për ndarje, por procese që kontribuojnë për integritetin më të mirë të themeluara mbi barazinë dhe jo asimilimin. Vlen të theksohet se konkluzioni është se këto tendenca janë gjithashtu një rezultat i përgjithësimeve të tepërta: frika në lidhje me paqen ndërkombëtare, përkushtim për barazi racore, dhe shqetësimi për përshkallëzimin e kërkesave të grupeve të emigrantëve janë të gjitha arsye legjitime për shqetësim, megjithatë, këto raste kanë qenë të ekzagjeruara për të përfshirë të gjitha rastet e pluralizmit kulturor, andaj edhe përmenden rezultatet. (Kymlicka 69)

## **PËRSHTATSHMËRIA E TEORISË**

Teoria Kymlicka-së, përveç përmbytjes dhe qasjes së saj, ka një avantazh ndaj teorive të tjera të paraqitura në teorinë bashkëkohore politike në fushën e të drejtave të pakicave edhe për shkak se ajo përputhet me realitetin potencial në shumë vende me një teori; për këtë arsye, ajo më vonë bëhet e zbatueshme në vendet ku vlerësohet si e përshtatshme, në varësi të situatës. Çfarë Kymlicka bënë përveç realizimit të gjendjes reale në lidhje me kulturat e pakicave në botë sot, është gjithashtu një akomodim i tyre, duke bërë atë që është e mundur realisht për t'i përfshirë ato si një pjesë vitale e një identiteti të përbashkët qytetar, por duke mos ndërhyrë me natyrën e kulturës së pakicave. Nga respekti, dhe jo nga integriteti i detyruar, një kulture e pakicës do të shprehë dëshirën e saj për t'u integruar dhe t'u ndjerë pjesë e një identiteti të përbashkët qytetar të një shoqërie më të madh.

## **Rasti i Kosovës në kontekstin e teorisë**

Teoria e mësipërme është paraqitur si një përpjekje për përafrimin e rastit të Kosovës me të, për të identifikuar nëse sistemi politik i kësaj të fundit përshtatet me të parin dhe në këtë mënyrë të arrihet në përfundim nëse vendi është në rrugën e duhur në lidhje me legjislacionin e të drejtave të pakicave. Së pari, është e rëndësishme të diskutohen arsyet se pse kjo teori është konsideruar si modeli më i përshtatshëm për rastin e Kosovës. Në këtë aspekt, historia e tensioneve etnike në rajon dhe dukuritë të nëntëdhjetave në ish-Jugosllavi (theksi këtu është në konfliktin e vitit 1999 në Kosovë) të luajë një rol vendimtar; kjo është me të vërtetë një domosdoshmëri për të ilustruar si duhet gjendjen dhe rrethanat në lidhje me marrëdhëniet mes komuniteteve të ndryshme brenda vendit si qytetarë të Kosovës (përsëri, theksi këtu është në marrëdhëniet midis shqiptarëve dhe serbëve të Kosovës). Vlen të përmendet se, me objektivin përfundimtar të krijimit të një sistemi në Kosovë që akomodon komunitetet sipas dallimeve të tyre, po shtyn drejt krijimit të një identiteti të përbashkët qytetar, në

aspektin e pajtimit me të kaluarën, si një çështje shumë komplekse, është një element kyç në marrjen e vendimeve politike në lidhje me të drejtat e pakicave.

Është e qartë tashmë se Kymlicka, në teorinë e tij mbi multikulturalizmin dhe akomodimin e pakicave, argumenton në thelb se pakicat që banojnë brenda një vendi duhet të lejohen që të integrohen në shoqërinë e shumicës në menyrën që ata ndjehen rehat; kjo është bërë duke i lejuar atyre dy opsione paralelisht: integrimin duke ofruar mundësi të barabarta, si dhe ruajtjen, e dallimeve duke i dhënë të drejta të veçanta. Kjo e fundit i shërben qëllimit për të eleminuar kërcënimin e asimilimit të identitetit të tyre. Ndarja në dy pjesë që qëndron në këtë opsion është konsideruar si një nga më të përshtatshme për pakicat e Kosovës (duke theksuar këtu serbët), duke marrë në konsideratë faktin shumë të rëndësishëm se dhuna etnike është pjesë e historisë së kohëve të fundit dhe në këtë mënyrë tensionet etnike ende ekzistojnë, edhe pse janë të ulatshme në varësi të kontekstit. Kjo rezulton se dallimet etnike midis këtyre komuniteteve luajnë një rol shumë të rëndësishëm politik dhe social, dhe duhet të njihen në përputhje me rrethanat.

Nevoja për të akomoduar dallimet e përmendura në kuadër të sistemit për këtë arsye është e pashmangshme, megjithatë është po aq e nevojshme për t'ia lejuar sistemit që të kryej detyrën e tij të bashkimit të qytetarëve nën një identitet të përbashkët qytetar (dmth shtetas të Kosovës). Situata aktuale politike në Kosovë dhe sidomos në raport me Serbinë, si dhe qëndrimi shoqëror në Ballkan në përgjithësi, nuk janë premtuese për alternativa të tjera të trajtimit të pakicave, përveç njohjes së dallimeve dhe të ofrimit të të drejtave të veçanta dhe privilegjeve. Kjo është për shkak të faktit se aty ku tensionet etnike janë të vazhdueshme dhe historia e dhunës etnike është e kohëve të fundit, mosnjohja e njërës palë si e ndryshme dhe trajtimi i njejtë sikurse me komunitetin shumicë ka të ngjarë të ketë efekt të kundërt dhe të godasë përsëri me antagonizma të tjerë dhe ti thellojë më tutje tensionet. Për më tepër, kjo gjithashtu mund të çojë në thellimin e tensioneve ndër-shtetërore (p.sh. në mes të Kosovës dhe Serbisë). Në parim, ky skenar është paraparë në përputhje me norma të perceptuara se dhuna ndër-etnike e tillë sikurse se ajo e ushtruar gjatë viteve të nëntëdhjeta në Kosovë lë të dyja palët të mposhtura me implikimet që rrjedhin nga barra e armiqësive ndër-etnike, prandaj rezistenca ndaj bashkimit të të dy grupeve nën një identitet qytetar (kjo e fundit e klasifikon identitetin etnik si vartës me atë qytetare). Si rezultat, do të ketë nevojë që disa breza të kalojnë para se të jetë e arsyeshme që të merren me zbatimin e një teorie liberale në rastin e Kosovës, në qoftë se është objektiv i dëshirueshëm në atë moment kohorë.

Duke pasur parasysh situatën e përshkruar më lart, çështja në rrezik nuk ka të bëjë nëse minoriteteve duhet tu jepet të drejta të veçanta ose jo, por më tepër, se në çfarë mënyre mund të zbatohen këto të drejta në mënyrë që të mos zgjerohen boshllëqet ekzistuese ndërmjet komuniteteve, të cilat do të punojnë kundër akomodimit të pakicave dhe drejt ndarjeve të mëtutjeshme dhe konflikteve ndëretnike. Për t'iu përgjigjur kësaj pyetje, dhe në të njëjtën kohë për të parë se ku qëndron Kosova në lidhje me sistemin e dëshiruar politik në lidhje me trajtimin e pakicave, teoria e Kymlickes është përdorur si një zgjidhje dhe respektivisht mjet krahasues. Në procesin e bërjes së kësaj dhe për qëllime saktësisë, gjendja dhe sistemi i Kosovës do të vlerësohet në përputhje me termat e përdorur në teorinë e Kymlickes, siç shpjegohet në vijim

Midis elementeve më të rëndësishme që janë shënuar në teorinë e Kymlickes është dallimi në mes të shteteve shumëkombëshe dhe shumëetnike. Në këto kushte, Kosova është vlerësuar si një shtet shumëkombësh, duke mbajtur parasysh dallimin në mes këtyre dy tipeve të dhënë në pjesën e tretë të punimit. Megjithatë, një çështje që tërheq vëmendjen këtu, është fakti se Kosova është përcaktuar nga kushtetuta e saj si multietnike dhe jo si shumëkombëshe. Kjo është për shkak të

faktit se zyrtarisht, ekziston një komb qytetar kosovar i përbërë nga njerëz që i përkasin etnive të ndryshme, por megjithatë, janë qytetarë të dhe të unifikuar nën një shtet sovran. Nga ana tjetër, shtetet shumëkombëshe në përgjithësi korrespondojnë me parimin se grupet etnike individuale kanë një identitet të veçantë kombëtar brenda një shteti (në këtë mënyrë janë besnikë të kombit të origjinës, ndërsa lidhja e tyre me bashkimin është dytësore). Pika ku realiteti social në Kosovë dhe definicioni i Kymlickës mbi shtetin shumëkombësh përkohë pjesërisht edhe pse është joformale, është e prekshme në aspektin shoqëror, perspektiva: me sistemin e saj të decentralizuar politik, komunat e Kosovës janë kryesisht të ndara në baza etnike, pra etnive, përveç identitetit të veçantë social, gjithashtu posedojnë ekuivalentin politik të saj. Prandaj, e drejta multi-etnike (Kosova) dhe shumëkombëshe (Kymlicka) këtu janë përdorur në mënyrë të këmbyeshme.

Barra që shtetet shumëkombëshe mbajnë është se komunitetet janë më pak të prirura ndaj integritetit, duke pasur parasysh se ata kanë një identitet të veçantë kombëtar tashmë dhe më e rëndësishmja, ata kanë tendencë të përqendrohen territorialisht në të njëjtën pjesë të vendit. Një shembull që konfirmon këtë fenomen në rastin e Kosovës është fakti se komuniteti serb është i përqendruar në komuna të veçanta (p.sh. Graçanica, Kllokot, Partesh, Ranillug), kështu kufijtë e komunitetit janë krijuar dhe integrimi në shoqërinë shumicë të Kosovës është një sfidë. Përveç pengesës së integritetit që kjo krijon, një tjetër pasojë e ndarjes etnike territoriale është se ajo lejon lidhje më të forta me vendin e origjinës etnike, në krahasim me vendin e shtetësisë. Kjo është e dukshme në rastin e serbëve të Kosovës, ku lidhjet me Serbinë janë më të forta në krahasim me lidhjet me Kosovën, si politikisht ashtu edhe në aspektin shoqëror. Kjo megjithatë nuk është një argument se pakica etnike nuk i përmbahet kornizës ligjore të Kosovës, dhe se ajo nuk e njeh atë si autoritetin zyrtar qeveritar (edhe pse problemet ekzistojnë në këtë drejtim, në fushat e arsimit, shëndetit, etj) por më tepër, një argument se ata ndjehen të mbrojtur nga dhe që i përkasin vendit të origjinës etnike.

Një tjetër dallim thelbësor që është bërë në teorinë e Kymlickës është klasifikimi i të drejtave të pakicave në lidhje me tipin e pakicës për të cilat ato janë të dizajnuara dhe të siguruar. Siç përshkruhet në pjesën e dytë të këtij punimi, llojet ekzistuese të pakicave (në përputhje me llojet ekzistuese të shteteve) janë pakica kombëtare dhe etnike, ndërsa llojet e të drejtave janë të vetë-qeverisjes, shumëetnike dhe përfaqësimit të veçantë. Njohja e këtij dallimi është thelbësor në procesin e definimit të një trajtimi të përshtatshëm për një lloj të veçantë të pakicës pasi që është e pamundur për të klasifikuar një grup të caktuar pa një analizë aktuale të prejardhjes së tyre historike. Për të vendosur rastin e Kosovës në këtë teori si një mjet për vlerësimin e sistemit të saj, vlenqë vendi përbëhet nga pakicat kombëtare në vend të atyre etnike (duke iu referuar paragrafit të parë të kaluar) në kontekstin e teorisë. Tani, pasi që Kosova në këtë rast është një shtet shumëkombësh me pakicat shumëkombëshe, llojet e të drejtave që vendi duhet të garantojnë për pakicat e saj janë ato të vetë-qeverisjes dhe të përfaqësimit të veçantë (përderisa të drejtat shumëetnike janë kryesisht të zbatueshme për pakicat etnike, të përcaktuara si ato që vijnë si emigrantë, rast ky që nuk korrespondon me Kosovën). Në vijim është një përmbledhje e dëmeve të mundshme dhe avantazheve për shoqërinë në këtë skenar.

Të drejtat e vetëqeverisjes, domethënë ato që japin një autonomi apo juridiksion territorial për një pakice kombëtare brenda një vendi, janë aplikuar pjesërisht në Kosovë. Edhe pse komunat ku është i përqendruar komuniteti serb (të përmendura më sipër) janë në kompetencë të Kushtetutës së Kosovës dhe Ligjit për Vetëqeverisje Lokale ai gjithashtu është i aplikueshëm në komunat e tjera, ky parim nuk zbatohet për katër komunat në veri të Kosovës (dmth Leposaviq, Zubin Potok, Zveçan dhe Mitrovicë e Veriut), që janë të banuara nga serbët. Marrëveshja mes Beogradit dhe Prishtinës, e quajtur "Marrëveshja e parë e parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve", nënshkruar

në Bruksel më 19 prill 2013 në mes të kryeministrit të Kosovës dhe kryeministrit serb, përcakton këto komuna si një rast të qartë të zbatimit të vetëqeverisjes dhe të drejta për popullsinë që jeton aty. Kjo është bërë e qartë nga dispozitat e mëposhtme pas themelimit të Asociacionit / Bashkësisë së komunave me shumicë serbe në Kosovë, që është një strukturë paralele me Asociacionin e komunave të Kosovës (pika 2), dhe ka kompetenca të plota në fusha të ndryshme, si në ekonomi, arsim, shëndetësi dhe të tjera (pika 3). Për më tepër, kjo marrëveshje përcakton se këto katër komuna do të kenë një komandant të veçantë Rajonal të Policisë dhe që forcat e Policisë së Kosovës që veprojnë atje do të jenë të etnicitetit të njëjtë me popullatën, përkatësisht serbe (pika 9). Këto janë disa shembuj që ilustrojnë natyrën e privilegjeve të tjera që janë të garantuara për qytetarët e këtyre katër komunave në bazë të përkatësisë etnike. (Radio Televizioni i Serbisë”Marrëveshja e parë e parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve”)

Pasi që kjo u tha, është e rëndësishme që të konfirmojë shpjegimin e paraqitur nga kjo teori e përdorur këtu për të treguar avantazhin e të drejtave të vetë-qeverisjes në kontekst. Siç është elaboruar në pjesën e tretë të këtij punimi, ky grup i të drejtave përkufizohet si një e keqe e domosdoshme; përderisa ato nuk mund të shërbejnë më së miri qëllimit të integritimit të minoriteteve dhe nuk mund të kontribuojnë në krijimin e një identiteti të përbashkët qytetar, pa to situata mund të përkeqësohet. Ato pakicat kanë më shumë gjasa të ndihen të lëna pas dore ose të detyruara për t'u asimiluar në qoftë se dëshira e tyre për vetë-qeverisje si një grup i komunave etnike homogjene, me vendin e origjinës etnike fqinj, nuk njihet. Gjasat për përpjekjet për shkëputje nga Kosova dhe bashkimi me Serbinë, dhe në këtë mënyrë destabilizimi politik dhe trazira sociale, janë më të larta. Pas kësaj, përderisa të drejtat e vetëqeverisjes për komunat serbe në veri përbëhen nga disavantazhet politike për Kosovën, ato kanë më pak të ngjarë të shkaktojnë eskalim të situatës dhe në afat të gjatë mund të kontribuojnë që qytetarët e këtyre komunave të ndjehen rehat si pjesë e shoqërisë së Kosovës dhe në këtë rast, ato mund të ndryshohen ose të revokohen krejt.

Sa i përket të drejtave të veçanta të përfaqësimit, sistemi i Kosovës është një shembull i qartë i tyre, bazuar në Kushtetutën dhe kornizën e saj ligjore. Kjo është demonstruar në mënyrë të qartë nga themelimi politik i sistemit në Kosovë, siç përshkruhet në pjesën e dytë të këtij punimi. Qëllimi i këtyre të drejtave është për të mbuluar kërkesën për përfaqësim proporcional, dhe për të siguruar që pakicat janë pjesë e përfaqësimit politik në vend. Në lidhje me situatën në Kosovë, mund të thuhet se përderisa këto të drejta mund të zgjerojnë hendekun mes të grupeve të ndryshme, kjo është konsideruar si e vetmja alternativë për të promovuar marrëdhënie të shëndetshme ndër-komunitare si qytetarët të një vendi, përgjatë krijimit të një ambienti të përshtatshëm për akomodimin e dallimeve. Kjo e fundit është një mekanizëm që i lejon grupet joshumicë të ndihen të përfaqësuar në proceset politike të vendit. Përgjithësisht, edhe pse kjo nuk mund domosdoshmërisht të jetë alternativa më e mirë për të ardhmen afatgjatë të Kosovës dhe qytetarëve të saj, ajo patjetër është në kontekst të rrethanave të pranishme dhe afatshkurtra të së ardhmes. Opsionet alternative me një nivel më të lartë të bashkimit të komuniteteve nuk konsiderohen të favorshme të paktën deri në marrëdhëniet ndër-etnike (veçanërisht serbë - shqiptarë të Kosovës) brenda Kosovës dhe marrëdhëniet ndër-shtetëror (Kosovë - Serbi) të jenë më të relaksuara.

E fundit por jo më pak e rëndësishme në teorinë e Kymlicka-së që do të diskutohet në kontekst të Kosovës është koncepti dhe praktika, respektivisht e përfaqësimit të grupit. Duke pasur parasysh se mbështetja për përfaqësimin e grupit rrjedh nga argumenti se kjo nuk mjafton për të garantuar të drejtat grupore të diferencuara, por procedurat e vendimmarrjes duhet të përcaktojnë dhe të interpretojnë këto të drejta, kjo konsiderohet një mjet i dëshirueshëm për rrethanat e Kosovës në



lidhje me minoritetet e saj. (Kymlicka 131) Për më tepër, duke pasur parasysh dy rastet kur kërkesa për përfaqësimin e grupit është e ligjshme (p.sh. kur një grup i pakicës është në disavantazh për shkak se ata janë pakicë dhe, kur një grup i tillë ka nevojë për të provuar se dëshira për vetëqeverisje pasqyron vullnetin e anëtarët e komunitetit të tyre) (Kymlicka 144-5), edhe pse grupet e pakicave nuk janë në disavantazh në krahasim me shumicën shqiptare të Kosovës, e kaluara dhe paragjykimet etnike që ekzistojnë ende mund të konsiderohen si "të metat" në kontekst; ndërsa rasti i dytë zbatohet për katër komunat në veri (elaboruar më parë në këtë seksion). Për të ilustruar se si përfaqësimi grupor është themeluar në legjislaturën e Kosovës është shembulli i Komitetit Konsultativ për Komunitete në nivel qendror (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 60, pika 1), Nënkryetar i Kuvendit Komunal për Komunitete (Kushtetuta, Kapitulli 3, neni 62, pika 1-2) dhe Zëvendës Kryetari për Komunitete në nivel local (Kushtetuta, neni 61, pika 61.1-2), dhe të tjerët siç është elaboruar më parë.

## Konkluzione

Ky punim është një përpjekje për të vlerësuar themelimin politik të Kosovës dhe të kornizës së saj ligjore në lidhje me të drejtat e minoriteteve që jetojnë brenda vendit. Është e rëndësishme të përmendet se për shkak të faktit se pakica serbe është më e madhe e këtyre grupeve në Kosovë, theksi gjatë gjithë punimit është vënë mbi ta, edhe pse jo në mënyrë të qartë dhe pa përjashtuar të tjerët. Ky vlerësim është bërë në dritën e objektivit të përgjithshëm të punimit, që është për të parë se ku qëndron Kosova në lidhje me akomodimin e dallimeve (si një pjesë të rëndësishme të identitetit) dhe në të njëjtën kohë, krijimi i një identiteti të përbashkët qytetar. Kjo e fundit perceptohet si bazë e një vendi shoqërisht dhe politikisht të qëndrueshëm, dhe si një nga tiparet themelore të shoqërive demokratike moderne. Ky vlerësim është bërë duke marrë parasysh historinë e marrëdhënieve ndër-etnike ndërmjet shqiptarëve të Kosovës dhe serbëve, dukuritë politike përkatëse, si dhe botëkuptimet që përcjellin popullatën respektive. Rezultatet tregojnë se sistemi aktual i Kosovës, duke i dhënë të drejta të veçanta minoriteteve, kontribuon në konsolidimin e shoqërisë (duke lehtësuar kështu procesin e integritit të minoriteteve në rrjedhën qendrore të kulturës) më shumë se sa që do të bënte duke mos garantuar këto të drejta, në kontekstin e rrethanave aktuale. Potenciali që ky sistem zgjeron hendekun midis komuniteteve dhe i kontribuon ndarjes është ende ekzistent, megjithatë, në një masë më të vogël sesa që do të ishte në rastin e kundërt të trajtimit të njëjtë.

Metoda e përdorur këtu për të kryer këtë vlerësim të sistemit është bërë me anë të paraqitjes së një pjese relevante të kushtetutës së Kosovës dhe kornizës së saj ligjore, si dhe karakteristikat të tjera të rëndësishme të sistemit të saj politik, e ndjekur nga konsiderimi i një teorie që konsiderohet si më e përshtatshme për rastin e Kosovës; kjo e fundit është e zhvilluar nga Will Kymlicka. Pas pjesës së qasjes teorike është një analizë e sistemit politik të Kosovës (në lidhje me të drejtat e komuniteteve jo-shumicë) në kontekstin e teorisë se paraqitur. Theksi është mbi ligjet dhe politikat në vend dhe mënyrën se si ato të kontribuojnë në kauzën e drejtë (që është, krijimi i një identiteti të përbashkët qytetare duke ruajtur dallimet e grupeve), si dhe arsyet për këtë përfundim. Si pasojë, në bazë të këtyre konkluzioneve, është vendosur që sistemi në Kosovë është në rrugë të drejtë dhe korniza ligjore nuk kërkon ndryshime të mëdha.

Për të përfunduar në aspektin e objektivit të përmendur më sipër, vlen të përmendet se edhe pse në parim sistemi i Kosovës përshtatet me teorinë e paraqitur, duke qenë se kjo e fundit është liberale në rrenjë të saj (plotësohet me elemente të të drejtave të veçanta), sistemit i mungon komponenti liberal pasi që çdo gjë është e bazuar në dallimet e komunitetit dhe trajtim të veçantë. Megjithatë,



siç është konkluduar më parë, duke pasur parasysh situatën aktuale në vend dhe në rajon, dhe mënyra se si historia e kohëve të fundit ka ndikuar në marrëdhëniet mes komuniteteve të ndryshme etnike në Kosovë, ky themelim i shërben qëllimit afatgjatë të pajtimit me të kaluarën dhe relaksimit të tensioneve ndërtnike ekzistente. Ai gjithashtu kontribuon në stabilitetin politik në rajon dhe shmangien e trazirave sociale. Në një shkallë më të madhe dhe të ardhmen e largët, ai mund të bëhet i përshtatshëm për krijimin e elementit të liberalizmit si pjesë e sistemit, dhe në këtë mënyrë të aplikojnë teorinë Kymlickas në një masë më të madhe. Megjithatë, kjo kërkon kohë. Rekomandimi që rrjedh nga ky konkluzion është se vëmendja tani duhet të përqendrohet drejt zbatimit efektiv të kornizës ligjore dhe të politikave për të drejtat e minoriteteve në Kosovë; me fjalë të tjera, të përqendrohet në një qasje praktike ndaj trajtimit teor

## Literatura

Kymlicka, Will. 1995 Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. New York: Oxford University Press

Kushtetuta e Republikës së Kosovës 2008. Kosovë, Qeveria e Kosovës, qershor.

Radio-televizija Srbije."First agreement of principles governing the normalization of relations."

Ligji mbi Vet-qeverisjen Lokale- 2008, nr. 03/Lo40, Kosovë, 2008.

Jelena Lončar

## Ndarja e pushtetit në Kosovë: efektet e kuotave etnike dhe vetos së pakicës

Garanci të ndryshme për ndarjen e pushtetit për bashkësitë etnike janë paraqitur në Kosovë që nga viti 2001. Këto garanci përfshijnë kuota etnike për të dyja sektorët si për legjislaturë ashtu edhe kompetenca ekzekutive dhe përdorimin e vetos për komunitetet pakicë. Pasi që efektiviteti i tyre ende nuk është analizuar sa duhet, ky punim synon të ekzaminoj ndikimet e ndryshme të marrëveshjeve për ndarje të pushtetit. Punimi veçanërisht fokusohet në kuotat etnike parlamentare dhe fuqine e vetos dhe ndikimin e tyre në stabilitetin demokratik, e vendim-marrjen dhe fuqizimin e grupeve të pakicave në Kosovë. Duke u bazuar në intervistat e elitave, gjysmë të strukturuar, me 18 anëtarët e parlamentit (deputetët) nga parlamenti i Kosovës, punimi argumenton se kuotat etnike kanë qenë të nevojshme për përfshirjen e komuniteteve në institucionet politike në Kosovë, por që vendet e rezervuara dhe fuqia e vetos së pakicave kanë pasur efekte negative në stabilitetin, bashkëpunimin ndëretnik dhe integrimin e komuniteteve. Duket se është bërë një kompromis në mes fuqizimit të pakicave në njërën anë dhe bashkëpunimit ndër-grupor dhe stabilitetit afatgjatë në anën tjetër.



Kuota etnike, fuqia e vetos, ndarja e pushteti, minoriteti etnik, Kosovë etj.



Ky tekst u shkrua fillimisht në gjuhën angleze.

## Hyrje

Hulumtimet e mëparshme teorike kanë argumentuar se anëtarët e grupeve pakicë kanë stimuj më të lartë për të përfaqësuar grupet e tyre sesa anëtarët e grupit shumicë (Phillips, 1995, Williams, 1998, Young, 1990). Rezervimi i vendeve për pakicat pra mund të rritë përfaqësimin e interesave të pakicave dhe zbatimin e të drejtave të tjera të pakicave. Për më tepër Lijphart (1977, 2004) argumenton se prania proporcionale e grupeve etnike në institucione politike dhe ndarja e pushtetit etnik janë të nevojshme për të siguruar paqe dhe stabilitet demokratik në shoqëritë me ndasi të thella. Megjithatë, qasja e ndarjes së pushtetit është kritikuar gjerësisht në literaturë duke sugjeruar se ndarja etnike e pushtetit mund të përforcojë vetëm ndarjet etnike dhe të thellojë konfliktin (Rothchild dhe Roeder, 2005b).

Pavarësisht mospajtimeve teorike, përsiatja e ndarjes së pushtetit është miratuar nga shumë vende dhe institucione ndërkombëtare me mision të promovimit të drejtave të njeriut dhe të pakicave. Për shembull, OSBE-ja ka dizajnuar rekomandime të ndryshme që do të përdoren si instrument për mbrojtjen e pakicave, veçanërisht në vendet e Evropës Juglindore. Midis tyre, Rekomandimet e Lundit për Pjesëmarrje Efektive të Pakicave Kombëtare në Jetën Publike të miratuara në vitin 1999 janë të fokusuara drejtpërsëdrejti në përfaqësimin e pakicave politike. Rekomandohet që vendet të sigurojnë përfaqësim të veçantë të pakicave kombëtare”përmes një numri të rezervuar të mandateve në një ose dy dhomat e parlamentit ose në komisionet parlamentare; dhe forma të tjera të pjesëmarrjes së garantuar në procesin legjislativ” (Komisioneri i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare, 1999, fq. 8).

Pas këtyre rekomandimeve, të paktën 28 vende deri më tani kanë futur një formë të kuotës etnike<sup>1</sup> (Bird, 2014, Htun, 2004). Përkundër gjithë kësaj, ekziston mungesë e hulumtimit empirik që tregon se si kuotat etnike ndikojnë në stabilitetin demokratik, cilësinë e përfaqësuesve dhe mundësinë për të përfaqësuar interesat e pakicave etnike (Krook dhe Zetterberg 2014). Ky punim ka për qëllim të shqyrtoj këto çështje duke analizuar efektet e kuotave etnike dhe fuqinë e përdorimit të vetos së pakicës në rastin e Kosovës.

Në vitin 2001 garanci të ndryshme për ndarjen e pushtetit për bashkësitë etnike<sup>2</sup> janë prezantuar në Kosovë nga Hans Haekkerup, Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP) të Kombeve të Bashkuara (OKB-së). Këto garanci kanë përfshirë kuota etnike si në legjislaturë edhe në ekzekutiv, fuqinë e vetos për pakicat dhe autonominë segmentale (p.sh. në arsim dhe kulturë). Duke pasur parasysh kufizimet e hapësirës, ky punim përqendrohet vetëm në kuotat etnike dhe fuqinë e përdorimit të vetos në parlamentin e Kosovës. Punimi ka për qëllim të shqyrtoj efektet e kuotave etnike parlamentare dhe fuqinë e vetos mbi stabilitetin demokratik, vendim-marrjen dhe fuqizimin e grupeve të pakicave. Gjetjet janë të bazuara në intervista gjysmë të strukturuar të elitës me 18 anëtarët e parlamentit (deputet) nga parlamenti i Kosovës.

Pjesa e parë e punimit prezanton debatet kryesore teorike. Dizajni i hulumtimit dhe metodologjia janë paraqitur në pjesën e dytë. Kjo pasohet nga shpjegime të shkurtëra të marrëveshjeve institucionale të Kosovës të miratuara pas vitit 2001. Rezultatet e hulumtimit, të cilat sugjerojnë

---

1 Në këtë punim termi ‘kuotat etnike’ definohet si “rregullat formale zgjedhore që garantojnë numrin minimal të përfaqësuesve politik të grupeve të caktuara etnike” (Bird, 2014, fq. 12).

2 Termi ‘komunitet’, siç përdoret në legjisllacionin dhe praktikën kosovare e ka të njejtin kuptim me termin ‘etnik’ ose ‘pakicë kombëtare’. Në bazë të Ligjit për Mbrojtjen dhe Promovimin e të Drejtave të Komuniteteve dhe Pjesëtarëve të Tyre në Kosovë, komunitetet përkufizohen si grupe kombëtare, etnike, kulturore, gjuhësore apo fetare të pakicave tradicionalisht të pranishme në Kosovë. Ligji në mënyrë specifike njuh shtatë grupe të pakicave që janë komunitetet si në vijim: serbët, turqit, boshnjakët, romët, ashkalinjtë, egjiptasit dhe goranët (Neni 1.4). Në këtë punim, pra, termi “komunitetit” dhe “grup minoritar” do të përdoren në vend të njëra tjetrës.

se kuotat etnike dhe fuqia e përdorimit të vetos nga pakicat kanë shumë efekte divergjente, janë paraqitur në seksionin e katërt. Është treguar se kuotat etnike kanë qenë të nevojshme për të përfshirë komunitetet në institucionet politike të Kosovës, por që vendet e rezervuara dhe fuqia e vetos për pakicat reflekton negativisht në stabilitetin, bashkëpunimin ndër-etnik dhe integrimin e komuniteteve. Këto të gjetura përmblihen në pjesën përmblylëse të punimit.

## Shqyrtim i literaturës: ndarja e pushtetit në shoqëri me ndasi të thella

Shumica e dijetarëve nga fusha e zgjidhjes së konflikteve pajtohen se formimi institucional i shoqërive me ndasi të thella është ndër faktorët më të rëndësishëm që ndikojnë në perspektivat e këtyre shoqërive për stabilizimin dhe konsolidimin demokratik (Horowitz, 1985, Lijphart, 1977). Megjithatë, literatura ngre pritje kontradiktore në lidhje me efektet e marrëveshjeve të ndryshme institucionale. Nga njëra anë, pritet që kuota etnike të veprojë si nxitje për stabilizimin demokratik pas konfliktit dhe integrim të pakicave në shoqëri (Lijphart, 1977, Lijphart 2004). Ato gjithashtu kanë tendencë të sigurojnë përfaqësim të gjerë të grupeve të ndryshme etnike dhe përfshirje të të gjitha grupeve në institucionet politike (O'Flynn, 2005). Sipas Lijphart, për të siguruar mbrojtjen e pakicave, marrëveshjet për ndarjen e pushtetit të pasqyruara me vende të garantuara në legjislaturë dhe ekzekutiv (të cilat do të garantonin praninë proporcionale dhe pjesëmarrjen në vendimmarrje të të gjitha segmenteve) gjithashtu duhet të pasohet nga autonomia e gjerë segmentale dhe garancia për veto në fushat që ndikojnë në interesat vitale të segmenteve të pakicave (Lijphart, 1977, fq. 36-37).

Arsyeshmëria e marrëveshjeve të ndarjes së pushtetit është që të tjerët nuk mund të promovojnë interesat e grupeve të ndryshme etnike. Lijphart pohon se është e vështirë të imagjinohet se pakicat e vogla do të jenë të gatshme të pranojnë të përfaqësohen nga lideri politik i një grupi shumicë më parë sesa të përfaqësohen nga një anëtar i grupit të tyre (Lijphart, 2002, fq. 48-49, Lijphart, 2004, f. 98). Pavarësisht nga ruajtja e ndasive etnike dhe etnicitetit të politikës, argumentohet se kompromisi dhe bashkëpunimi midis liderëve etnikë mund të pritet pasi që politikanët duan të jenë pjesë e qeverisë dhe për të qëndruar në pushtet, ata janë të gatshëm të bëjnë kompromise dhe të arrijnë marrëveshje (Lijphart, 2002, fq. 44). Përveç kësaj, ata e kuptojnë rrezikun e bllokimit nëse ata nuk bëjnë kompromis por edhe se përdorimi i tepruar i vetos mund të kthehet kundër interesave të tyre (Lijphart, 1977, fq. 37).

Në anën tjetër, disa autorë janë të mendimit se ndarja e pushtetit mund të jetë e dobishme në fazën e fillimit për ti bërë aktorët ti bashkohen tryezës së negociatave, por në fazat e mëvonshme kjo mund të paraqesë një pengesë për konsolidimin e paqes dhe demokracisë (Reilly dhe Reynolds, 1999, Roeder dhe Rothchild, 2005). Rothchild dhe Roeder argumentojnë se në mënyrë që marrëveshjet e ndarjes së pushtetit të kenë sukses nevojitet një identitet i përbashkët kombëtar dhe një shtet i fuqishëm legjitim (Roeder dhe Rothchild, 2005, p. 323). Sidoqoftë, shumica e shoqërive pas luftërave civile nuk i plotësojnë këto kushte. Për këtë arsye, ndasitë etnike mund të bëhet më të thella me zbatimin e garancive të vështira për ndarjen e pushtetit të tilla si ndarja etnike e posteve ekzekutive dhe vendet e garantuara në legjislaturë (Rothchild dhe Roeder, 2005a, f. 6). Duke inkurajuar votimin sipas linjave etnike, institucionet e shtetit mund të riprodhojnë dhe të thellojnë ndasitë etnike duke shkatërruar paqen dhe stabilitetin në afat më të gjatë (Reilly dhe Reynolds, 1999, fq. 30, Rothchild dhe Roeder, 2005b).

Për më tepër, garancitë për ndarjen e pushtetit mund të jenë më pak efektive në promovimin e konsolidimit demokratik (Reilly dhe Reynolds, 1999, fq. 29, Roeder, 2005). Përveç kësaj, fuqia e vetos mund të bllokojë procesin e vendimmarrjes dhe të shkaktojë jostabilitet. Një tjetër pengesë potenciale e ulëseve të garantuara është se pjesëmarrja politike dhe përfshirja e qytetarëve mund

të ulet në mënyrë të konsiderueshme. Për sa kohë që vendet janë të rezervuara, dhe zgjedhësit nuk janë mjaftueshëm aktivë në politikë, nuk ka mekanizma për të inkurajuar përfaqësuesit të veprojnë si avokatë të të drejtave të pakicave. Siç e vë në dukje Phillips, "një nga shqetësimet në lidhje me strategjinë e "vendeve të sigurta" për përfaqësuesit e pakicave është se politikanët mund të mos shqetësohet të përvetësojnë çfarëdo ide politike" (Phillips, 1995, fq. 102).

Me gjithë debatet e mëdha teorike në këtë fushë, hulumtimi i pamjaftueshëm empirik është kryer për të testuar teorinë. Për më tepër, në mesin e mekanizmave të ndryshëm të ndarjes së pushtetit, efektet e kuotave në veçanti nuk janë analizuar sa duhet. Prandaj ky punim përpiqet të provojë teorinë nëpërmjet studimit empirik të kuotave etnike dhe vetos së pakicës në parlamentin e Kosovës.

## **Rašti i studimit dhe metodologjia**

Fokusi mbi përfaqësimin e pakicave në Kosovë është zgjedhur për disa arsye. Së pari, përfaqësimi i pakicave në Kosovë nuk është hulumtuar sa duhet deri më tani (shih Beha, 2013, Cocosatu, 2012, Visoka dhe Beha, 2011). Së dyti, që nga viti 2001 Kosova zbaton garantitë e vështira për ndarjen e pushtetit për komunitetet<sup>3</sup>. Efektet e tyre nuk janë shqyrtuar në detaje deri më tani (por shih Bieber, 2005). Së treti, ky është edhe një hulumtim në kohën e duhur pasi që rregullat zgjedhore për zgjedhjen e përfaqësuesve të pakicave mund të ndryshojë në procesin aktual të reformës zgjedhore. Aktualisht është duke u zhvilluar një debat i madh në Kosovë për mundësinë e heqjes së incentivave për të fituar ulëse shtesë përtej vendeve të sigurta. Përderisa disa parti thonë se rregullat aktuale duhet të mbahen, të tjerët thonë se vendet e sigurta duhet të ndahen vetëm në qoftë se pakicat kombëtare nuk do të fitojnë në zgjedhjet e hapura të paktën të njëjtin numër ulësesh që ishte i garantuar deri në vitin 2014.

Analiza ime bazohet në 18 intervista gjysmë të strukturuar me anëtarët e parlamentit nga të dy grupet ato të shumicës dhe të pakicës. Intervistat u zhvilluan në shkurt dhe mars 2014. Pothuajse të gjitha intervistat u zhvilluan në parlamentin e Kosovës. Pjesëmarrësit u zgjedhën në bazë të përkatësisë së tyre partiake dhe përkatësisë etnike. Gjashtë intervista janë zhvilluar me përfaqësues të secilit grup në vijim: të komunitetit shqiptar, të komunitetit serb dhe komuniteteve tjera pakicë (duke përfshirë komunitetin turk, boshnjak, rome dhe ashkali). Nga pjesëmarrësit u kërkua të komentojnë mbi procesin dhe arsyeshmërinë e miratimit të sistemit të kuotave në Kosovë, të reflektojnë si në efektet pozitive edhe ato negative të kuotave etnike duke përfshirë ndikimin në stabilitetin demokratik, vendim-marrjen dhe marrëdhëniet ndëretnike.

## **Garancitë e ndarjes së pushtetit në Kosovë**

Kuvendi i Kosovës ka gjithsej 120 anëtarë. Nga këto 120 vende, 20 vende janë të garantuara për komunitetet jo-shumicë. Gjysma e vendeve të garantuara janë të rezervuara për pakicën kombëtare serbe; katër vende janë të rezervuara për përfaqësuesit e pakicave ashkali, egjiptian dhe rom; tre janë të garantuara për pakicën boshnjake; dy për pakicën turke në Kosovë dhe një vend për komunitetin goran (Kushtetuta e Kosovës, neni 64). Dy nga pesë nënkryetarët e Kuvendit të Kosovës duhet të jenë nga komunitetet e pakicave: një nga komuniteti serb dhe një nga komunitetet e tjera joshumicë

---

<sup>3</sup> Garancitë relativisht të vështira për ndarjen e pushtetit janë gjithëpërfshirëse në vendim marrje, sipas Rothchild dhe Roeder, që konsiderohet të jenë: ndarja etnike e posteve ekzekutive dhe vendeve të rezervuara në legjislaturë, ndërsa qeverisja parlamentare dhe lista e përfaqësimit proporcional me prag të ulët paraqesin garanci relativisht të buta (Rothchild dhe Roeder, 2005b, f. 31).

(Kushtetuta e Kosovës neni 67). Kushtetuta e Kosovës po ashtu siguron që së paku një zëvendës kryesues i secilit komision parlamentar duhet të jetë nga radhët e komunitetit tjetër nga ai i kryesuesit (Kushtetuta e Kosovës neni 77).

Garancitë për mbrojtjen e pakicave janë forcuar gjithashtu me krijimin e Komisionit të Përhershëm Parlamentar për të Drejtat dhe Interesat e Komuniteteve (këtu e tutje Komisioni). Komisioni ka kompetenca të propozoj ligje dhe të ofroj rekomandime dhe opinione këshilluese për çdo ligj të propozuar në Kuvend. Përbërja e Komisionit është si në vijim: një e treta e anëtarëve të komisionit janë deputetët nga komuniteti serb, një e treta tjetër nga komunitetet e tjera të pakicave dhe një e treta nga komuniteti shumicë (Kushtetuta e Kosovës neni 78).

Përveç kësaj, miratimi i ligjeve me interes vital për komunitetet kërkon si shumicën e votave të deputetëve të pranishëm dhe votimin nga komuniteti etnik shumicë ashtu edhe shumicën e votave nga ana e deputetëve të pranishëm nga komunitetet pakicë (Kushtetuta e Kosovës neni 81). Ligjet me interes vital të komuniteteve sipas Kushtetutës konsiderohen si në vijim:” (1) ligjet të cilat ndryshojnë kufijtë e komunave, themelojnë ose shuajnë komuna, përkufizojnë shtrirjen e pushteteve të komunave dhe pjesëmarrjen e tyre në marrëdhëniet ndërkomunale dhe tejkuftare; (2) ligjet të cilat zbatojnë të drejtat e komuniteteve dhe pjesëtarëve të tyre, me përjashtim të atyre të përcaktuara me Kushtetutë; (3) ligjet për përdorimin e gjuhëve; (4) ligjet për zgjedhjet lokale; (5) ligjet për mbrojtjen e trashëgimisë kulturore; (6) ligjet për liritë fetare ose për marrëveshjet me komunitetet fetare; (7) ligjet për arsimin; (8) ligjet për përdorimin e simboleve, përfshirë simbolet e komuniteteve dhe për festat publike.” (Kushtetuta e Kosovës neni 81).

Komunitetet kanë gjithashtu përfaqësim të garantuar në ekzekutiv. Në të vërtetë, të paktën një ministër në qeveri duhet të jetë nga komuniteti serb dhe të paktën një nga komunitetet e tjera pakicë. Në qoftë se qeveria ka më shumë se 12 ministra ajo duhet të përfshijë ministrin e tretë me prejardhje të pakicave etnike (Kushtetuta e Kosovës neni 96). Komunitetet kanë të drejtë edhe për të paktën katër vende zëvendës ministrorë të ndara në mënyrë të barabartë në mes Serbeve dhe komuniteteve tjera jo-shumicë. Në qoftë se qeveria ka më shumë se 12 ministra, zëvendës ministri i tretë shtesë duhet të emërohet si nga komuniteti serb ashtu dhe nga komunitetet tjera jo-shumicë. Në qeverinë aktuale të Kosovës e cila përbëhet nga 20 ministri dhe 5 zëvendëskryeministra, 5 ministra<sup>4</sup> janë nga komunitetet pakicë (4 nga komuniteti serbë dhe 1 nga ai turk). Një nga tre ministrat e komunitetit serb është gjithashtu njëri ndër zëvendës kryeministrat.

Përveç kësaj, në komunat me së paku 10% të popullatës që i përket komuniteteve jo-shumicë, posti i nënkryetarit të Kuvendit Komunal për Komunitete në ato komuna, është i rezervuar për përfaqësuesin e këtyre komuniteteve (Kushtetuta e Kosovës neni 62). Të paktën 15% të gjykatësve të Gjykatës Supreme dhe cilësdo gjykatë tjetër, duhet të jenë nga komunitetet pakicë (Kushtetuta e Kosovës neni 103). Komunitetet pakicë gjithashtu kanë vende të rezervuara edhe në Këshillin Gjyqësor të Kosovës. Për më tepër, komunitetet etnike kanë të drejtë për përfaqësim të barabartë në punësim në institucionet publike dhe ndërmarrjet publike në të gjitha nivelet (Kushtetuta e Kosovës neni 61).

Për sa i përket të drejtave të pakicave Kushtetuta e Kosovës siguron pajtueshmëri me Propozimin Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusit të Kosovës (këtu e tutje Plani i Ahtisaarit), i cili është përgatitur nga i Dërguari i Posaçëm për Procesin e Statusit të Ardhshëm të Kosovës, Marti Ahtisaari, në mars 2007. Për më tepër, dispozitat e Planit të Ahtisaarit kanë epërsi ndaj të gjitha dispozitave tjera ligjore në Kosovë

4 Ministrinë e udhëhequra nga përfaqësuesit e pakicave janë: 1. Administrimi i Pushtetit Lokal, 2 Administrata Publike, 3 Puna dhe Mirëqenia Sociale, 4 Komunitetet dhe Kthimi, dhe 5 Rinia, Inovacioni dhe Shanset e Barabarta

(Kushtetuta e Kosovës neni 143). Sipas planit të Ahtisarit, për dy mandatet e para të njëpasnjëshme zgjedhore (në mënyrë efektive 2007-2010, 2010-2014) çdo vend që partitë politike, iniciativat e qytetarëve ose kandidatët që përfaqësojnë komunitetet pakicë fitojnë përmes zgjedhjeve, do ti shtohet 20 ulëseve të garantuara (Kushtetuta e Kosovës neni 148). Partitë që përfaqësojnë komunitetet jo-shumicë në dy zgjedhjet e para ishin gjithashtu të përjashtuara nga pragu 5% që vlen për partitë shqiptare. Në mënyrë që të fitojnë një vend shtesë më tepër se 20 ulëset e garantuara, listat e pakicave duhej të kalonin praguin 'natyrorë' prej 1% (KIPRED, 2012). Këto dispozita ua mundësuan komuniteteve që të fitojnë 5 vende shtesë (3 për serbë, 1 boshnjak dhe 1 për komunitetin turk) në zgjedhjet e fundit parlamentare të vitit 2010. Këto vende shtesë të fituara përmes zgjedhjeve të hapura janë të etiketuara gjerësisht në Kosovë si "vendet e rezervuar", ndërsa 20 vende e sigurta të pakicave janë konsideruar si "vendet e garantuara". Pasi që kjo terminologji është përdorur në mesin e politikanëve dhe studiuesve në Kosovë, e njëjta do të përdoret gjithashtu edhe për qëllimet e këtij punimi.

Është e rëndësishme të theksohet se asnjë nga këto masa nuk është miratuar me vullnetin e të dyja partive kryesore politike dhe të pakicave apo politikanëve në Kosovë. Përkundrazi, bashkësia ndërkombëtare ka pasur një rol të madh në dizajnimin e institucioneve politike në Kosovë (Weller 2012). Garantitë e ndarjes së pushtetit në Kosovë u vendosën së pari nga Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP) të Kombeve të Bashkuara (OKB-së) në vitin 2001 në Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisje të Përkohshme në Kosovë dhe politikanët shqiptarë është dashur ti pranojnë ato si "çmim të pavarësisë". Siç ka deklaruar në një intervistë një deputet nga partia në pushtet PDK: vendet rezervuara janë vënë në kohën kur "neve na është dhënë pavarësia dhe pastaj ne kemi qenë të gatshëm të sakrifikojmë disa të drejta tona siç është dhënia e diskriminimit pozitiv pakicave. Kjo ishte arsyeja, përndryshe, unë jam goxha i sigurt se në qoftë se ju do të pyesni shumicën e njerëzve në referendum, ata nuk do të votonin për vendet e rezervuara për shkak se vendet e rezervuara janë një problem, dua të them që kjo na shkakton ndonjëherë problem" (Intervista e Buzhalës). Qëllimi i bashkësisë ndërkombëtare ishte kryesisht sigurimi i stabilitetit demokratik dhe përfshirja e pakicave në shoqërinë kosovare që ka ndasi të thella. Vendet e garantuara në parlament dhe në qeveri sigurojnë që komunitetet të kenë përfaqësuesit e tyre në institucione, pavarësisht nga madhësia e popullsisë së tyre ose të votuesve. Inxhinierët zgjedhor kishin menduar në veçanti për komunitetin serb i cili në disa raste i kishte bojkotuar zgjedhjet. Në pjesën vijuese do të shqyrtojmë nëse këto qëllime janë arritur.

## **Efektet e kuotave etnike dhe fuqia e vetos në Kosovë**

Sipas intervistave me deputetët në Kuvendin e Kosovës, garantitë për ndarjen e pushtetit fillimisht ndikojnë në stabilitetin demokratik, procesin e vendim-marrjes dhe fuqizimin e komuniteteve. Prania në rritje e përfaqësuesve të komuniteteve në parlament ka qenë një mënyrë për të reduktuar pasigurinë dhe mosbesimin e pakicave në institucionet e Kosovës. Ky është një shans për komunitetet që të jenë më shumë të përfshira në shoqërinë kosovare dhe është një tregues veçanërisht për bashkësinë ndërkombëtare se shumica është e gatshme që të bashkëpunojë dhe të përfshijë pakicat (Intervista e Buzhalës). Pasi që votuesit e pakicave deri më tani kanë hezituar që të marrin pjesë në zgjedhje, masat e aksionit afirmativ ishin e vetmja mënyrë për të siguruar praninë e pakicave në parlament.

Ndërkohë që përfshirja e komuniteteve ishte efekti kryesor i vendeve të garantuara, vendet e rezervuara dhe fuqia vetos së pakicës ka ndikuar më drejtpërdrejtë në stabilitet demokratik dhe vendim-marrje. Forca numerike në parlament e përforcuar nga vendet e rezervuara dhe nga fuqia e përdorimit të vetos në miratimin e ligjeve me interes vital për komunitetet siguron se përfaqësuesit

e komuniteteve kanë ndikim në vendimmarrje. Sidoqoftë, perceptimet që deputetët e pakicave kanë mbi efektet e kompetencave të tyre vendimmarrëse ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme nga ana e deputetëve të shumicës. Përderisa deputetët e pakicave besojnë se ata ushtrojnë ndikim të rëndësishëm personal<sup>5</sup> dhe në këtë mënyrë janë bashkëpunues dhe të moderuar në kërkesat e tyre (Intervista e Baljes), deputetët shqiptarë mendojnë se pakicat shpesh abuzojnë me pushtetin e tyre veçanërisht në interesin e tyre personal, dhe jo në interes të komuniteteve (Intervista e Lames). Prandaj, përderisa nga njëra anë pjesëmarrja e komuniteteve në vendimmarrje është e inkurajuar nga vendet e rezervuara dhe nga fuqia e vetos, stabiliteti demokratik dhe përfshirja e komuniteteve mund të sfidohet. Nga njëra anë, pa garanci për ndarjen e pushtetit komunitetet vështirë se do të ishin të pranishme në institucionet politike dhe në gjendje të ushtrojnë ndonjë ndikim. Në anën tjetër, garancitë e vështira të ndarjes së pushtetit e parandalojnë integrimin dhe stabilitetin afatgjatë. Duket se është bërë një kompromis në mes fuqizimit të minoriteteve në njërin anë dhe të bashkëpunimit grupor dhe pajtimit, nga ana tjetër.

Pasi që stabiliteti demokratik dhe përfshirja e komuniteteve në procesin e vendimmarrjes dhe reflektimit politik konsiderohen efektet kryesore të kuotave etnike, seksionet e mëposhtme do të përqendrohen më hollësisht në ato.

## Stabiliteti demokratik

Aranzhimet e ndryshme për ndarjen e pushtetit deri më tani kanë pasur efekte të divergjente mbi stabilitetin demokratik dhe konsolidimin e demokracisë në Kosovë. Vendet e garantuara ndihmojnë institucionet politike për të rritur legjitimitetin e tyre dhe për të zvogëluar mosbesimin e komuniteteve. Ato në veçanti kanë një efekt pozitiv në uljen e frikës nga shumica dhe nga pasiguria që anëtarët e komuniteteve kanë. Deputetja serbe Jasmina Zhivkovicq e përshkruan këtë mirë nëpërmjet shembullit të saj: "Deri sa kam filluar të punoj këtu në Prishtinë në kuvend, kisha frikë për të lënë kufijtë e enklavave. Ka ekzistuar gjithmonë një frikë. Ky nuk është rasti tani. Unë besoj se shembulli im gjithashtu u tregon të tjerëve se ata mund të provojnë dhe të dalin jashtë kufijve të enklavave dhe se kjo është e vetmja mënyrë për të parë se çfarë është e lejuar dhe çfarë jo dhe se kjo është e vetmja mënyrë që të provoni, tekstualisht, të ndërtoni jetën. Ky proces nuk ka përfunduar dhe neve do të na duhet shumë kohë, por ja vlen të provohet" (Intervista e Zhivkovic).

Nga ana tjetër, analiza ime tregon se deputetët shqiptarë janë të pakënaqur me kompetencat që përfaqësuesit e pakicave kanë. Besohet se fuqia e vetos do të ketë ndikim negativ në stabilitetin demokratik (Intervista e Lamës, Intervista e Sahatqiu) dhe se nuk është e ligjshme dhe demokratike që partitë e pakicave të jenë aq të forta në parlament në krahasim me përqindjen e votave të fituara në zgjedhje (Intervista e Gjnit). Komunitetet do të jenë të mbi-përfaqësuara edhe në qoftë se vetëm vendet e garantuara janë në fuqi. Me vendet e rezervuara, prania e pakicave në parlament rritet në mënyrë të konsiderueshme gjë që shkakton prishje të madhe të ekuilibrit në mes të fuqisë parlamentare të grupit etnik shumicë dhe madhësisë së tyre në popullatë. Sipas deputetit shqiptar në opozitë, "e gjitha duhet të jetë më e balancuar. Do të ishte keq për demokracinë dhe sistemin politik në Kosovë në qoftë se do të kemi një parti serbe e cila me ndihmën e vendeve të rezervuara bëhet partia e

---

5 Ky ndikim është i dukshëm jo vetëm kur çështjet e lidhura me pakicat janë në rendin e ditës, por kryesisht gjatë votimit për çështje me rëndësi të përgjithshme pasi që shumica parlamentare është ngushtë me votat dhe votat e përfaqësuesve të pakicave kanë vlerë të lartë.



dytë më e fuqishme, partia e dytë më e madhe në Kosovë, dhe kur ia numërojmë votat ajo është e pesta apo e gjashta. Kjo do të ishte e çuditshëm dhe e panatyrshme”.

Përveç vendeve të rezervuara, deputetët shqiptarë argumentojnë se fuqia e vetos ka gjithashtu efekte negative për stabilitetin demokratik. Fuqia e vetos lejon komunitetet të bllokojnë procesin e vendimarrjes, shkaktojnë përçarje të mëdha në mes të grupeve etnike dhe pakënaqësi tek shumicës. Siç dëshmohet në thënien e mëposhtme, shantazhi i vazhdueshëm mund të shkaktojë jostabilitet dhe rezistencë nga ana e shumicës:”Le të supozojmë se ata do të bllokojnë dhe kushtëzojnë, bllokojnë dhe kushtëzojnë, kjo do të krijojë problem. Ju e dini, se në asnjë shtet pakicat nuk mund të kushtëzojnë shumicën dhe kjo nuk është logjika e demokracisë. Në demokraci, shumica udhëheq, pakicat kanë të drejta” (Intervista e Lamës). Megjithatë, këto efekte negative ende nuk janë aq të dukshme pasi që bashkësia ndërkombëtare luan një rol të madh në moderim të marrëdhënieve ndër-etnike dhe në stabilizim të Kosovës.

Pavarësisht nga efektet negative të fuqisë së vetos së pakicës dhe të vendeve të rezervuara, shumica e pjesëmarrësve sugjeruan se vendet e garantuara janë të rëndësishme për konsolidimin demokratik të Kosovës, sepse ato sigurojnë bashkëpunim të ndërsjellë dhe komunikimin në mes të komuniteteve. Për ata, prania e pakicave në institucione mund të trajtohet si dëshmi që demokracia po funksionon mirë (Intervista e Gjinit, Intervista e Buzhalës, Intervista e Miletiq, Intervista e Haliti, Intervista e Rexhepit, Intervista e Ademit, Intervista e Bales). Për këtë arsye, vendet e garantuara të cilat sigurojnë praninë e pakicave janë të pranuar gjerësisht, të paktën përkohësisht, ndërsa deputetët shqiptarë janë kryesisht të pakënaqur me fuqinë e përdorimit të vetos dhe vendeve të rezervuara.

## Ndikimi në vendim bërje

Garancitë e vështira të pushtet-ndarjes të cilat përfshijnë jo vetëm vendet në parlament, por edhe vendet e sigurta ministrore dhe fuqinë e vetos në parlament, sugjerojnë se përfaqësuesit e komuniteteve mund të jenë në pozicion të ushtrorë ndikim të rëndësishëm në procesin e vendimarrjes. Pasi që njëzet e katër nga njëzet e pesë deputetët që përfaqësojnë komunitetet janë pjesë e koalicionit qeveritar<sup>6</sup> dhe përkrahja e tyre është vendimtare për të mbajtur qeverinë në pushtet, mund të pritet që ata të kenë ndikim më të madh se sa që u garantohet me ligj.

Kjo pritje mbështetet nga të dhënat e mbledhura nga pjesët e intervistave me deputetët që përfaqësojnë komunitetet pakicë. Përfaqësuesi rom, Albert Kinolli, shpjegoi:” çdo gjë e rëndësishme për vendin tonë, çdo gjë e rëndësishme dhe relevante për komunitetet e pakicave nuk mund të ndryshohet pa votat e 80 deputetëve nga 120 gjithsej në parlamentin e Kosovës dhe pa mbështetjen e dy të tretave të komuniteteve pakicë” (Intervista e Kinollit). Kjo deklaratë është përforcuar më tej nga përfaqësuesi boshnjak:”Ne si pakica jemi praktikisht faktori që merr vendime. Asnjëri nga ligjet nuk mund të miratohet pa votat tona. Absolutisht! Dhe mësimi i këtij fakti të bënë të ndjehesh mire... Miratimi i ligjit të buxhetit, për shembull, nuk mund të ketë sukses pa ne, dhe kjo është vendimtare për mbijetesën e qeverisë” (Intervista e Baljes). Ndikimi i pakicave në vendim marrje dhe rrjedhimisht mundësitë për mbrojtjen e interesave dhe të drejtave të pakicave mundësohen nga fuqia e vetos dhe nga prania më shumë se proporcionale e komuniteteve në parlament.

Deputetët e pakicave kanë theksuar në veçantit rëndësinë e ulëseve të rezervuara përveç ulëseve të garantuara për ndikim në vendimarrje. Pasi që sipas planit të Ahtisarit vendet e rezervuara

6 Vetëm deputetja serbe Rada Trajković deklaroi se nuk e përkrah qeverinë (Intervista e Trajkovićit).

janë menduar të jenë në fuqi vetëm në dy mandatet e para parlamentare, ekziston një shqetësim se mundësitë e pakicave për të ndikuar në politikë do të ulen pas zgjedhjeve të ardhshme 2014 kur komuniteteve nuk do tu jepen më shumë se 20 vende parlamentare. Në veçanti komuniteti serb është i interesuar të ruaj vendet e rezervuara për shkak se qeveria e Serbisë tani për herë të parë tani, pas një dekade të tërë, ka inkurajuar serbët që të marrin pjesë në zgjedhjet e organizuara nga institucionet e Kosovës. Me mbështetjen nga Serbia dhe me pjesëmarrjen e veriut të Kosovës, pritjet pjesëmarrje e lartë dhe partitë dhe grupet serbe mund të fitojnë numër të konsiderueshëm të vendeve të rezervuara krahas atyre 10 të garantuara<sup>7</sup>.

Pavarësisht që vendet të rezervuara dhe fuqia e vetos sigurojnë pjesëmarrje të komuniteteve në vendimarrje, duhet theksuar se ata kanë dështuar që të nxisin bashkëpunimin. Ndikimi mbi vendimarrje është kanalizuar kryesisht nëpërmjet aktorëve ndërkombëtarë në Kosovë në vend se nëpërmjet bashkëpunimit të përfaqësuesve të grupeve në institucione. Përfaqësuesit e pakicave mbështeten në këshillat dhe përkrahjen e aktorëve ndërkombëtarë në pothuajse çdo çështje të rëndësishme për pakicat. Aktorëve ndërkombëtarë u kërkohet që të ndërhyjnë në çështje të ndryshme që nga ndryshimet e vetme dhe hartimet e ligjeve deri të votimi dhe zbatimi i ligjeve (Intervista e Kinollit, Intervista e Kostićit, Intervista e Buzhalës, Intervista e Baljes, Intervista e Stojanoviçit, Intervista e Halilit).

Edhe pse bashkësia ndërkombëtare është faktor ndërmjetësi që ndihmon në mbrojtjen e pakicave dhe në pjesëmarrjen në vendimarrje dhe moderon sjelljen e përfaqësuesve të të gjitha grupeve etnike, rreziqet e bllokimit dhe të armiqësive etnike për shkak të fuqisë së vetos nuk duhet injoruar (Bieber, 2005, f. 95-100, Rothchild dhe Roeder, 2005b). Sipas partive shqiptare, fuqia e vetos lejon pakicat të bllokojnë procesin e vendimarrjes dhe të shantazhojnë shumicën (Intervista e Lamës). Përveç kësaj, të gjithë gjashtë deputetët shqiptarë të intervistuar kanë deklaruar se deputetët e pakicave nuk e përdorin këtë ndikim për të çuar përpara interesat e komuniteteve të tyre, por për të kënaqur interesat e tyre personale. Ky është një perceptim i deputetëve shqiptarë që i gjithë sistemi çon në paefektshmëri, me ministrat e pakicave dhe deputetëve që shërbejnë thjesht si një lloj reklame. Për këtë arsye, qytetarët bëhen edhe më të zhgënjyer kur ata shohin se përfaqësuesit e tyre janë të korruptuar dhe të distancuar nga komuniteti (Intervista e Konjufcës).

Përshtypja që komunitetet kanë më shumë ndikim në krahasim me pjesën e tyre të popullsisë dhe se askush nuk përfiton në thelb nga kjo i ka nxitur partitë shqiptare që të jenë kundër vendeve të rezervuara përveç atyre të garantuara. Rritja shtesë e numrit të përfaqësuesve të pakicave komplikon vendimarrjen edhe në çështjet që nuk janë drejtpërdrejt relevante për komunitetet. Marrja e shumicës parlamentare ose varet nga votat e pakicave ose i shtyn partitë kryesore të jenë më të bashkuar. Për më tepër, irritimi i deputetëve shqiptarë me vendet e rezervuara rritet nga mungesa e përgjegjësisë së deputetëve të komuniteteve. Këto argumente janë përmbledhur në deklaratën e Alma Lamës: "Është më mirë për serbët që të ndikohen nga këtu sesa nga Beogradi. Nëse vendet e rezervuara do të mundësojnë këtë gjë atëherë duhet përkrahur që ato të mbeten edhe një mandat më shumë. Por duket se deputetët e pakicave mbrojnë vendet e rezervuara vetëm për interesat e tyre personale, për të punësuar disa nga miqtë e tyre dhe nuk i shohin komunitetet" (Intervista e Lamës gjithashtu e ngjashme me intervisten e Gjinit).

---

7 Për shembull, në zgjedhjet parlamentare të 2001 kur qeveria serbe kishte inkurajuar serbët që të marrin pjesë, Koalicioni Serb Kthimi fitoi 12 vende përveç atyre 10 të garantuara duke patur kështu gjithsej 22 vende në parlament. Në zgjedhjet e radhës, qeveria e Serbisë i fitoi serbët e Kosovës që të bojkotojnë zgjedhjet që rezultoi në dështimin e listave të pakicave serbe dhe të partive për të fituar ndonjë vend të rezervuar në zgjedhjet parlamentare të vitit 2004 dhe 2007.

Sidoqoftë, mungesa e përgjegjësisë mund ti atribuohet më drejtpërdrejt efekteve vendeve të garantuara sesa vendeve të rezervuara. Mundësia për të fituar vende të tjera përmes zgjedhjeve të hapura paraqet një nxitje për partitë e pakicave për të punuar më mirë në mënyrë që të tërheqin më shumë vota për vende të tjera shtesë. Pa shansin për të fituar ndonjë ulëse shtesë në zgjedhje, incentivat për partitë e pakicave do të ulen në mënyrë të konsiderueshme. Për përfaqësuesit turk, deputetët e pakicave do të punonin më shumë në qoftë se vendet nuk janë të garantuara dhe nëse pala turke do të kishte mundësi për të fituar më shumë se 2 vende të garantuara. Në qoftë se ata e dinë se gjithsesi do të kenë dy vende, ata nuk do të kenë nevojë për të bërë shumë përpjekje (Intervista e Damkës). Pavarësisht kësaj, vendet e garantuara janë aktualisht të pakontestueshme në tërë Kosovën<sup>8</sup>.

## Fuqizimi i komuniteteve

Shumica e deputetëve të intervistuar nga të gjitha komunitetet deklaruan se efekti më i rëndësishëm i vendeve të garantuara ishte përfshirja e komuniteteve në institucionet politike dhe shoqërisë në përgjithësi. Kjo u theksua në veçanti për komunitetin serb anëtarët e shumë prej të cilëve ende nuk e njohin dhe nuk pranojnë të marrin pjesë në institucionet e Kosovës, sidomos në veri të Kosovës. Përderisa serbët në veri të Kosovës janë ende më shumë të lidhur me institucionet e Serbisë përmes institucioneve paralele që funksionojnë atje, serbët në jug të Kosovës dhe komunitetet tjera janë më të varur nga institucionet në Prishtinë. Për ta vendet e garantuara ofrojnë një ndjenjë të përfshirjes politike dhe një shpresë që jeta në Kosovë është e mundur (Intervista e lamës, Intervista e, Sahatqit, Intervista e Konjufcës).

Rritja e dukshmërisë së komuniteteve në shoqëri dhe reduktimi i frikës dhe pasigurisë, siç tregohet në seksionet e mësipërme, ishin padyshim efektet kryesore të kuotave etnike. Megjithatë, integrimi i plotë i komuniteteve në shoqëri është ende një qëllim i vështirë për tu arritur. Perceptimi që deputeti shqiptar ka për deputetin serb përshkruhet shumë mirë këtu: "Është shumë e çuditshme për ti parë ata. Ata nuk pajtohen me shqiptarët. Ata më parë do të qëndronin të izoluar diku sikur të mos ndjehen mirë në lëkurën e tyre. Ju nuk keni ide se së shumë duken si një trup i huaj në dhomën e asamblesë, kur ata janë aty" (Intervista e Buzhalës). Është evidente që edhe parlamenti qartë është i ndarë në vija etnike. Një nga arsytet për këtë është se kanë kaluar vetëm pesëmbëdhjetë vjet nga konflikti etnik dhe mosbesimi i thellë ndër-etnike është ende realiteti i shoqërisë së Kosovës. Siç ka pranuar një deputet shqiptar, "Është e vështirë të ndërtohet një urë, por ne po punojmë çdo ditë për atë. Kjo nuk është e lehtë. Çdo familje ka diçka për të thënë këtu" (Intervista e Pajazitit). Për më tepër, barrierat gjuhësore në mesin e deputetëve janë një tjetër arsye e ndarjeve etnike në parlament. Shumica e përfaqësuesve të pakicave nuk e flasin gjuhën shqipe. Edhe pse përkthimi simultant është në dispozicion në seancat plenare, komunikimi jashtë sallës plenare është i vështirë. Së fundi, kuotat etnike gjithashtu i kontribuojnë vazhdimit të këtyre ndarjeve, duke favorizuar partitë etnike në vend se të mbështesin bashkëpunimin dhe koalicionet shumetnike<sup>9</sup>. Shumica e përfaqësuesve të pakicave besojnë se qytetarët do të përfitonin nga partitë shumetnike. Siç deklaroi një përfaqësues serb: "Unë jetoj për ditën kur unë do të jem anëtar i një partie politike së bashku me shqiptarët dhe kur ne do të jemi liberalë (kjo ide të jemi liberalë është e imja), diçka që ka të bëjë me ideologjinë jo përkatësinë etnike. Kjo ditë është shumë larg, ajo nuk do të vijë së shpejti. Unë mendoj se ky është qëllimi që ne duhet të përpiqemi ta arrijmë" (Intervista e Miletiqit)

8 Vetëvendosje është e vetmja parti politike në Kosovë që është kundër vendeve të garantuara apo çfarëdo forme të masave afirmative për komunitetet (Intervista e Konjufcës).

9 Argumenti i ngjashëm është bërë edhe nga Teuta Sahatqia në intervistën e saj.

Problemi është, megjithatë, se në kushtet e mosbesimit të thellë midis grupeve etnike, do të ishte pothuajse e pamundur të arrihet prania e komuniteteve në parlament pa masa të veprimit afirmativ. Arsyeja për këtë është se partitë kryesore janë ende kryesisht shqiptare dhe pothuajse nuk ka anëtarë nga komunitetet e tjera. Një tjetër arsye është se, në të gjitha komunitetet, përveç atij serb, bashkësitë e tyre janë shumë të vogla në numër<sup>10</sup>. Pavarësisht nga madhësia, përfaqësues të komunitetit serb dhe goran<sup>11</sup> deklaruan se fitimi i votave është shumë më i vështirë kur qeveria në Serbi fton votuesit të bojkotojnë të gjitha zgjedhjet që nga viti 2003 e cila ka ndikuar në pjesëmarrje shumë të ulët të votuesve (Intervista e Miletiqit, Intervista e Milosavljeviçit, Intervista e Halilit). Përveç kësaj, një numër i madh i votuesve nuk janë në gjendje të marrin pjesë në zgjedhje ose për shkak të problemeve me dokumente, ose për shkak se ata janë të zhvendosur nga shtëpitë e tyre gjatë luftës (Intervista e Kosticiçit, Intervista e Zhivkoviçit, Intervista e Stojanoviçit, Intervista e Halilit). Për këtë arsye, përfaqësuesit e komuniteteve pakicë e kanë parë të rëndësishme që praninë në institucione ta kenë të garantuar, e cila nuk do të varej nga pjesëmarrja e votuesve. Heqja e plotë e garancive për ndarjen e pushtetit në këtë pikë ndoshta do të rezultojë në marginalizimin e pakicave dhe të zhdukjes së tyre nga institucionet publike. Si pasojë, mund të pritet se minoritetet do të ndihen edhe më të përjashtuara nga shoqëria.

## Përfundimi

Analiza ime tregon se deri tani kuotat etnike kanë qenë një mekanizëm i rëndësishëm për përfshirjes e pakicave, siç pritet nga literatura për ndarje të pushtetit. Ato kanë përfaqësuar një nxitje për pakicat për të pranuar institucionet zyrtare dhe të qetësojnë konfliktin. Prania e anëtarëve të grupit në institucionet publike, paraqitja e tyre publike si përfaqësues të shtetit, në staza të gjata, mund ti bëjë institucionet përfaqësuese më legjitime. Përderisa shumica e grupeve të pakicave në Kosovë njohin institucionet e Kosovës, serbët e sidomos ata në veri të Kosovës nuk e shohin qeverinë në Prishtinë si autoritet legjitim. Në vend të kësaj, ata janë më shumë të lidhur me qeverinë në Beograd. Në këto rrethana të besnikërisë së dyfishtë, vendet e garantuara janë një mekanizëm që ndihmon komunitetet të kthehen në drejtim të institucioneve të Kosovës. Përveç kësaj, prania e partive të pakicave në institucionet përfaqësuese të Kosovës ka qenë një sinjal për qytetarët se bashkëpunimi dhe komunikimi i ndërsjellë mund të jetë i mundur. Në momentin kur shumë pjesëtarë të komuniteteve nuk ndihen të lirë për të ecur nëpër Prishtinë apo flasin gjuhën e tyre në vendet ku shqiptarët janë shumicë, pjesëmarrja e përfaqësuesve të pakicave në vendimmarrje ka përfitime të rëndësishme simbolike.

Megjithatë, efekti i tyre afatgjatë varet kryesisht nga cilësia e përfaqësimit dhe jo vetëm nga prania e thjeshtë. Komunitetet aktualisht kanë kompetenca ligjore për të ndikuar vendimmarrjen. Pyetja është se sa efektshëm përdoret ky pushtet. Përshtypja është se kryesisht politikanët përfitojnë prej

---

10 Sipas regjistrimit zyrtar të vitit 2011, komunitetet e pakicave në Kosovë përbëjnë rreth 7% të popullsisë së përgjithshme (serbë 1.5%, 1.6% boshnjakë, turq 1.1%, romë 0.5%, 0.9% ashkali, egjiptian, goran 0.7% 0.6%, të tjerë 0.1%) (Agjencia e statistikave e KOSOVËS, 2013). Megjithatë, rezultatet e regjistrimit duhet të shikohen me kujdes pasi që veriu i Kosovës është përjashtuar nga regjistrimi dhe komunitetet serbe dhe rome në jug të Kosovës pjesërisht bojkotuan regjistrimin e popullsisë. Pasi që në të kaluarën është vlerësuar se pakicat përbëjnë 10-12% të popullsisë së përgjithshme (ECMI Kosovës, 2012), mund të pritet që serbët përbëjnë të paktën 4-6%.

11 Komuniteti goran ka anuar më shumë kah qeveria serbe se sa kah institucionet në Kosovë. Pjesëtarët e komunitetit goran flasin gjuhën serbe dhe kanë pranuar sistemin arsimor serb. Mbështetja financiare që ata marrin nga Serbia jo vetëm për arsimin, por edhe nëpërmjet subvencioneve, vendeve të punës dhe pensioneve ka qenë një nxitje e rëndësishme për besnikërinë e tyre në Serbi.

tij. Duke qenë se "janë të mbrojtur si arinj të polar" (Intervista e Milosavljevic), ata nuk kanë arsye për të kundërshtuar sistemin. Sidoqoftë, është e qartë se përfshirja e komuniteteve ende nuk ka çuar në integrimin e pakicave. Përkundrazi, irritimi i shumicës, kryesisht për shkak të vendeve të rezervuara dhe fuqisë së vetos, është shfaqur dhe në qoftë se përfaqësues më radikalë hyjnë në parlament<sup>12</sup>, mund të pritet destabilitet (Horowitz, 1991).

Edhe pse kuotat etnike janë të nevojshme në fazën fillestare pas konfliktit si një mekanizëm për përfshirje të komuniteteve në institucionet e Kosovës, efektet negative të evidentuara të ndarjes së pushtetit të tilla si përgjegjësi e ulët, përdorimi i tepruar i vetos dhe etnifikimi i politikës mund të rrezikojë efektet pozitive. Për këtë arsye, në kundërshtim me pritjet e krijuara nga literatura për ndarje të pushtetit, analiza e mësipërme tregon se kuotat etnike dhe vetoja e pakicës mund të mos jetë mekanizmi i duhur për pajtim dhe stabilitet demokratik afatgjatë, sidomos pasi që roli i bashkësisë ndërkombëtare në implementimin e marrëveshjeve për ndarje të pushtetit zvogëlohet (shih McGarry dhe O'Leary, 2004). Ndërsa marrëveshjet për ndarjen e pushtetit, siç pritet, arrijnë të përfshijnë përfaqësues të pakicave në institucionet politike, ato kanë dështuar në sigurimin e bashkëpunimit dhe mirëkuptimit të ndërsjellë. Për më tepër, vendet e garantuara inkurajojnë votuesit që të votojnë për anëtarët e komuniteteve të tyre, duke ulur në këtë mënyrë mundësitë për bashkëpunim shumetnik. Ajo që i duhet Kosovës është një përkushtim afatgjatë për pajtimin dhe transformimin e marrëdhënieve midis njerëzve. Është më shumë e mundshme që kjo të arrihet duke mbështetur zhvillimin e partive dhe mekanizmave shumetnike për rritjen e cilësisë së përfaqësimit dhe dialogut ndëretnik<sup>13</sup>.

Këto rezultate tregojnë nevojën për një hulumtim më të thellë të perceptimit të qytetarëve, qëllimet dhe mënyrat që përfaqësuesit e pakicave ushtrojnë ndikimin e tyre në vendimmarrje dhe marrëdhëniet e tyre me partitë kryesore. Edhe pse qëllimi i këtij punimi është i kufizuar në kalibrimin e efekteve kryesore të kuotave etnike dhe fuqisë së vetos nga perspektiva e përfaqësuesve politik në Kuvendin e Kosovës, ky punim gjithashtu ka dhënë prova se hulumtime të mëtejshme, në këtë fushë, janë të nevojshme dhe të justifikuar. Përveç kësaj, punimi ka prekur mbi rolin e bashkësisë ndërkombëtare në përcaktimin e kornizës ligjore dhe rolin e Serbisë në përfaqësimin efektiv të minoriteteve, por rolet e këtyre aktorëve duhet të shqyrtohen më me kujdes në të ardhmen.

---

12 Pritet që zgjedhjet në vijim për herë të parë do të rezultojnë me pjesëmarrje të serbeve të "vërtetë" (Intervista e Buzhalës) në parlamentin e Kosovës pasi që qeveria e Serbisë ka filluar të përkrah pjesëmarrjen në zgjedhje. Për më tepër, pjesëmarrja e të dy palëve, kandidatëve dhe votuesve, nga veriu i Kosovës pritet të ndodhë për herë të parë pas një dekade bojkoti.

13 Për shembull, listat e hapura elektorale mund të shihen si një mekanizëm i mirë fillestarë për përmirësim të sistemit të kuotave.

## Falënderime

Unë i jam mirënjohëse Nina Caspersen për komentet e saj të dobishme në versionin e parë të këtij punimi dhe anëtarëve të parlamentit që morën pjesë në hulumtim. Falënderoj, po ashtu Stefan Surlicin për ftesën për të qenë pjesë e këtij projekti kërkimor, Jasmina Lazoviçin për ndihmën e ofruar në vënien në kontakt me deputetët dhe caktimin e intervistave dhe Nismën e të Rinjve për të Drejtat e Njeriut për përkrahjen organizative të këtij hulumtimi.

## Shtojca I

Tabela 1: Intervistat me deputetët e komunitetit shqiptarë

Emri	Partia	Shkrts	Data
Alma Lama	Lidhja Demokratike e Kosovës	LDK	28/02/2014
Ardian Gjini	Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës	AAK	06/03/2014
Berat Budzala	Partia Demokratike e Kosovës	PDK	03/03/2014
Glauk Konjufca	Vetvendosja	VV	25/02/2014
Teuta Sahatqia	Lidhja Demokratike e Kosovës	LD	25/02/2014
Zenun Pajaziti	Partia Demokratike e Kosovës	PDK	28/02/2014

Tabela 2: Intervistat me deputetët e komunitetit serb

Emri	Partia	Shkrts	Data
Biserka Kostić	Partia Progressive Demokratike	PDS	25/02/2014
Jasmina Živković	Partia e Pavarur Liberale	SLS	27/02/2014
Milivoje Stojanović	Deputet i pavarur		27/02/2014
Petar Miletić	Partia e Pavarur Liberale	SLS	26/02/2014
Rada Trajković	Lista e Bashkuar Serbe	JSL	26/02/2014
Saša Milosavljević	Partia e Pavarur Liberale	SLS	27/02/2014

Table 3: Intervistat me deputetët nga komunitetet tjera pakicë

Emri	Partia	Shkrts	Data
Albert Kinolli	Partia e Bashkuar Rome e Kosovës	PREBK	28/02/2014
Danush Ademi	Partia Demokratike Ashkalike e Kosovës	PDAK	28/02/2014
Duda Balje	VAKAT	VAKAT	28/02/2014
Emilija Redžepi	Partia e Re Demokratike	NDS	26/02/2014
Fikrim Damka	Partia Demokratike Turke e Kosovës	KDTP	27/02/2014
Murselj Haljilji	Iniciativa Qytetare e Gorës	GIG	28/02/2014

## Literatura

- Agjencia e statistikave të Kosovës (2013). Popullsia sipas gjinisë, ethnicitetit dhe vendbanimit. Regjistrimi i Popullsisë Ekonomive Familjare dhe Banesave në Kosovë 2011. Rezultatet përfundimtare. Prishtinë, Agjencia e statistikave të Kosovës.
- Beha, A. (2013). Të Drejtat e Pakicave: Një Mundësi për Rregullimin e Marrënieve Etnike në Kosovë. Prishtinë, Instituti Kosovar i Paqes.
- Bieber, F. (2005). Power sharing after Yugoslavia: Functionality and Dysfunctionality of Power-sharing Institutions in Post-war Bosnia, Macedonia, and Kosovo. In S. Noel ed. *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Montreal & Kingston, London, Ithaca, McGill-Queen's University Press. 85-104.
- Bird, K. (2014). Ethnic quotas and ethnic representation worldwide. *International Political Science Review* 35(1) 12-26.
- Cocosatu, M. (2012). The Role of Ethnic Minorities within the Government System of Kosovo. *Acta Universitatis Danubius* 5(1) 111-122.
- ECMI Kosovë (2012). Komunitetet Pakicë në Rezultatit e Regjistrimit të Kosovës 2011: Analizat dhe Rekomandimet. Prishtinë, Qendra Evropiane për Çështjet e Pakicave (ECMI) Kosovë.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: California University Press.
- Horowitz, D. L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics* 2(3) 439-458.
- KIPRED (2012). Zgjedhjet për Qytetarët: Vlerësimi i Sistemit Zgjedhor të Kosovës dhe Rekomandimet për Zgjedhjet e Ardshme. Prishtinë, KIPRED.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Krook, M. L. and P. Zetterberg (2014). Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives. *International Political Science Review* 35(1) 3-11.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2002). The Wave of Power-Sharing Democracy. In A. Reynolds ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press. 37-55.
- Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy* 15(2) 96-109.
- McGarry, J. and B. O'Leary (2004). *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press.
- OSCE High Commissioner on National Minorities (1999). *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note*.
- O'Flynn, I. (2005). Democratic Values and Power Sharing. In I. O'Flynn and D. Russell eds. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. London, Ann Arbor, MI, Pluto Press.
- Reilly, B. (1999). *Electoral Systems and Conflict*. Papers on International Conflict Resolution No. 2. Washington D.C.
- Roeder, P. G. (2005). Power Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 51-83.
- Roeder, P. G. and D. Rothchild (2005). Conclusion: Nation-State Stewardship and the Alternatives to Power Sharing. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 319-347.
- Rothchild, D. and P. G. Roeder (2005a). Dilemmas of State-Building in Divided Societies. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 1-27.
- Rothchild, D. and P. G. Roeder (2005b). Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 29-51.
- Visoka, G. and A. Beha (2011). Minority Consultative Bodies in Kosovo: A Quest for Effective Emancipation or Elusive Participation. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 10(1) 1-30.
- Weller, M. (2012). The Failure of Prevention. In S. Wolff and C. Yakinthou eds. *Conflict Management in Divided Societies: Theory and Practice*. London, New York, Routledge.
- Williams, M. S. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Nikola Beljinac

## Patriotizmi kushtetues në shoqëritë pluraliste – Raŝti i Kosovës

Në shembullin e Kosovës, teksti analizon themelet normative të tezës mbi patriotizmin kushtetues si strategji më e përshtatshme për ndërtimin e identitetit dhe të unitetit kombëtar në shoqëritë pluraliste dhe me ndasi të thella. Pjesa e parë dhe e dytë e tekstit paraqesin supozimet themelore të teorisë së patriotizmit kushtetues. Unë argumentoj se patriotizmi kushtetues, në të gjitha verzionet e tij, në radhë të parë synon të përgjigjet në pyetjen e legjitimitetit të sundimit politik dhe jo në pyetjen paraprirëse për strukturimin e një politike. Me fjalë të tjera, pikënisja është pyetja “Si dëshirojmë të jetojmë së bashku?”, ndërsa pyetja “Pse jemi së bashku?” konsiderohet tashmë e zgjidhur. Kjo më tej do të thotë se postulatet e teorisë së patriotizmit kushtetues mund t’i përkasin vetëm një hapësire tanimë të lidhur politike, që mund të jetë rasti me shumicën e shteteve bashkëkohore, por në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet një fakt i vetëkuptuar, kur është fjala për shoqëritë me ndasi. Pjesa e tretë e tekstit i është përkushtuar analizës kontekstuale të dinamikave sociale dhe politike në Kosovë. Duke marrë parasysh efektet e inxhinierisë kushtetuese dhe institucionale, konturat e kornizës së re politike janë përshkruar me ndihmën e modeleve të “shtetit të papërfunduar” dhe “shoqërisë së dyfishtë”.

Konkluzioni përmbledh argumente themelore, duke pretenduar se është shumë ambicioze të kërkohet nga patriotizmi kushtetues që të largojë barrën e rëndë të konflikteve të vazhdueshme ndëretnike dhe tensioneve në Kosovë këtu dhe tani, njëjtë sikurse është joreale të pritet që patriotizmi kushtetues, duke u mbështetur ekskluzivisht në logjikën normative të tij, mund të gjeneroj lidhjet e përkatësisë qytetare.



Pluralizmi etno-kulturor,  
patriotizmi kushtetues, identitetit  
politik, të drejtat e pakicave.



Ky tekst u shkrua fillimisht në  
gjuhën serbe.



## Hyrje

Ekziston një mendim i përgjithshëm që të gjitha shtetet ekzistuese, shikuar nga pikëpamja demografike, janë qeveri pluraliste. Pasi që kjo i referohet një tipari të përhershëm të shoqërive bashkëkohore që është e pamundur të hiqet me mjete të lejuara moralisht, pikënisja e shkencëtarëve të sotëm politik nuk është nëse por si të merren me faktin e pluralizmit etno-kulturor. Natyra e sfidës sa është praktike, po aq është dhe teorike. Në nivel institucional, kërkesa për politizimin e identiteteve etno-kulturore vë para "inxhinierëve politikë" detyrën e ripërcaktimit të institucioneve konvencionale liberale-demokratike të cilat për tre shekuj të tërë kanë shërbyer vetëm për të zbutur preferencat e interesit të individëve. Në nivelin teorik, procesi i demontimit të diçkaje që deri në mesin e viteve të 1980-ta është konsideruar të jetë një "konsensus social-demokratik"<sup>1</sup> i padiskutueshëm i pasluftës, fiton shprehjen e tij akademike në zhvillimin e teorisë politike të njohjes e cila teoricienëve politikë u jep një detyrë mjaft të pakëndshme që të rishqyrtojnë të kuptuarit tradicional të pothuajse të gjitha koncepteve kyçe të teorisë politike, veçanërisht parimet e barazisë, drejtësisë, legjitimitetit demokratik, integritetit politik, lirisë dhe autonomisë.

Pavarësisht nëse zgjedhim qasjen empirike apo normative në analizimin e natyrës multi-kulturore të shoqërive bashkëkohore, sfida më e madhe ka të bëjë me nevojën urgjente për pajtimin e dy imperativëve të fuqishëm me të cilët përballet çdo shtet pluralist. Në anën tjetër, është e nevojshme të stimulohen lidhjet e përkatësisë së përbashkët midis gjithë qytetarëve, në mënyrë të pavarur nga identifikimet e tyre të veçanta, por me domosdoshmërinë e një niveli të caktuar të njohjes publike të kulturave të pakicave. Këto janë kërkesa të cilat janë në të njëjtën kohë reciprokisht të kushtëzuara dhe të konfrontuara. Në rastin e ekzistimit të disa grupeve të ndryshme etno-kulturore, nuk është e mundur të ndërtohet një identitet i përbashkët përveç nëse pjesëtarët e këtyre grupeve ndajnë ndjenjën se përkatësitë e veçanta të identitetit të tyre pranohen dhe vlerësohen në mënyrë të barabartë. Në të njëjtën mënyrë, njohja e plotë ligjore dhe institucionale e identiteteve të veçanta mbart rrezikun e shpërbërjes së asaj çfarë Jon Elster quan "bazament i shoqërisë" – një hapësirë e përbashkët politike e cila harkon konceptet tona të veçanta të jetesës së mirë (Elster 1989), dhe e cila përfundimisht mund të çojë në zhdukjen e vetë shtetit. Prandaj qëndrueshmëria e politikave publike aktuale, ashtu si forca normative e konkluzioneve teorike, matet gjithmonë me kapacitetin për të balancuar nevojën për unitet politik dhe kujdesin për diversitetin etno-kulturor. Përvoja historike na tregon se shoqëritë pluraliste kanë arritur të harmonizojnë këto dy kërkesa me nivele të ndryshme të suksesit, dhe se rezultatet më të mira janë arritur nga shoqëritë me identitete me ndërthurje të shumta, si dhe me një marrëveshje të nënkuptuar për të jetuar së bashku, e themeluar në mënyra të ndryshme joformale të bashkëpunimit shoqëror.

Megjithatë, situata është shumë më komplekse në qoftë se shoqëria pluraliste në të njëjtën kohë është me ndasi të thella. Këto janë shoqëritë në të cilat linjat e ndarjeve etno-kulturore janë të reflektuara në pothuajse të gjitha sferat e jetës shoqërore dhe politike, ndërsa niveli i depërtimit ndër-kulturor është i reduktuar në minimum. Prandaj është e zakonshme që në shoqëri të tilla partneritetet dhe martesat bëhen vetëm në mes të anëtarëve të grupeve të njëjta etnike, dhe klubet sportive, vendet

---

1 Konsensusi ishte i bazuar në tezën sipas së cilës të gjitha shtetet demokratike liberale karakterizohen nga të njëjtat parime kushtetuese: të gjitha janë liberale (të themeluara mbi mbrojtjen kushtetuese të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut), demokratike (të gjithë qytetarët e rritur gëzojnë të drejtën aktive dhe pasive të votimit), sociale (duke lejuar një nivel të caktuar të rishpërndarjes së të ardhurave) dhe kombëtare (përputhja e kufijve të kombit me të shtetit).

e jetës së natës, mediet, shoqatat e qytetarëve dhe partitë politike janë të ndara në bazë të kriterëve etnike si "e jona dhe e tyre". Shpesh, këta kufij jo-fizik të ndarjeve sociale janë rritur më tepër duke futur pengesat fizike apo ndarjen e qyteteve. E gjithë kjo dëshmon se shoqëritë pluraliste me ndasi janë duke kaluar nëpër një krizë të përhershëm të unitetit shoqëror. Nëse gjatë rrjedhës së kohës ndasitë e segmentuara thellohen edhe më për shkak të konflikteve të luftës së kohëve të fundit, çdo përpjekje për të gjetur "horizontin e logjikës së shëndoshë" do të ballafaqohet me sfida serioze.

Kosova sot është një shembull paradigmatic i një shoqërie pluraliste, të ndarë dhe e dalë pas luftës. Sipas rezultateve të regjistrimit të popullsisë të vitit 2011, popullsia e Kosovës përfshin nëntë komunitete pakicë të cilat e përbëjnë rreth 7% të numrit të përgjithshëm të banorëve<sup>2</sup>. Shumë më e rëndësishme se numri dhe forca numerike e grupeve përkatëse etnike është fakti se këto janë format e diversitetit komunal. Bhikhu Parekh përdor këtë term në mënyrë që të nxjerr në pah ekzistencën e komuniteteve të qëndrueshme, jetëgjate, dhe ndërgjenerata të lidhura ngushtë me territorin ku ata banojnë (Parekh 2000, f. 4). Pjesëtarët e këtyre komuniteteve janë tejet të interesuar në ruajtjen e mënyrës së jetesës së tyre me qëllimin për ta transferuar atë tek brezat e ardhshëm. Për këtë qëllim, kërkohet një mbrojtje e jashtme nga shoqëria e gjerë, në formën e të drejtave kolektive.

Përveç pluralizmit, një tjetër tipar i rëndësishëm i strukturës demografike të Kosovës është ekzistenca e ndasive të thella në mes të komunitetit të shumicës etnike (shqiptarët) dhe komunitetit më të madh pakicë (serbë). Hulumtimi mbi nivelin individual të afërsisë dhe dallimeve në lidhje me grupet e tjera etnike në territorin e Kosovës zbulon këmbënguljen serbe me dekada të gjatë për stereotipe negative për shqiptarët dhe anasjelltas. Edhe pse distanca etnike është regjistruar qartë në sondazhet e kryera në kohën e RSF të Jugosllavisë, nuk ka dyshim se statusi ekzistues i marrëdhënieve ndëretnike është ndikuar vendosmërisht nga konflikti i luftës i shënuar me krime masive, brutalitet dhe shkatërrime. Në këtë kuptim, shoqëria kosovare vuan nga të gjitha "sëmundjet" tipike për shoqëritë pas-konfliktuale, kryesisht nga mungesa kronike e besimit dhe solidaritetit, ligjshmërisë së shkatërruar, ankthit dhe pasigurisë. E gjithë kjo ka thelluar më tepër "llogoret" e ndarjeve etnike, duke e shndërruar sferën e jetës së përditshme në fushë të "të vërtetave paralele".

Hulumtimi i zhvilluar në kuadër të projektit, rezultatet e të cilave janë të paraqitura në këtë vëllim, konfirmon një nivel jashtëzakonisht të lartë të distancës etnike mes pjesëtarëve të popullsisë së re shqiptare dhe serbe, që do me thënë, mes brezit që pritet në të ardhmen të marrë përsipër përgjegjësinë nga struktura aktuale e liderëve politikë. Kjo dëshmon se në mesin e pjesëtarëve të ardhshëm të shoqërisë elitë modeli i "frikës nga tjetri" ende do të mbahet me këmbëngulësi dhe do të riprodhohet, edhe kur nuk ka përvojë të këqija personale ose më shpesh edhe kur nuk ka fare ndonjë përvojë të komunikimit social. Me fjalë të tjera, për të shprehur veten si serb apo shqiptar në Kosovë nuk do të thotë vetëm të prezantosh karakteristikat që përshkruajnë përkatësinë etnike (dimension pozitiv i identitetit), por edhe ekzistencën e kontrasteve të forta negative kundër karakteristikave etno-kulturore të komunitetit shqiptar apo serb. Shumë më shpesh të supozuara se sa vërtetë ekzistuese,

---

2 Regjistrimi i përgjithshëm ka rezultuar me komunitetet pakicë si në vijim: serbë, boshnjakë, turq, romë, ashkali, egjiptianë dhe goran. Edhe pse regjistrimi nuk i ka paraqitur si grupe të veçanta etnike, komunitetet pakicë malazeze dhe kroate kanë qenë gjithashtu të pranishme. Të dhënat e marra nuk janë të plota meqë regjistrimi është bojkotuar në tërësi nga serbët e katër komunave të veriut të Kosovës, dhe pjesërisht nga serbët nga pjesët qendrore dhe jugore të Kosovës. E njëjta gjë vlen për një pjesë të madhe të anëtarëve të popullatës rome. Sipas vlerësimeve të organizatave jo-qeveritare ndërkombëtare, numri i saktë i popullsisë pakicë në Kosovë është ndërmjet 10 dhe 12%. Është vlerësuar se rreth 125,000 serbë jetojnë sot në Kosovë, prej të cilëve rreth 60.000 në veri. Një pjesë e popullatës serbe është ende në mërgim.

dallimet ngrehen në nivelin e qenies ontologjike, dhe në të njëjtën kohë ato bëhen pjesë e niveleve më të thella të kujtesës kolektive të cilat, si rregull, ndryshohen me vështirësi dhe ngadalë.

Çdo gjë që u tha deri më tani ilustron në mënyrën më të mirë të mundshme barrën e gjendjes së shoqërisë kosovare sot. Me pak fjalë, në kushtet e ekzistencës së identiteteve etnike të kundërta dhe reciprokisht veçuese është e nevojshme të gjendet një pikë minimale e besimit për jetë të përbashkët. Meqë pretendimet se patriotizmi kushtetues është kandidati më i përshtatshëm për këtë lloj të punës po bëhen gjithnjë e më të forta, qëllimi i këtij punimi është që të përdoret shembulli i Kosovës për të kuptuar nëse patriotizmi kushtetues në kuptimin normativ është në të vërtetë strategjia më e mirë për krijimin e një identiteti politik dhe krijimin e unitetit në shoqëritë pas-konfliktit, pluraliste, me ndasi të thella. Unë do të përiqem të tregoj se kapacitetet e integritit dhe motivimit të patriotizmit kushtetues janë të kufizuar kryesisht në kontekste pas konfliktit, dhe se nuk ka mjaftueshëm arsye për të paraqitur drejtimet e saja teorike si një formulë shpëtimtare për tejkalimin e ndasive të thella etnike. Megjithatë, para se të përballemi me supozimet normative të patriotizmit kushtetues me karakteristikat formuese të dinamikës sociale në Kosovë, unë do t'i referohem së pari argumenteve të autorëve të cilët mbrojnë patriotizmin kushtetues si një formë të rekomandueshme të lojalitetit politik dhe përkatësisë në shoqëritë multikulturore.

## **Patriotizmi kushtetues dhe diversiteti etno-kulturor**

Teza e patriotizmit kushtetues si zgjidhja më e përshtatshme për problemet e shoqërisë multikulturore nuk është e re. Kjo tezë u paraqit për herë të parë nga Jurgen Habermas, në kohën e të famshmit "konflikt të historianëve" (Historikerstreit) në vitin 1986, e që u rafinua më tej në tekstet e tij dhe paraqitjet publike gjatë viteve të 1990-ta. Në to Habermas, me një dozë të jashtëzakonshme të këmbënguljes akademike dhe erudicionit, mbron qëndrimin se regjimi i patriotizmit kushtetues – bazuar në dallimin mes një kulture të kuptuar gjerësisht e cilat nuk ka nevojë që të ndahet me të gjithë qytetarët dhe kulturën politike, karakterizuar nga respekti reciprok i të drejtave – lë hapësirë të mjaftueshme për bashkëjetesë të traditave të ndryshme kulturore brenda një shteti të vetëm. (Habermas 2003, f. 111-112).

Habermas është ndjekur nga shumë teoricienë tjerë politik të cilët janë përpjekur të provojnë se patriotizmi kushtetues, duke decentralizuar temën e përkatësisë patriotike nga vlera të padiskutueshme etike të kombit, arrin të përbëjë një bazë minimale të unitetit të shtetit politik aty ku nuk është e mundur të arrihet një marrëveshje substanciale mbi baza të jetës së përbashkët. Kështu Jan-Werner Muller pretendon se "nuk është e paarsyeshme të mendohet se patriotizmi kushtetues mund të jetë i rëndësishëm për krijimin e një rendi demokratik në shoqëritë ku dallimet në mesin e popullatës janë në rritje, ku kërkohet krijimi i një lloj minimumi qytetar, në mënyrë që të definohet mënyra e të jetuarit së bashku – dhe kush mund të marrë përkatësinë, dhe kujt duhet t'i mohohet përkatësia" (Muller 2010, f. 11). Premisa fillestare për argumentet e avokuesve të kësaj zgjidhje normative është se e mira e përbashkët politike në shoqërinë pluraliste nuk duhet të jetë ndonjë kulturë e veçantë etnike, por një regjim kushtetues të cilin qytetarët mund ta justifikojnë me njëri-tjetrin. Kjo, megjithatë, në asnjë mënyrë nuk do të thotë se patriotizmi kushtetues reduktohet në besnikërinë ndaj një kushtetute konkrete, siç përiqen ta paraqesin disa kritikë<sup>3</sup>. Regjimi kushtetues këtu kuptohet në një mënyrë shumë më të gjerë se sa qasje e pastër pozitiviste që është karakteristike për ligjin.

---

3 (Will Kymlicka) së pari gabimisht barazon patriotizmin kushtetues me besnikërinë ndaj kushtetutës si një sërë nenesesh, dhe në fund, në bazë të një interpretimi të tillë kufizues, arrin në përfundimin se patriotizmi kushtetues nuk është në gjendje të shpjegojë arsyet për jetesë të përbashkët të disa grupeve etnike brenda një shteti të vetëm. (Kymlicka 1996)

Qëndrimi për patriotizmin kushtetues si një strategji mbrojtëse e integritetit politik të shoqërive pluraliste është i pranishëm edhe në punën e autorëve nga territori i ish-Jugosllavisë. Ekzistojnë dy argumente kryesore të cilat e rekomandojnë patriotizmin kushtetues si një zëvendësim të nevojshëm për modelet nacionaliste të legjitimitetit të shoqërive post-jugosllave. Baza e argumentit të parë qëndron në pluralizmin etnik dhe fetar të shteteve të këtij rajoni. Milan Podunavac deklaroi se në kushtet e heterogjenitetit etnik dhe nacionalizmit të papërligjur, patriotizmi kushtetues është e vetmja formulë e drejtë e ndërtimit të identitetit kolektiv në Serbi. Ai synon "rindërtimin e rendit politik përtej shtetit-kombit dhe mundëson më shumë identitete të përhershme dhe lojalitet ndaj shtetit e që formësohet në fushën e parimeve politike dhe vlerave të dala nga vetë kushtetuta. Përmbajtja e patriotizmit kushtetues do të formohet nga vlerat dhe parimet e vlerës së pakufizuar dhe të paanshme për të gjithë qytetarët, të barabartë në lidhje me karakteristikat e veçanta të unitetit para-politik të anëtarëve të shtetit (traditat e veçanta dhe kombëtare), por edhe në lidhje me fushën republikane të institucioneve dhe proceseve demokratike." (Podunavac 2006, f. 90) Argumenti i dytë i referohet funksionit të "pastrimit" të patriotizmit kushtetues. Duke iu referuar përvojës së Gjermanisë së pasluftës, ku vënia publikisht në dyshim të së kaluarës në mbështetje të identitetit të ri politik gjerman në frymën e parimeve morale universale kontribuoi në rritjen e kohezionit social dhe solidaritetit, Nenad Dimitrijeviq pretendon se patriotizmi kushtetues mund të ketë një efekt të ngjashëm në shoqëritë post-kriminale në territorin e ish-Jugosllavisë. Patriotizmi kushtetues i kuptuar në një mënyrë të tillë është i bazuar në idenë e kushtetutës vetë-referuese, "parimet përkushtuese, jo-demokratike nga natyra, dhe universale të së cilës duhet qartazi të kenë të bëjnë me të drejtat dhe detyrimet tona në të tashmen dhe në të ardhmen, por forca e tyre në kontekst specifik dhe justifikimi duhet të rrjedhin nga reflektimi mbi krimin". (Dimitrijeviq 2010, f. 203).

Kur flasim për patriotizëm kushtetues në kontekstin e shoqërisë së Kosovës, argumentet e mëparshme marrin një dimension të ri. Siç me të drejtë vë në dukje Gëzim Krasniqi, rasti i Kosovës nuk është specifik vetëm për paraqitjen e fenomenit të një "kombi të de-institucionalizuar". Sfidë shumë më e madhe është ekzistenca e "komuniteteve të institucionalizuara", konkurrenca e ndërsjellë e të cilëve minon çdo përpjekje për të ndërtuar një ndjenjë më të lartë të identifikimit (Krasniqi 2012, f. 132). Pra, në këtë rast patriotizmi kushtetues thirret për të ndihmuar, jo sepse është i nevojshëm për të ndaluar mbështetjen institucionale për ndërtimin e vendit të shumicës, por më tepër për të korrigjuar efektet negative të garancive të tepërta të të drejtave etno-kulturore që akuzohen për krijimin e një gjendje të ngjashme me atë që Amartya Sen e përshkruan si monokulturalizmi pluralist (Sen 2006, f. 47). Duke marrë parasysh njërin anë të multikulturalizmit të Kosovës, ideologjia e vetme integruese në Kosovë, sipas Krasniqit, "mund të jetë ajo për të cilën Habermas flet si i patriotizmi kushtetues". (Krasniqi 2012 f. 132) Konkluzioni i ngjashëm mund të gjendet në raportin e përbashkët të Institutit Kërkimor për Çështje Evropiane dhe Zhvillim dhe Qendrës për Studime Ndërkombëtare e Universitetit të Oksfordit, duke theksuar se tensionet ndëretnike në Kosovë mund të tejkalohen vetëm me një këmbëngulje më të fortë për një zgjidhje në harmoni me "vlerat evropiane dhe konceptin e patriotizmit kushtetues të cilat së bashku përbëjnë themelin e projektit evropian" (Institutit Kërkimor për Çështje Evropiane dhe Zhvillim dhe Qendra për Studime Ndërkombëtare në Universitetin e Oksfordit, p. 12).

A mundet patriotizmi kushtetues të justifikoj pritjet normative të paraqitura si më lartë? Disa vëzhgime parimore shfaqen që në fillim të kërkimit në gjetjen e përgjigjes për pyetjen e paraqitur. Së pari, në një përmbledhje të literaturës përkatëse është e pamundur të shmanget përshtypja se patriotizmi kushtetues është përshkruar shumë lehtë si një ilaç universal për problemin e përkatësisë në shoqëritë pluraliste të demokracive liberale, shpesh pa ndonjë specifikim të mëtejshëm të argumenteve për të

mbështetur pretendimet e tilla. Së dyti, duket se të paktën një pjesë e arsyeve për një anim në modë për”produktin më të njohur të pas luftës së filozofisë politike të Gjermanisë” janë të bazuara në atë se patriotizmi kushtetues, që nga shfaqja e konceptit e deri më sot, për shkak të lidhjes së fortë me idenë e të drejtave të njeriut, gëzon reputacionin e”njeriut të mirë” të teorisë bashkëkohore politike e që është në kundërshtim me nacionalizmin”militant dhe ekskluziv”. Së fundi, ajo çka është befapsuese është se sa shpesh keqkuptohet përmbajtja e patriotizmit kushtetues, e cila gabimisht është reduktuar në grupin e normave liberale-demokratike, vlerave dhe procedurave, ndërsa humb nga perspektiva konceptin e kulturës politike, pa të cilën çdo patriotizëm kushtetues është një ide e pajetë e destinuar për të dështuar.

Duke marrë parasysh shënimet hyrëse, në pjesën tjetër të tekstit do të përpiqem të shqyrtoj themelin e tezës së një ”aleance të natyrshme” midis teorisë të patriotizmit kushtetues dhe shoqërive të ndara. Për fillim është e rëndësishme të theksohet se patriotizmi kushtetues në të gjitha versionet e tij, në radhë të parë synon t’i përgjigjet pyetjes së legjitimitetit të sundimit politik dhe jo pyetjes pararendëse të përbërjes së shtetit. Me fjalë të tjera, pikënisja është pyetja “Si dëshirojmë të jetojmë së bashku?”, ndërsa pyetja “Pse jemi së bashku?” konsiderohet tashmë e zgjidhur. Kjo më tej do të thotë se postulatet e teorisë së patriotizmit kushtetues mund t’i përkasin vetëm një hapësirë tanimë të lidhur politike, që mund të jetë rasti me shumicën e shteteve bashkëkohore, por në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet një fakt i vetëkuptuar, kur është fjala për shoqëritë e ndara. Edhe avokuesit më të zjarrtë të patriotizmit kushtetues e pranojnë se ai është i padobishëm në situata të shteteve të reja, meqë patriotizmi kushtetues në asnjë mënyrë nuk është”një teori e vetë-mjaftueshme e demarkacionit politik dhe për këtë arsye nuk i përgjigjet pyetjeve të vetëvendosjes politike të cilave teoritë rivale si nacionalizmi liberal mund të jetë në gjendje që t’u përgjigjet”. (Muller 2010, f. 59)

Çdo gjë që është thënë deri më tani ende nuk ofron bazë të mjaftueshme për kritikët e patriotizmit kushtetues që e përshkruajnë atë si një formë të maskuar të nacionalizmit. Patriotizmi kushtetues në masë të madhe nënkupton një logjikë të ndryshme të ndërtimit të identitetit politik në krahasim me çdo lloj tjetër të karakterit nationalist. Çështja është se forca normative e patriotizmit kushtetues mbështetet në supozimin se është e mundur (dhe e dëshirueshme) që shtetet ekzistuese të transformohen në shtete post-nacionaliste, por vetëm kur në”pikën e fillimit” të procesit transformues të ekzistoj një popull i cili është i lidhur disi, qoftë në nivel të ulët siç edhe ndodh zakonisht, me kulturë të përbashkët kombëtare<sup>4</sup>. Thënë më thjeshtë, nuk është e mundur të merret një vendim për organizimin e një shteti mbi bazën e patriotizmit kushtetues në qoftë se ata që preken nga vendimi i tillë nuk mendojnë për njëri-tjetrin si pjesëtarë të të njëjtit shtet. Megjithatë, ajo çka avokuesit e patriotizmit kushtetues duan të thonë është se është e mundur të transformohet baza fillestare etnike e jetesës së një shteti në një kulturë të përbashkët politike, arrijtet më të rëndësishme të së cilës do të shkruheshin në kushtetutë e që në këtë mënyrë bëhet simbol i vetëkuptimit kolektiv të komunitetit. Shteteve të sapo themeluar dhe në të njëjtën kohë me ndasi të thella u mungon pikërisht kjo lidhje fillestare integruese e që patriotizmi kushtetues në vetvete nuk mund ta ofroj. Prandaj patriotizmi kushtetues nuk duhet të keqkuptohet si një formulë magjike e besnikërisë patriotike e cila do të mbante së bashku shoqëritë me ndasi të thella, por më tepër si një strategji e aftë për të shmangur rreziqet morale të nacionalizmit në shoqëritë pluraliste të demokracive liberale, duke përfshirë rrezikun që shoqëritë e tilla, të udhëhequra nga koncepti esencializues i përkatësisë patriotike, në një pikë arrijnë deri në ndasi të thella.

4 Ky supozimi fillestar”i fshehur” i patriotizmit kushtetues shpjegon më së miri pse debatet aktuale teorike mbi zbatueshmërinë e tij në kushtet e pluralizmit etno-kulturor janë mbajtur kryesisht në fushën e shoqërive të emigrantëve. Këto janë shoqëritë ku pjesa më e madhe e popullsisë është e lidhur fort me ndjenjën e përkatësisë në kulturën e përbashkët kombëtare.

## Njëanshmëria e shtetësisë së Kosovës: Kushtetuta në sprovë

Duke marrë parasysh efektet e inxhinierisë kushtetuese dhe institucionale në Kosovë, konturet e kornizës së re politike mund të përshkruhen më së miri me ndihmën e nocioneve të "shtetit të papërfunduar" dhe "shoqërisë së dyfishtë". Edhe pse mungesa e verifikimit ndërkombëtar të shpalljes së pavarësisë (mbi të gjitha në formë të anëtarësimit në organizatat dhe shoqatat ndërkombëtare) me të drejtë është konsideruar një faktor kufizues i shtetësisë së Kosovës (Tansey 2007, f. 132-134), procesi i papërfunduar i shtetndërtimit ndër të tjera reflekton në mungesë të dukshme të fushës horizontale të marrëveshjes midis anëtarëve të shtetit të ri në lidhje me bazën e jetesës së tyre të përbashkët. Në vend të konsensusit themelor i cili në çdo shoqëri politike krijohet "përtej fushës së luftërave politike dhe pa të cilin është e pamundur të formohet politika si një fushë e lidhjes publike, paqësore dhe miqësore me akterët politik brenda një shteti" (Podunavac 2006, f. 87), ne kemi një mosmarrëveshje bazike sa i përket natyrës së marrëveshjes politike. Perceptimi i hapësirës së përbashkët politike siç shihet nga komunitetet kryesore etnike është krejtësisht ndryshe. Për një pjesë të popullsisë (shumicën) është një shtet i përfunduar për nga territori dhe sovran, ndërsa pjesa tjetër e popullsisë (pakica) tërësisht refuzon të respektojë kornizën ekzistuese politike si shtet, të paktën jo atij të cilit duhet t'i bindet politikisht.

Kufizimi i arritjeve të territorializimit të politikës, si dhe centralizimi i pushtetit administrativ, janë vetëm disa nga sindromat e shtetësisë së mohuar. Megjithatë, problem shumë më të madh paraqet mungesa e ideologjisë integruese e cila do të stimulonte identifikimin emocional të qytetarëve me tiparet e shpallura të identitetit të rendit juridik dhe politik të Kosovës. Për ndryshim nga aspektet teknike të organizimit të një shteti, çështja e identitetit i takon sferës së sjelljes emocionale politike e cila nuk mund të krijohet me "dokumente dhe vullë". Deklaratat e mësipërme konfirmohen më së miri nga rezultatet e procesit të negociatave që janë në vazhdim e sipër. Pavarësisht ndarjes administrativ me lirshëm të rregulluar të veriut të Kosovës, për shkak të marrëveshjeve në Bruksel, problemi i përkatësisë së identitetit mbeti i paprekur. Sigurisht, është joreale të pritet që çdo qytetar gjithmonë do të identifikohet me shtetin ku ai/ajo jeton; megjithatë, sigurisht që është situatë alarmante nëse e gjithë pjesa e popullsisë refuzon ta bëjë një gjë të tillë për një periudhë më të gjatë kohore. Në këtë rast ka bazë të flitet për një krizë të rëndë të legjitimitetit të shtetit.

Mangësitë e projektit të ndërtimit të shtetit mund të sqarohen edhe nga këndi i kushtetutshmërisë së fuqisë politike e cila në Kosovë shpaloset në baza të tri strategjive reciprokisht jokohërente të formësimit të identitetit kushtetues. Këto janë proceduralizmi liberal, multikulturalizmi dhe, në një formë shumë rudimentare, patriotizmi kushtetues<sup>5</sup>. Secila prej strategjive të përmendura më lart bazohet në të kuptuarit e ndryshëm të parimit të shtetësisë. Proceduralizmi liberal është i lidhur me shtetësinë "pasive", që nënkupton barazinë universale të gjendjes civile së bashku me një grup të të drejtave individuale, ku vlera më e lartë normative i atribuohet të drejtave civile të "brenzit të parë". Multikulturalizmi, në anën tjetër, bazohet në idenë e shtetësisë "të diferencuar sipas grupeve"

5 Tipari i përshkruar i dinamikës kushtetuese në Kosovë i përshtatet situatës në të cilën pothuajse të gjitha shtetet e hapësirës pas-jugosllave e kanë gjetur veten gjatë periudhës së tranzicionit politik dhe ekonomik. Siç na thotë Nenad Dimitrijeviq, kjo "dramë e kundërshtimeve të konfrontuara" është pasojat e faktit se "vendet post-komuniste duan çdo gjë që nuk ka ekzistuar deri më dje: lirinë e njeriut, demokracinë, ekonomi të tregut, drejtësi sociale (dhe të drejtat e pakicave). Së bashku, këto cilësi formojnë një shoqëri të hapur. Megjithatë, problemi është se cilësitë e mësipërme, nga njëra anë janë të gjitha të nevojshme këtu dhe tani, ndërsa në anën tjetër në zbatimin e tyre në praktikë shpesh dëshmojnë të jenë reciprokisht konfrontuese dhe përjashtuese." (Dimitrijeviq 2007, f. 110.)

dhe në këtë mënyrë shkel idealin liberal të uniformitetit të gjendjes civile. Dhe në fund, në zemër të patriotizmit kushtetues qëndron ideja republikane e qytetarit aktiv i cili, së bashku me qytetarët e tjerë, në mënyrë të pavarur nga identitetet e tyre të veçanta, ushtrojnë "lirinë politike".<sup>6</sup> Pra, këto janë pikënisje normative dukshëm të ndryshme dhe konkurruese, ku ngjashmëria e vetme në mesin e strategjive të paraqitura është përpjekja për të shmangur etnifikimin e parimit të qytetarisë. Pikërisht kjo karakteristikë e modelit aktual kushtetues çoi në protesta të komunitetit shqiptar. Ndryshe nga grupet etnike shumicë në shtetet fqinje, shumica shqiptare në Kosovë nuk kanë arritur, të paktën në nivelin e përkufizimit kushtetues, që të përfitojnë pozitën e tyre dominuese duke zbatuar formulën e nacionalizmit liberal. Kjo ka çuar në një situatë paradoksale ku të dy komunitetet etnike, shqiptare dhe serbe, secila për arsyt e veta, të e mohojnë zgjidhjen kushtetuese. Krasniqi përshkruan pakënaqësinë e dyfishtë me tekstin kushtetues në këtë mënyrë: "Në praktikë, shumë shqiptarë nuk mendojnë se Kosova (duke përfshirë edhe kornizën e saj ligjore dhe ikonografinë shtetërore) reflekton shumicën mbizotëruese shqiptare, ndërsa shumica e serbëve e konsiderojnë Kosovën si 'shtet shqiptar'. Kjo është arsyeja pse sot si shqiptarët ashtu dhe serbët ende favorizojnë simbolet e tyre kombëtare (ikonografinë shqiptare, respektivisht serbe) në krahasim me simbolet e reja të Kosovës." (Krasniqi 2012, 132) Prandaj nuk është për t'u habitur që proceset më intensive integruese në Kosovë ndahen në nivelin para-politik, brenda komuniteteve etnike konfrontuese dhe jo brenda një sfere të vetme politike. Pasoja e kësaj janë një lloj milletizimi i jetës shoqërore, pasi që individët së pari shikohen kryesisht si njësi etno-kulturore të cilët ekzistencën e tyre ua detyrojnë komunitetit etnik në të cilin ata kanë lindur<sup>7</sup>. Në konstelacion të tillë të marrëdhënieve ndëretnike shteti gradualisht humb statusin e pavarur moral dhe të bëhet një kornizë e pavlerë për bashkëjetesën e botëve të ndara kulturore. Pikërisht për këtë arsye, Kosova sot është shumë më afër modelit të shtetit të dyfishtë, ngjashme me skenarin kushtetues të Bosnjës dhe Hercegovinës dhe Maqedonisë, se sa idealit të një shteti unitar me administratë të decentralizuar.

## **Shënime përmbyllëse: a është (megjithatë) patriotizmi kushtetues i mundur në Kosovë?**

Duke marrë parasysh vërejtjet e paraqitura deri më tani, ajo që vijon është përpjekja jonë për të përmbledhur argumentet nga kapitujt e mëparshëm. Çka duhet pasur parasysh mbi të gjitha gjatë shqyrtimit të mundësive për zbatimin e patriotizmit kushtetues në shoqëritë e ndara si Kosova është (mos)ekzistenca e një pikë referuese për jetesë të përbashkët e cila me kohë do duhej të sillte një kulturë politike. Këtu unë kujtoj se një parakusht i rëndësishëm për qëndrueshmërinë e patriotizmit kushtetues është që çdo qytetar të socializohet në një kulturë të përbashkët politike. Në mënyrë që kjo të ndodhë, siç me të drejtë Muller e ka paraqitur (Muller 2010, f 70-72), është e nevojshme që të ketë "pajisje speciale" që do ta konsolidonin idenë e kushtetutshmërisë në shtetin e caktuar. Me pak fjalë, është e

---

6 Konturet e patriotizmit kushtetues janë të pranishme në përpjekje për të "liruar" simbolet dhe rritualët e përkatësisë nga preferencat etnike të qytetarëve.

7 Modeli Millet për organizimin e marrëdhënieve shumicë-pakicë ka një traditë të gjatë në këtë territor. Në sistemin e milletit i cili ka ekzistuar në Perandorinë Osmane, grupe të caktuara fetare kanë gëzuar nivel të lartë të autonomisë në ushtrimin e zakoneve dhe praktikave të tyre fetare, sigurisht brenda kufijve të komunitetit të tyre fetar. Shtrirja e të drejtave dhe detyrave të secilit individ kryesisht varej nga millet i të cilit ai i përkiste. Milletet kanë funksionuar si lloj oazash për autonomitë kulturore, pa pasur shumë kontakte dhe përhapje mes tyre. Përshtypja është se shumë probleme aktuale në zbatimin e politikave multikulturore në Ballkan janë pasoja të faktit se të drejtat etno-kulturore edhe sot kuptohen shpesh si një mjet për vetë-getoizim të grupeve etnike.



nevojshme të gjendet një instancë minimale e përbashkët për vlerësimin e marrëdhënieve tona të cilat do të mbaheshin së bashku me mospajtime të pritshme dhe të arsyeshme për zbatimin më të mirë të mundshëm të idesë së kushtetutshmërisë, madje edhe kur idetë tona të jenë krejtësisht të ndryshme sa i përket asaj se si duhet të jenë dispozita të caktuar të marrëveshjes kushtetuese.

Tashmë është theksuar që kjo kërkesë për specifikim në disa raste mund të realizohet edhe me referimin fillestar në vlerën e kulturës kombëtare (natyrisht, nëse nuk është objekt i mosmarrëveshjeve të mëdha), pa vënë në rrezik vetë esencën e patriotizmit kushtetues. Megjithatë, kur identiteti kombëtar nuk ekziston ose është komprometuar thellë, duhet të ndërmerren rrugë alternative në kërkim të përgjigjes në pyetjen për identitetin e komunitetit - çfarë është e përbashkët për ne? Është e vërtetë se vetë kushtetuta me kohë mund të bëhet përgjigja në pyetjen e paraqitur. Në këtë kuptim unë pajtohem me të gjithë ata që pretendojnë se patriotizmi kushtetues ka kapacitete për të gjeneruar besim dhe solidaritet tek qytetarët nga burimet e veta normative; megjithatë, mendimi im është që diçka e tillë është e mundur vetëm kur lidhjet mjaft të forta para-kushtetuese të jenë të pranishme që në fillim.

Një nga mënyrat për sigurimin e dozës së nevojshme të veçantisë dhe njëkohësisht duke i shmangur të metat e integritetit etno-kulturore është ndërtimi i kohezionit social duke iu referuar kujtesës së të kaluarës nga e cila është hequr dorë. Ideja është që edhe një e kaluara negative mund të jetë burim i unitetit social dhe politik. Diçka e ngjashme ka ndodhur në Gjermaninë e pasluftës, ku rezultatet më të vlefshme nga përbashkëta me mizoritë masive të Luftës së Dytë Botërore ishin identifikimi i drejtimit moral për krijimin e jetesës së përbashkët në të ardhmen. Për ndryshim nga Gjermania, ku të gjithë gjermanët ishin peng të së njëjtës të kaluar (negative), dhe ku nuk mund të kishte dilemë se "a është Holokausti vërtetë i yni", në historinë e Kosovës ka interpretime tërësisht të ndryshme, varësisht se cilit komunitet etnik i takon personi, me ç'rast "momentet e errëta", automatikisht i atribuohen palës tjetër<sup>8</sup>. Për këtë arsye, të paktën rasti i Kosovës, dëshmon se pretendimi i Kymlickas se "shoqëritë shumëkombëshe tek të cilat e kaluara është burim i urrejtjes dhe ndarjeve dhe jo burim i krenarisë së përbashkët (apo turp), ndërtimi i ndjenjës së identitetit të përbashkët ndoshta më mirë do të ishte të kërkohet të harrohet se sa të kujtohet". (Kymlicka 2003, f. 272)

Vështirësitë paraqiten edhe kur bëjmë thirrje për të ndihmuar një kandidat të mundshëm në detyrën e "pajisjes" së teorisë së patriotizmit kushtetues me një përmbajtje të veçantë – koncepti i "demokracisë luftarake". Argumenti, i paraqitur këtu në një formë të përmbledhur, thotë se kundërshtimi ndaj akterëve anti-demokratik në kohën e tanishme mund të çojë në forcimin e besnikërisë politike dhe identifikimin me qytetarët të cilët në këtë mënyrë ruajnë arritjet kushtetuese të atdheut të tyre. (Sternberger 2004, f. 131-132) Megjithatë, në mënyrë që një gjë e tillë të ndodhë në një komunitet pluralist, është i nevojshme një nivel i caktuar i përvojës personale me marrëdhënie ndëretnike, ashtu siç besimi social konsiderohet me të drejtë si përbërësi kryesor i unitetit në shoqëritë e ndara. (Weinstock 1999, f. 26) Me fjalë të tjera, patriotizmit kushtetues së pari i duhen aleatë në mënyrë që të mund të fillohet të flitet për lidhje rivale ndaj "armiqve të demokracisë". Për fat të keq, shoqëria kosovare sot nuk mund të mburret me veten për ndonjërin nga cilësitë e përmendura më lart.

A mund të thuhet në fund të fundit se autorët të cilët e përshkruajnë patriotizmin kushtetues si një ide fisnike por "të ftohtë" kanë të drejtë? Edhe pse mund të fitohet përshtypja se disa pjesë të tekstit sugjerojnë një përgjigje pozitive, unë thellësisht besoj se patriotizmi kushtetues me siguri që ka

---

8 Janos Kis e formulon këtë argument në këtë mënyrë: "Popujt që thonë për historinë se është e jona janë anëtarë të të njëjtit shtet, me kusht që ata e pranojnë njëri-tjetrin si ne" (. Kis 1995 p. 237)



diçka për të ofruar, kur është fjala për problemet e komuniteteve komplekse politike. Unë gjithashtu mendoj se shumë kritika të patriotizmit kushtetues në fakt merren me një imazh të shtrembëruar të postulateve themelore të tij. Duket se debatet bashkëkohore mbi vlerën normative të patriotizmit kushtetues më tepër etiketohen me ekzistimin e keqkuptimit se sa me mosmarrëveshje teorike serioze. Një pjesë më e vogël e mospajtit buron nga keqkuptimi i logjikës së tij të brendshme, ndërsa burimi tejet i rëndësishëm i "divergjencës" qëndron në pritjet e tepërta që i atribuohen. Në lidhje me këtë pason një vërejtje tjetër e rëndësishme përmbyllëse. Ajo që kjo nënkupton është se patriotizmi kushtetues, si konceptet e tjera teorike që pretendojnë të zbatohen në realitet, në performancën e vet praktike gjithmonë paraqet një kombinim të parimeve të tij themelore dhe cilësive specifike kontekstuale të shoqërisë brenda së cilës është vendosur regjimi i patriotizmit kushtetues. Vetëm pasi këto dy dimensione të jenë takuar është e mundur të flitet për zbatimet praktike të patriotizmit kushtetues. Pavarësisht (mos)suksesit të rezultatit përfundimtar, kjo ende nuk është dëshmi e mjaftueshme për refuzimin e vetë teorisë (vlefshmëria e saj kontrollohet në mënyra tjera) dhe as nuk e arsyeton pretendimin që nuk mund të zbatohet në mënyrë më adekuate në ndonjë kontekst tjetër social apo në të njëjtin kontekst social por kur disa parakushte të jenë plotësuar. Në fakt është fjalia e fundit ajo e cila fsheh mesazhin kryesor të këtij teksti. Nuk ishte qëllimi im që të hedh plotësisht poshtë mundësinë e zbatimit të patriotizmit kushtetues në Kosovë, por që të vë në pah detyrën e cila duhet kryer më parë. Do të ishte shumë ambicioze të kërkohet nga patriotizmi kushtetues që të largojë barrën e rëndë të konflikteve të vazhdueshme ndëretnike dhe tensioneve në Kosovë këtu dhe tani, njëjtë sikurse është joreale të pritjet që patriotizmi kushtetues, duke u mbështetur ekskluzivisht në logjikën normative të tij, mund të gjeneroj lidhjet e përkatësisë qytetare.

## Literatura

Dimitrijević, N 2010, "Vrednosti za obezvređeno društvo: ustavna moralnost posle kolektivnog zločina" in *Država i demokratija* ed. M. Podunavac, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Belgrade, pp. 185-207.

Dimitrijević, N 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Fabrika knjiga, Belgrade.

Elster, J 1989, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge.

Habermas, J 2003, "Borbe za priznanje u demokratskoj pravnoj državi" in *Multikulturalizam: Ispitivanje politike priznanja* ed. E. Gatman, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2003.

Kis, J 1995, "Beyond the Nation State", *Social Research*, vol. 63, no. 1, pp 191-245.

Krasniqi, G 2012, "Përputhja e Juridiksionit, territori kontestues, statusi i pazgjidhur i Shtetit: Rasti i komplikuar i shtetësisë në Kosovë: në Shtetasit dhe shtetësia pas Jugosllavisë" ed. D.Ž. Šo & I. Štiks, Klio, Belgrade, f. 119-143.

Kymlicka, W 1996, "Social Unity in a Liberal State", *Social Philosophy & Policy*, vol. 13, no. 1

Kymlicka, W 2003, *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.

Muller, J 2010, *Ustavni patriotizam*, Fabrika knjiga, Belgrade.

Podunavac, M 2006, *Poredak, konstitucionalizam, demokratija, Čigoja štampa*, Belgrade.

Instituti Kërkimor për Çështje Evropiane dhe Zhvillim dhe Qendra për Studime Ndërkombëtare në Universitetin e Oksfordit 2012, *Raport Hulumtues: Konsolidimi i shtetformimit të Kosovës: Proceset, Problemet dhe Perspektivat*, Në dispozicion nga: [http://ridea-ks.org/Articles/1/94/Docs/366Agenda\\_of\\_the\\_conference\\_organized\\_by.RIDEA-CIS-OXFORD.pdf](http://ridea-ks.org/Articles/1/94/Docs/366Agenda_of_the_conference_organized_by.RIDEA-CIS-OXFORD.pdf)

Sternberger, D 2004, "Ustavni patriotizam" in *Patriotizam* ed. I. Primorac, Kruzak, Zagreb, pp. 123-133.

Tansley, O 2007, "Demokratization without a State: Democratic Regime-building in Kosovo", *Democratization*, vol. 14, no. 1, pp 129-150.

Weinstock, D 1999, "Building Trust in Divided Societies", *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, no. 3, pp. 1-26.



**Perspectives of  
a Multiethnic Society  
in Kosovo**





## The Cooperation Which Both Motivates and Commits

Seriously deteriorated at the end of the 1980s, the relations between Belgrade and Prishtina are being rebuilt very slowly and with numerous obstacles. This process was founded by artists, independent intellectuals and human rights activists – those who are seldom burdened with daily political interests and who do not hesitate to openly speak about the problems of the society they live in. Thanks to them, the communication among certain Serbian and Albanian circles in fact has never stopped.

The mission of reducing the distance between the Albanian and the Serbian societies includes some media, free-thinking journalists whose reporting opposes the discourses which rather reflect the governments' needs than the reality as it is. After the end of the conflicts, and at first in a very modest number, some young people also started their journeys towards Belgrade and Prishtina, going to the "other side" with a desire to tear down the walls erected in their surroundings by getting to know the people of the same generation.

Today the communication between Kosovo and Serbia is unimpeded in some circles, in spite of a still dominant conviction that something like that is not only unnecessary but also impossible. However, the connections established so far are weak because their influence on broader public is still insufficiently strong. The examples of good cooperation are still recorded as the news and mentioned as exemptions.

One such example is the publication „Perspectives of a Multiethnic Society in Kosovo" which is a pioneer step in establishing an academic cooperation between Belgrade and Prishtina. It is the result of work of ten associates of the Faculty of Political Sciences of the University of Belgrade and the Department of Political Science at the Faculty of Philosophy of the University of Prishtina. It emerged from a spontaneously noticed need to deal in academic way with some issues related to the functioning of the Kosovo political system. The greatest credit for this project goes to Stefan Surlić, researcher of the Centre for Interdisciplinary Studies of the Balkans at the Faculty of Political Sciences. Upon his initiative, a group of young associates of the Belgrade Faculty gathered, with an interest to research the political and social life in Kosovo. Participating in this project, they travelled to Kosovo for the first time, met their colleagues from Prishtina and got actively involved in carrying out an academic research.

The Brussels negotiations between the representatives of Belgrade and Prishtina institutions showed that there were some spheres of life the normalisation of which required an inter-governmental agreement. However, the everlasting question is what influence the meetings of the two Prime

Ministers and their teams have on normalisation of the relations between “ordinary people”. The findings in the texts in front of you testify about a frighteningly deep ethnic distance between Serbs and Albanians in Kosovo. They are devastating, but can also be used as a motivation for an even more intensive and consistent work on the reduction of the existing prejudices between the two nations.

Ten authors of the texts in front of us made the first steps, but also made us think how to contribute to the intensification of communication between the universities in Serbia and in Kosovo and about other modes of institutional cooperation as well. The Youth Initiative for Human Rights believes that current socio-political circumstances offer the possibility to increase and enrich the list of formal modes of cooperation in comparison with the initiatives realised at unofficial levels.

The establishment of the first steps of cooperation between the academic communities of Kosovo and Serbia was helped by the Embassy of the United Kingdom in Serbia. We impatiently expect such and similar projects to be realised from the state budget funds or from the respective faculties' budgets. This will put the academic cooperation between Belgrade and Prishtina within the scope of regular academic activities, with no attributes of exclusivity.

Despite negotiations with the deans in Belgrade and Prishtina that took more than a year, this publication bears logo of neither faculty. There was no political courage on either side to stand by the initiative of young academic workers and recognize their need for establishment of official communication channels with the colleagues in the region. However, this group of young people did not see this as a failure, but an incentive to continue the cooperation until their efforts are academically recognized as well.

For the Youth Initiative for Human Rights

Jasmina Lazović, Project Coordinator

## About the Book

# Perspectives of a Multiethnic Society In Kosovo

You are at the beginning of an unusual book. It is not unusual because of its topic, since the possibilities for the existence of a real multiethnic society in Kosovo have been written and debated about for long, and particularly after the last wave of big ethnic conflicts in the 1990s. Neither this is the first book with the texts published in the Serbian, Albanian and English languages; many authors willing to reach the largest possible audience do so, and the authors of this book, as you yourself will see, deserve a lot of readers.

This book is different from the similar ones in at least three ways: for the first time it gathered the researches from the Universities of Belgrade and Prishtina, its authors are young academics and all the texts are exclusively academic, although dealing with the extremely sensitive issues in terms of politics. The young associates of the political science departments from Belgrade and Prishtina managed, better than many of their senior colleagues, to rely on the best traditions of political sciences, without searching for their arguments in political attitudes and ethnic disputes. If this were easy, there would be much more such good books.

Academic cooperation is only one among many modes of cooperation which should be achieved in order to enable the Albanian-Serbian historical conflict, in Kosovo and because of it, to get closer to some sustainable resolution. Nobody, including the authors of this good book, has an illusion that the academic cooperation alone could overcome the heavy burden of problems inherited from the past conflicts as well as the frightening level of interethnic distrust in Kosovo. Such cooperation is nevertheless necessary and it should exist regardless the political context. This book is the first and the right step in that good direction.

The book would have not been possible without the Youth Initiative for Human Rights (YIHR) and the support of the British Embassy in Serbia. YIHR commitment to and agility in the Serbian-Albanian reconciliation are and will always be an inspiration and a guideline for many other people of good will and honourable intentions.

Further on, I will try to additionally increase the readers' interest in this book, through a short review of the authors' most important findings. One should certainly start from the key issue of the existing ethnic distance in Kosovo, the topic of a representative and extremely interesting public opinion survey done in four Kosovo municipalities (Prishtina, Gračanica, Mitrovica South and North) in February and March 2014. As Nikola Jović reports in his text, based on the interviews with 324 members of the Albanian and 430 members of the Serbian nationality, our researchers not only concluded that the ethnic distance was deep, but they also showed where it was higher or lower, and

which factors it mostly depended on. Perhaps the most intriguing data is that as much as 87.7 % of Serbs and 84.3% of Albanians would not marry a spouse from the other community! Similarly, 62.8 % Serbs and 70.4 % Albanians would not like the leading position in the state to be occupied by somebody from the other community. The intensity of the ethnic distance is not radically different because of the conclusion that the animosity towards the “other” declines with the increase of education, or that this animosity is lower among men than among women.

Milena Gligorijević compares these most recent data about the ethnic distance with the previous ones, obtained in similar surveys carried out between the 1960s and the 1990s. The distance between Albanians and Serbs, as can be assumed, was much less fifty years ago and in that sense it was a part of the same, more harmonised picture of interethnic relations in the entire former Yugoslavia. During the course of time the contours of this picture were deteriorating and the distance between Serbs and Albanians was increasing, due to a large number of reasons which Milena uses as an explanation for the present unenviable situation.

Could such a situation be overcome with the concept of the so-called constitutional patriotism, as – in many opinions – the most appropriate strategy for building the political identity and unity in plural and deeply divided societies? Nikola Beljinac offers an answer to this question, stating that the constitutional patriotism, in all its versions, primarily attempts to answer the question of legitimacy of political rule and not the preceding question of who constitutes a polity. In other words, the starting point is the question „How we would like to live together?“, whereas the question „Why are we together?“ is considered already resolved. Beljinac claims that this further means that the guidelines of the constitutional patriotism theory can refer only to the already connected political space, which might indeed be the case with the majority of contemporary polities, but that in no way it can be considered an intrinsic fact in case of divided societies. His conclusion is that it is unrealistic to expect that constitutional patriotism, by relying exclusively on its own normative logic, can produce the links of civic affiliation.

Dušan Vučićević attempts to answer the question whether the existing electoral model contributes to the alleviation of ethnic divisions in Kosovo. The modelling of the Kosovo institutions adopted the ideas of the “consociational” theories; therefore the Kosovo Assembly MPs are elected according to the proportional model, with special guarantees for the institutional protection of minorities. This author warns that such electoral design, although providing for the representation of minorities in the Kosovo parliament, creates institutional incentives for ethnocentric politics and does not contribute to the emergence of multiethnic and reconciliation-oriented parties. That’s why his text analyses potential accommodation achievements of some “integrationist” ideas, primarily the alternative and single transferable votes.

Jelena Lončar in her text analyses the effects of some power sharing mechanisms in Kosovo. By using the results from the interviews with the Kosovo MPs, she attempts to research the influence of parliamentary ethnic quotas and veto rights on the democratic stability, decision-making and competences of the minority groups in Kosovo. The author concludes that ethnic quotas are necessary for the inclusion of the community into the Kosovo political institutions, but also that the reserved seats and the minority veto right have negative effects on the stability, interethnic cooperation and integration of communities. She emphasises that there seems to be a trade-off between empowerment of minorities on the one hand, and inter-group cooperation and long-term stability on the other.

Hana Limani’s text aims at determining the position of Kosovo in relation to the accommodation of diversities as an essential part of identity and, at the same time, whether it is possible to create a shared civic identity. She claims that the actual legal-political system of Kosovo, by granting special

rights to minorities, contributes to the consolidation of the society. In present situation it alleviates the process of integration of minorities into the majority culture more than it would have been the case if such rights had not been guaranteed. She emphasises that the potential for this system to widen the gap between the communities and contribute to the division still exists, however to a lower extent than it would have been in the opposite case of equal treatment. From the perspective of Kymlicka's theory, the author concludes that the Kosovo system lacks the liberal component as everything is based on the community differences and special treatment. This set-up nevertheless serves the long-term goal of reconciliation with the past and relaxation of the existent inter-ethnic tensions.

The last three texts from this book deal with various aspects of the negotiations on the normalisation of relations between Belgrade and Prishtina, particularly with the so-called Brussels Agreement of April 2013. The text by Bekim Baliqi describes in details not only this decisive "Brussels" phase of the negotiations but also their background – the previous negotiations in Vienna. The author concludes that the achieved agreements are a big opportunity, as they can act as generators of peace and normalisation of the relations. They can also help in strengthening the trust and cooperation between the Albanian and the Serbian communities in Kosovo in various segments. In spite of this, he warns, it can hardly be expected that these talks would lead to a peace agreement and mutual recognition or historical reconciliation between these two nations.

The detailed analysis of the Brussels Agreement by Adem Beha offers a lot of useful proposals for improvement of the work and efficiency in further negotiations between the Serbian and Kosovo governments. In that context, his critique of the lack of transparency and accountability, shown on the example of the Kosovo Government's relation towards the Kosovo citizens, is particularly interesting. The same flaws, of course, exist in the relation of the Serbian government towards the citizens of Serbia. When it comes to the accountability, both governments refuse to submit reports to the public and to peoples' representatives and remain without a clear mandate for negotiations. The lack of transparency, Beha says, can mean that ordinary people don't have enough information how the technical agreements, as well as the political ones, will influence their lives.

Finally, Stefan Surlić, on the basis of an extensive analysis of institutional mechanisms for representation of Serbs in Kosovo, focuses on one of the conclusions of the Brussels Agreement – the envisaged creation of the Community of Serb Municipalities. While expecting the establishment of the Community, which is delayed, Surlić elaborates the benefits which the Community could yield both for the Serbian and for the Albanian part of the Kosovo society. The author claims that the members of the Serbian ethnic community would obtain an institutional safety and a possibility for independent administration of the key departments. The elected representatives will act at the local political level, their results will be easily measurable and the accountability clear and undivided. Another advantage is for the Albanian side, which will lose the "Serbian issue" as the main political problem in its political discourse and will be able to concentrate on the resolution of essential social problems. Equally so, Serb representatives will cease to play a role in the polarisation of the political scene in Prishtina through the support for the ruling political option. The activities within the Community of Serb Municipalities will be of utmost importance, and the representation activity in Prishtina will be based on the protection of the guaranteed rights of the Serb community in Kosovo.

I hope that these ideas of our young authors will motivate you to read this book – the first, let's hope, of the many that will be written within such kind of an academic cooperation.



## Biographies

**Adem Beha** is a lecturer of Political Science at the University of Prishtina. He completed his undergraduate studies in Political Science and Public Administration at the University of Prishtina and holds a Masters with distinction in Civil Society and Local Development from the University of Prishtina, University of Graz and National University of Ireland, Galway. His research interest includes conflict transformation, human security, state-building and peace-building, minority rights and sustainable development.

**Bekim Baliqi** studied Political Science at the University of Vienna, where he completed his PhD. He is an Associate Professor of Political Science at the University of Prishtina. His main research interests are in state-building, democratisation and policy analysis.

**Dušan Vučićević** is a PhD candidate at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, and teaching assistant at the courses Political System of Serbia and Elections and Electoral Systems. His narrow fields of interest include electoral studies, comparative politics and the rational choice theory.

**Hana Limani** is an independent researcher in the field of migration studies and political theory. She is a Master of Political Science. Her research interests include human and minority rights, migration studies, critical legal and race theory.

**Jelena Lončar** is a teaching assistant at the University of Belgrade, Faculty of Political Science and a PhD candidate at the University of York, UK. Her research interests include civil society, ethnic politics, quotas and political representation of ethnic minorities.

**Milena Gligorijević** is a PhD candidate at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, and a teaching assistant at the courses in Social Psychology and Political Behaviour. The fields of her academic interest include political behaviour, geopolitical identities, intergroup behaviour and intergroup conflicts.

**Nikola Beljinac** is a teaching assistant and PhD candidate at the University of Belgrade, Faculty of Political Sciences. His research interests include multiculturalism, politics of recognition and constitutional patriotism.

**Nikola Jović** is a research assistant and PhD candidate at the University of Belgrade, Faculty of Political Sciences. His research interests include methodology of social research, quantitative and qualitative research methods and decision-making theory in IR.

**Stefan Surlić** is a research assistant at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, and the director of the Centre for Social Research. Currently he is on the third year of doctoral studies of Political Science at the Faculty of Political Sciences. His narrow fields of interest are comparative politics, ethnically divided societies and democratisation in post-communist and post-conflict societies.

Nikola Jović

## A Survey of Ethnic Distance in Kosovo

In this text the author presents the results of an ethnic distance survey in the territory of Kosovo. As a post-conflict community, with a very heavy legacy of interethnic animosity, when it comes to the relations between two large ethnic communities - Albanian and Serbian - Kosovo is in an unenviable position. The complexity of these relations hampers not only the process of institution building but also of pacification of society.



ethnic distance, Bogardus scale,  
Kosovo, Albanians, Serbs



This text is originally written in  
Serbian language.

## About the survey of ethnic distance in Kosovo

The survey of ethnic distance in the territory of Kosovo was carried out in a (field) face to face poll (F2F) in the period from February 1st to March 1st, 2014.<sup>1</sup> The total number of respondents was 754, from the territories of municipalities of Priština, Gračanica, Južna Mitrovica and Severna Mitrovica<sup>2</sup>. Having in mind that these municipalities have nearly 570 thousand citizens, and that the sample involved 754 respondents, 95% statistical confidence interval for phenomena with 50% incidents is  $\pm 3.5$ .

The stratification of the representative stratified random sample was carried out on the bases of nationality, gender, year of age, municipality of residence and level of education. The poll involved 324 members of Albanian and 430 members of Serbian nationality. Out of the total number of respondents, 53.7% were female and 46.3% male. Regarding the years of age, we divided the sample into three age categories: young (age 18-30), middle-aged respondents (age 31-50) and older respondents (age 51 and above). The share of the mentioned categories was relatively equal, with mild prevalence of the young. The share of the young in the sample was 46.2%, middle-aged 29.6%, and 24.2% of respondents older than 51. As for the territory covered by the survey, the percentage of respondents in Priština was 31.2%, in Gračanica 30.3%, in Južna Mitrovica 13.4% and in Severna Mitrovica 25.1%.

The level of respondents' education is certainly an important data for this type of survey. Our survey of ethnic distance in Kosovo involved 4.2% of respondents with completed elementary education, 54.3% with completed secondary education, 7.1% with two-year post-secondary education and 34.4% with university-level education. Since the number of those with completed elementary and two-year post-secondary education is statistically insufficiently significant, in our analysis we decided to integrate the levels of education into two variables: elementary and secondary education into one variable, and two-year post-secondary and university-level education into the other. In the analysis we found all indicated variables, from nationality to the level of education, very useful for understanding the obtained data and beneficial for the depth of our observations.

In addition to the modified Bogardus scale, which served as the basic instrument of the survey, the questionnaire contained 10 additional questions aimed at obtaining attitudes, values and opinions for which we assumed that the Bogardus scale would not be able to provide sufficiently true and reliable answers. As far as the Bogardus scale is concerned, we used a modified scale adjusted to the specific relations in the field. The questions in the modified scale pertained to characteristic relations and contacts which the population in a multi-ethnic environment can have with the members of different ethnicity. In this case, the focus was on the Albanian-Serbian relations. In that sense, the Bogardus scale contained questions with seven characteristic social relations where respondents were requested to state whether they would accept the member of other nation as a spouse, son- or daughter-in-law, friend, boss at workplace, political leader in the state, neighbour and fellow citizen. The responses to these questions provided us with an insight into the social distance between the members of these two nations. However, the questionnaire was not composed of the Bogardus scale only, but it contained some other relevant questions which in the context and the time of the survey were considered very important for understanding the level of closeness between the members of the two nations and the

---

1 Our particular gratitude for the field work and the preparation of the questionnaire goes to our colleague Marina Ilić and the members of the Youth Initiative for Human Rights in Kosovo.

2 These four municipalities represented four strata in the analysis of the results; the stratum encompassing Severna Mitrovica included the polls carried out in the following municipalities and places: Zvečan, Zubin Potok, Leposavić, Sočanica and Lešak.

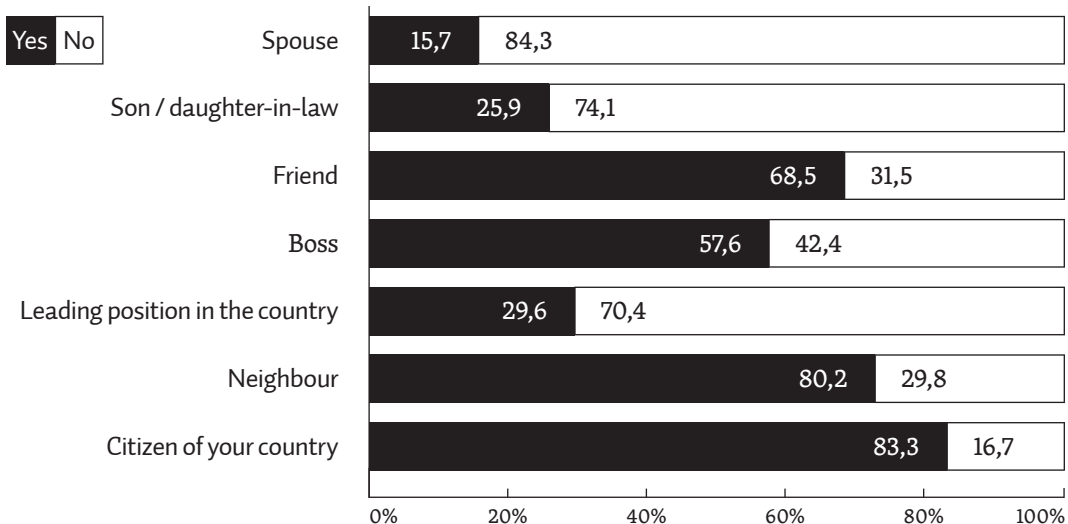
implications that the type of these relations at the personal level can have at politics. To that end, questions dealt with the assessment of possibility for the new conflict, personal plans for staying in or moving from Kosovo, negotiations between Belgrade and Priština in Brussels and other political issues.

## Survey results<sup>3</sup>

Data procession was based on descriptive statistics (frequency analyses, crosstabs and contingency coefficients), T tests, ANOVA test and bivariate correlations. The following variables were used for post-stratification: nationality, gender, years of age, level of education and place of residence.

Our analysis and interpretation of the obtained data began with an overall mutual ethnic distance between Albanians and Serbs. In the questions from the modified Bogardus scale the respondents were asked if they would accept certain social relationship with the member of another ethnicity. Respondents answered with yes or no, where yes meant that they would accept such relation and no that they wouldn't.

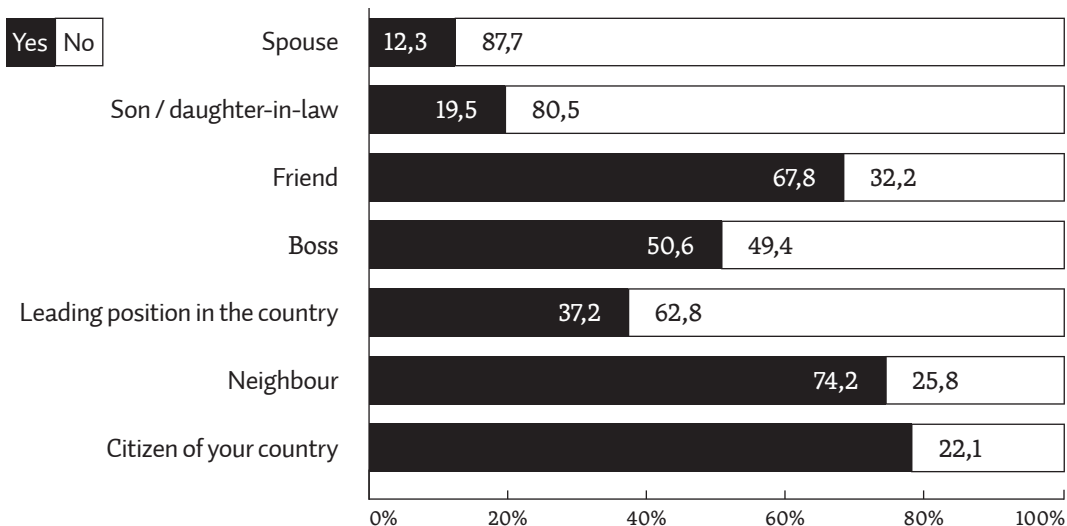
### 1A. DISTANCE OF ALBANIANS TOWARDS SERBS



The share of respondents of the Albanian nationality who gave all positive responses, i.e. the number of those without distance, was 4%. On the other hand, the share of those with a very large distance, who circled 6 or 7 negative values, amounted to 16.1%.

<sup>3</sup> More about the interpretation of the survey results and the comparison with similar surveys in Milena Gligorijević's text.

## 1B. DISTANCE OF SERBS TOWARDS ALBANIANS



The share of respondents of the Serbian nationality without a distance was 9.1%, and of those with a much larger distance was 19.2%.

As it can be seen from the above, in order to facilitate the interpretation of the obtained results and enable their comparison with similar surveys (Kuzmanović, 1994. Pantić, 1967; 1987; 1989.) we divided all respondents into four groups: those without distance (0 negative responses), those with a small distance (1-2 negative responses), those with a moderate distance (3-5 negative responses) and those with a large distance (6-7 negative responses). On the basis thereof we obtained the following data:

	Without distance	Small distance	Moderate distance	Large distance
Albanians	4%	34.1%	45.8%	16.1%
Serbs	9.1%	25.2%	46.5%	19.2%

These groups served for the control of other variables and search for relevant and statistically significant differences during the post-stratification, when we intersected gender, level of education and years of age.

### 1. GENDER

	Without distance	Small distance	Moderate distance	Large distance
Male	10.9%	34%	39.3%	15.8%
Female	3.8%	24.9%	52.7%	18.6%

We can observe that women showed bigger distance in social contact, i.e. that the number of women without distance is significantly lower. In order to present this trend in more details, we shall take the responses to the first two questions as an example. When we asked the respondents if they

would accept the member of another nation as a spouse, we could see that men responded positively in 22.9% of cases, whereas women responded positively in only 6.3% of cases. In their replies to the question on the desirability of having a member of another ethnicity for a son- i.e. daughter-in-law, men again proved more liberal as 30.2% of them replied positively, compared to 16.5% of women who responded in the same manner. This trend is equally present among the Albanian and the Serb women and permeates almost all other questions.

## 2. LEVEL OF EDUCATION

	Without distance	Small distance	Moderate distance	Large distance
Elementary and secondary	6.2%	25.3%	47%	21.5%
Post-secondary and university	8.1%	37.2%	44%	10.7%

The intersection of the level of education and the level of ethnic distance showed that the level of ethnic distance decreases with the increase of the level of education. If we look at the table, in the cell with the large distance we can see that the percentage of people with higher education showing an extremely high level of ethnic distance is almost two times lower. The relation between these two variables was also confirmed by Pearson's linear correlation coefficient which showed a mild negative correlation<sup>4</sup> between these two variables,  $r = -0.158$ , meaning that the level of ethnic distance decreases with the increase of education.

## 3. YEARS OF AGE

	Without distance	Small distance	Moderate distance	Large distance
18-30	7.5%	28.8%	44.7%	19%
31-50	7.2%	28.4%	49.5%	14.9%
51 +	5.5%	30.2%	45.1%	19.2%

When it comes to the age, we can see that, in difference from the oldest, young people are more willing and open for "closer" relations like marriage or friendship. For example, the highest level of closeness, marriage, would not be a problem for 15.8% of young people, while that number is slightly lower in case of old people where it amounts to 11.5%. Nevertheless, when it comes to other social contacts, the values rank + - 2% and significant statistical differences in ethnic distance cannot be found among different age groups.

The comparison of the place of residence with the level of ethnic distance was particularly interesting. The obtained results showed that population of Južna and Severna Mitrovica show smaller distance than the respondents living in the territory of Priština and Gračanica.

4 Negative correlation means that an increase of value of one variable decreases the value of another variable. Positive correlation means that the increase/decrease of one variable increases/decreases the value of another variable.

WOULD YOU ACCEPT THE MEMBER OF THE ALBANIAN/SERBIAN NATIONALITY TO

	Priština	Gračanica	S.Mitrovica	J.Mitrovica
Be your spouse	*14.5% **85.5%	7.5% 92.5%	18.5% 81.5%	17.8% 82.2%
Be your son/daughter-in-law	23.8% 76.2%	9.6% 90.4%	30.7% 69.3%	31.7% 68.3%
Be your friend	65.5% 34.5%	63.4% 36.6%	73.5% 26.5%	74.3% 25.7%
Be your superior at the workplace	49.4% 50.6%	42.1% 57.9%	63% 37%	72.3% 27.7%
Have the leading position in your country	15.3% 84.7%	28.5% 71.5%	48.7% 51.3%	62.4% 37.6%
Lives in your neighbourhood	80% 20%	67.5% 32.5%	81.5% 18.5%	81.2% 18.8%
Lives permanently in your country	81.7% 18.3%	70.2% 29.8%	87.3% 12.7%	86.1% 13.9%

\* VALUES ABOVE ARE POSITIVE (ANSWER: YES)

\*\* VALUES BELOW ARE NEGATIVE (ANSWER: NO)

As already mentioned, the questionnaire contained other questions apart from the Bogardus scale. We were interested to find out how people evaluate interpersonal relations in their environment. The data we received show that the level of these relations is not enviable, considering the fact that the average grade given by the respondents at the scale from 1 to 5 was 2.67. Among Albanians, total positive values<sup>5</sup> amount to 30.3%, while total negative ones<sup>6</sup> to 36.1%. Among Serbs, positive values amount to 16.6%, negative ones to 44%. These data show that the perception of the quality of interpersonal relations is much more negative among Serbs and this trend can also be observed in other questions of the similar type.

When it comes to interethnic friendships, the parameters are even worse. The average value on the scale from 1 to 5 is 2.1. Even more worrying is the fact that 50.6% of Albanians have no contact whatsoever with Serbs, while on the other hand 35.9% of Serbs do not come into contact with Albanians. All this speaks in favour of the thesis that Albanians and Serbs seldom socialize. However, we can also note the trend which can help overcoming this barrier, and it is closely related with the level of education. Namely, as shown by correlation coefficients, there is a mild positive correlation between the levels of education and socialization ( $r = 0.123$ ) in the sense that the frequency of socialization rises with the increase of the level of education. These correlative analyses also show a negative correlation between the scale of distance and the frequency of making friends. The results show that ethnic distance decreases with the increase of friend-making frequency ( $r = -0.440$ ), which confirmed our starting assumption that one of significant agents of distance is exactly the lack of direct and friendly contact between the members of the Albanian and the Serbian nations.

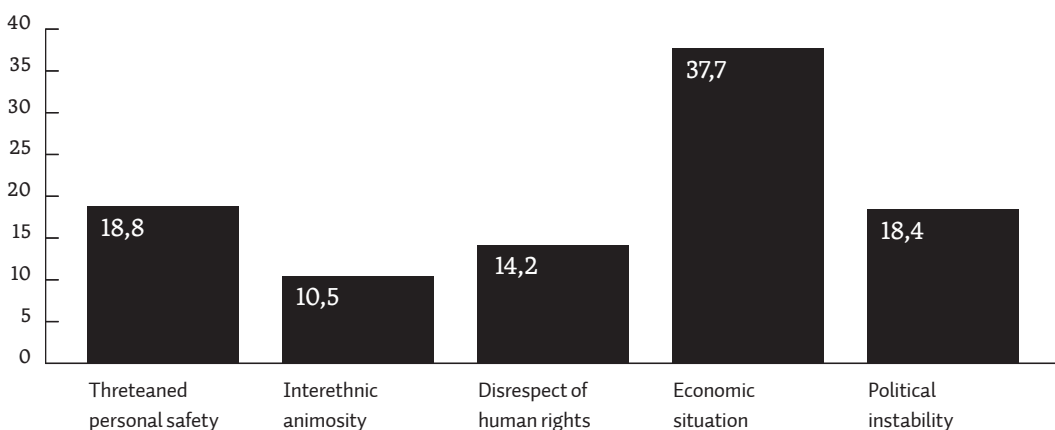
5 On scale from 1 to 5, values 4 and 5.

6 On scale from 1 to 5, values 1 and 2.

On the other hand, when we asked the respondents if they condemn inter-ethnic friendships, a very small number said that they inclined to such an attitude, which was contrary to our assumption that there is a pressure from the environment against interethnic friendships.

One of the control questions which supplemented the modified Bogardus scale was: „Would you enrol your child in the school attended in majority by children of Albanian nationality?“ Responds to this question were in line with the results obtained through the social distance scale, showing a very high level of rigidity, as only 10.5% of the respondents said that they would enrol their child in a school with a dominant number of children of other nationality. Albanians are much more ready than Serbs - 14.5% vs. 7.5% - to send their child to the school of such ethnic structure.

The responses to the question: „Do you plan to leave Kosovo?“ obtained from Albanians and Serbs were statistically significantly different. Namely, Albanians think about leaving to a significantly smaller extent (25.6%). Among Serbs this figure is double and amounts to 59.5%. The decisive reasons for leaving among Serbs can be seen at the following graph:



When asked about the probability of new conflicts in Kosovo, members of ethnic groups give different responses. Among Albanians, a high level of risk for the break out of new conflicts was circled by 25% of the respondents, while the percentage among Serbs is almost double: 49.6%.

To the question: „Do you support the Brussels negotiations of Belgrade and Priština?“ we obtained the following responses:

	Percentage
Yes	32.3
No	36.1
I do not have an attitude	31.6

\* AMONG ALBANIANS YES – 36.1 %

\* AMONG SERBS YES – 29.4 %

By intersecting the data obtained on the basis of this question with the results obtained by the Bogardus scale we can see the obvious connection between the support to negotiations and a very low



ethnic distance. Namely, exactly the intersection of such questions enables us to observe the manner in which ethnic distance influences political attitudes about different processes. In this case we can see that the respondents supporting negotiations show significantly smaller ethnic distance than the respondents who do not support them. Among the respondents supporting negotiations, 14.6% show the absence of ethnic distance, while 41.2% show very low distance. On the other hand, the number of respondents not supporting the negotiations and lacking the ethnic distance is only 1.9%, whereas the number of those with very low distance is 19%.

In the last but one question we offered certain attitudes to the respondents and asked them to what extent they agree with them at one to five scale, where value one means “I entirely disagree” and value five “I entirely agree”.

Attitude	Mean	Serbs Yes	Albanians Yes
Serbs and Albanians should be equal in self-government authorities	2.85	43.8%	27.8%
Serbs should accept autonomy within Kosovo	2.23	30.7%	14.2%
Albanian and Serbian language should be equal.	2.72	49.6%	20.7%
Both Serbs and Albanians should be on political functions	1.94	19%	12.4%
Representatives of minorities should be in the Kosovo parliament	3.47	56.7%	56.2%

The intersection of the above mentioned attitudes with the ethnic distance scale shows the same pattern as in the intersection of data about support to negotiations and the ethnic distance scale. The respondents who do not express any ethnic distance, or express only a very low ethnic distance, are much more open in accepting political attitudes in the spirit of tolerance and cooperation. In order to show and explain that trend, we shall take as an example the question on equal representation of Albanians and Serbs in local self-government authorities. The respondents who do not agree with the idea on equal representation showed a very high distance. Only 2.4% of them showed the absence of distance, while the level of distance was low in 15.1%. On the other hand, among the respondents supporting the attitude on equal representation, 16.1% do not express ethnic distance, while 42.7% express a very low level of distance. In order to check these indicators we also carried out the correlation test which confirmed these findings. Namely, correlation coefficients show negative correlation between variables, in the sense that the support to the above mentioned attitudes grows with the decrease of the intensity of ethnic distance. Coefficients rank from  $r = -0.265$  to  $r = -0.412$ .

Finally we asked the question: „On what basis do you create your attitude about the members of other nation?“, and obtained the data according to which personal experience, family’s opinion and media are high on that list.

---

7 In the Albanian questionnaire the question was formulated in the following manner: “Serbs should be granted autonomy within Kosovo”

On the basis of	Mean	Serbs	Albanians
Personal experience and direct contact with them.	3.85	67.5%	67.6%
Opinions and attitudes of my family.	3.17	50.1%	46%
Opinions, experiences and stories of my friends.	3	39.4%	43.5%
What I have learnt at school.	2.15	17.6%	22.5%
Opinions and attitudes of politicians.	1.9	10.7%	15.4%
Opinions and attitudes of religious leaders.	1.94	19%	16.4%
Information I receive from media.	2.62	21.2%	50.2%

This question was aimed at confirming or denying the assumption that the respondents who develop their opinion about the members of other nation on the basis of personal contact show lower level of distancing, and to check the extent and the results of actions of politicians and media on the ethnic distance.

As for personal experience, we can see that those who develop their attitude about the members of other nation on the basis of personal experience show significantly smaller ethnic distance than those lacking such kind of contacts. Namely, the respondents who do not develop their attitude on the basis of personal experience do not express the presence of ethnic distance in only 3% of cases, while 36.6% of them show a high level of distancing. On the other hand, those who develop their attitudes on the basis of personal experience in 8% of cases do not show the presence of ethnic distance while 15.2% of them show a high level of distancing. Within the remaining agents of attitudes and their relation with the attitudes from the Bogardus scale, we can see that the respondents who develop their attitudes on the basis of politics, i.e. politicians, show a very significant difference in height of ethnic distance in comparison with the respondents among whom this was not the case. In that sense, those who develop their attitudes on the basis of the politicians' attitudes show a very high level of ethnic distance (31.7%), whereas among the respondents who do not develop their attitudes on the basis of politicians' attitudes the level of the highest distancing amounts to 16.3%. As far as media are concerned, we found a statistical value of low significance in the form of positive correlation between media as agent of attitudes and ethnic distance, and it is  $r = 0.117$ .

For the sake of even better understanding of the relation between agents of attitudes and ethnic distance, we carried out a bivariate correlation analysis which showed that only personal experience and family influence contribute to the decrease of ethnic distance. All other agents are in positive correlation with ethnic distance, i.e. the ethnic distance grows with the increase of their influence.

	Personal experience	Family	Friends	School	Politicians	Religious leaders	Media
Ethnic distance	-0.184**	-0.043	0.012	0.065	0.151**	0.056	0.117**

\* STATISTICALLY SIGNIFICANT AT 0.05

\*\* STATISTICALLY SIGNIFICANT AT 0.01

## Conclusion

The survey showed a very high level of ethnic distance between the members of Albanian and Serbian nationality. Taking into account that surveys carried out before the break out of the 1999 conflicts showed a very high level of distancing between the members of these two ethnic communities, it could have been expected that particularly after the break out of war the level of distance would be very high. Independent variables, such as gender, years of age, education, place of residence, served us to find out whether these classic factors of social distance stand in a significant correlation with the intensity of ethnic distance. From the statistical analyses of various types we could see that female respondents showed a somewhat higher distance than the male ones, that years of age are not a significant factor and agent of ethnic distance, while concerning the place of residence there is a difference between the population of Severna and Južna Mitrovica and the population of Priština and Gračanica. The most significant difference could be observed in the level of education, also shown by the correlation analyses which confirmed our assumption that the level of ethnic distance declines with higher level of education. In addition, we could observe that as the contacts between members of the two communities get more frequent and intensive, the ethnic distance declines.

Control questions showed us that findings from the Bogardus scale reflect on other relations as well. It is obvious that the war created the context and the environment with dominant concepts of ethnocentrism, social distance and interethnic distrust. In such circumstances it is not hard to understand why the relations between two ethnic communities are so bad. However, besides the war there are other factors of ethnic distance, and they are identity-related, structural, institutional and psychological.

That there is an identity difference which generates the animosity between these two ethnic communities was shown in earlier surveys (Mihailović, 1998.) carried out in time of peace, in which it was obvious that the collective identities had been founded on the distinction „We and Them“. In ethnological sense it is the distinction where “They” is always a negative context, whereas “We” is always a positive one. Structure-wise, separated living of these two nations does not contribute to the frequent contacts which would generate both the interest-based and friendly relationships. Both nations live in their own municipalities, buy in their own shops and attend their own schools. Institution-wise, there are no or there are only insignificantly developed institutions which would enhance interethnic cooperation and the design of which would encourage trust and promote cooperation.

Kosovo is not the only divided society in the world. It can certainly use the institutions which elsewhere have already proven very good for post-conflict societies. Consociation is one example that can move the institutional development in better direction. Psychologically, there is an ontological fear and distrust between citizens of both nations. It is fear from the “other” and from the already experienced, which exists both in personal and in collective memory. These feelings are generated by the cumulative effect of the above mentioned facts. The change of these facts can induce a change in psychological sense. In other words, this change could contribute to the establishment of a stimulating environment for direct contacts and cooperation, and that in turn could lead to the decrease of ethnic distance and the creation of more free, responsible and open society.

## Literature

Kuzmanović, B. 1994, *Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca)*, Razaranje društva: jugoslovensko društvo u krizi 90-tih, ed. Lazić, M. Filip Višnjić, Belgrade.

Mihailović, S. 1998, *Etnički stereotipi i heterostereotipi na Kosovu*, Sociologija, LX, 3.

Pantić, D. 1990, *Vrednosti mladih u vreme krize*, Deca krize, ed. Mihajlović.

S. IDN and Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Belgrade.

Pantić, D. 1991, *Nacionalna distanca građana Jugoslavije*. Jugoslavija na kriznoj prekretnici, IDN, Belgrade.

Milena Gligorijević

## A Comparative Review of Pašt and Recent Surveys of Ethnic Distance Between Serbs and Albanians

The main subject of this paper is a review and a comparative analysis of the results of empirical surveys of ethnic distance between Serbs and Albanians, carried out in the period from mid-1960s until nowadays. The paper is divided into two parts. In the first part the author presents the results of ethnic distance surveys in former Yugoslavia, whereas the second part offers the results of the survey carried out in 2014 in northern and central Kosovo. On the basis of a comparative analysis of the results of earlier surveys and the one of 2014, the aim of the paper is to determine whether something changed in the distribution and the level of the ethnic distance between these two ethnic groups. The author analyses the presented and interpreted results of the surveys in the context of social-political changes unfolding in this territory.



ethnic distance, Serbs,  
Albanians, Kosovo



This text is originally written in  
Serbian language.

The concept of social distance has for the first time been used already in the early 20th century by American sociologist Robert Park, implying various “levels of understanding and intimacy which characterise pre-social and social relations in general” (Park according to Bogardus, 1925: 216). Although the emergence of this concept is Park’s merit, it was the psychologist Emory Bogardus who made it popular - he put it into effect in 1925, by constructing the scale for social distance measurement. Starting from the Park’s assumption that different social relations imply different levels of emotional closeness and distance, Bogardus chose for his scale seven concrete social relations which individuals enter into, and which differ among themselves per the level of intimacy (Bogardus, 1925a). These are:

- close relationship through marriage,
- membership in the same club (as an expression of a close friendship),
- neighbourhood (living in the same street),
- employment in the same profession,
- common citizenship (permanent resident of a state),
- visit to a country and
- exclusion from the country.

By requesting the respondents to reply to the question if they would or would not enter into these relations with the members of certain groups, Bogardus defined the level of the respondents’ closeness or distance in relation to the group members, depending on the relation(s) which the respondents do (not) accept. Operationalized in such a manner, “social distance is in fact examined as a readiness for entering into the relations of different level of closeness” with the members of different social groups (Kuzmanović, 1994). However, the acceptance or rejection of certain social relationship with a member of the given social group can in no way be considered an expression of the person’s general attitude towards that group, because the concept of attitude is more complex (content-wise) and broader (dimension-wise) than the concept of social distance (Kuzmanović, 2001). As far as the content is concerned, the attitude is a more complex concept because it always consists of three components – cognitive (or learning), affective (or emotional) and conative (or willing).<sup>1</sup> This means that, in difference from social distance, the attitude, apart from a tendency (readiness) for certain behaviour, also encompasses certain knowledge, opinions and feelings towards the members of other social groups. In other words, high social distance needs not necessary to be a reflection of a negative attitude (in sense of negative opinion, emotions and tendencies towards taking negative actions against the members of a certain group), but it can be a reflection of class controversies and material interests (Pantić, 1987), as well as of certain social norms (Havelka, Kuzmanović, Popadić, 1998), and also a consequence of insufficient knowledge about a group (Kuzmanović, 2001), certain character structure of personality or some specific social circumstances (Vasović, 1995).

Starting from the premise that the social distance is the (un)readiness of an individual to enter into social relations of various levels of closeness with the members of other groups, and that the conative component of an attitude refers to the readiness of an individual to do something in relation to the object of his/her attitude, in some authors’ opinion social distance is nothing more than a conative component of the attitude. Agreeing that social distance contains a motivational charge, Pantić thinks that the reduction of social distance to the conative component of the attitude is unjustifiable, since its behavioural component often takes different forms of segregation and discrimination (Pantić, 1991; Pantić, 2014).

---

1 Cognitive (or learning) component of an attitude means the knowledge we have about the object of the attitude; affective (or emotional) to the feelings towards the object of the attitude, whereas the conative (or willing) component deals with the readiness to do something in relation to the object of the attitude (Rot, 2006).

The concept of the attitude is not only more complex, but is also broader than social distance as it “includes a broader continuum at the negative pole: possible support to some negative measures towards the given group” (Kuzmanović, 2001: 184), while social distance is only the (un)readiness for establishing certain social relations, but not the readiness for taking hostile actions against the members of a certain social group. Exactly for this reason many social distance surveys omit the last relationship from the Bogardus scale, the one that covers expatriation. Namely, if someone would agree that the members of certain group should be expatriated, this would not anymore be an indicator of a mere distance but of an extremely negative attitude.

From everything said above we can conclude that, although interconnected, the social distance and the attitude towards the members of some social group are not exactly the same thing. Regardless of the fact that social distance is a theoretically less clear concept than the concept of attitude, the empirical research of social distance bears a large theoretical and practical importance, both in the context of noticing the other groups in the same social space and in the understanding of their intergroup relations. Since social distance implies “different levels of understanding and feelings existing among people”, which “explain the nature of a significant part of their interactions” and “point to the character of social relations” (Bogardus, 1925a: 299), it can serve as a relatively reliable predictor of the level of social tolerance and the openness of a society. For that reason, the survey of social distance, particularly the one concerning inter-ethnic relations, occupies the researchers’ attention even today.

## **Surveys of Ethnic Distance in Former Yugoslavia**

Although the first empirical surveys of ethnic distance began to be carried out in the United States of America already in mid-1920s, in our region they started relatively late – only around the end of the 1950s and in early 1960s. Having in mind that this was the time of the communist rule in the former SFRY, when the prevailing opinion was that the national issue in Yugoslavia had been solved during the socialist revolution, empirical surveys of inter-ethnic relations were considered not only unnecessary but also undesirable, since the very expression of the attitudes towards other nations during the surveys would give an incentive to people to think about ethnic differences, which would ultimately lead to chauvinistic phenomena in the society (Pantić, 1967). Such official attitude, advocated by a number of members of the intellectual elite of the time, led to the lack of a broader social interest and political support to the empirical research of this phenomenon. The consequences thereof were the following:

1. Scarce surveys carried out on the Yugoslav sample which would enable direct inter-ethnic comparison;
2. Scarce surveys carried out on the sample of adult citizens, i.e. prevailing orientation of researchers towards the young population (high school/university students);
3. Inconsistency of the applied methodology (the applied modified versions of the Bogardus scale differed from one survey to the other);
4. Lack of longitudinal surveys that would enable the interpretation of the findings in the context of broader social-political events and developments.

Despite the fact that the research of ethnic distance in our country was unsystematic, there is a certain fund of data; on the basis thereof it is possible, at least in rough lines, to reconstruct the distribution and the level of ethnic distance among the Yugoslav nations. Having in mind that the main subject of this paper is an overview and a comparative analysis of the results of empirical surveys of ethnic distance between Serbs and Albanians from the 1960s until today, the paper shall present

only the surveys examining ethnic distance of both nations. This means that only the surveys carried out in the territory of the SFR Yugoslavia will be taken into consideration, since all surveys after its dissolution have been carried out in the territory of Serbia without Kosovo, i.e. they examined only the ethnic distance of Serbs towards Albanians, but not vice versa. The aim of the paper is to determine, through an overview and a comparative analysis of the results of these earlier surveys and the survey carried out in 2014 in the territory of north and central Kosovo, whether something has changed in the distribution and the level of ethnic distance between these two ethnic groups. As ethnic distance surveys presented in this paper were carried out on various samples and were using different modified versions of the Bogardus scale, the author warns that their comparison is only conditional.

## **Ethnic Distance of Serbs and Albanians in the Second Yugoslavia (1960-1990)**

The pioneer surveys of ethnic distance in former Yugoslavia, which were carried out on the group of students of the University of Sarajevo (Fiamengo, 1960) and the brigadiers building the “Bratstvo-jedinstvo” highway (Supek, 1963), registered the readiness of Yugoslav nations for mutual distancing as a rare phenomenon. However, already the first survey carried out on the sample of adult citizens gave slightly different results. This survey was made in 1966 on the sample of 2,600 respondents older than 18 and was aimed at determining the distribution and the level of ethnic distance of the citizens of the SFR Yugoslavia (Pantić, 1967). The research used a modified Bogardus scale and the respondents declared about (non) acceptance of eight Yugoslav nations: Slovenes, Croats, Muslims, Serbs, Albanians, Montenegrins and Macedonians.<sup>2</sup>The results of the surveys showed that 59.2% of citizens in the then Yugoslavia did not show ethnic distance towards any nation (which means that 40.8% expressed some form of distance), 21.2% expressed very weak distance, 6.7% weak, 4.8% medium, 2.7% of the respondents expressed strong ethnic distance, 3.3% very strong, while only 2.2% were completely distanced.<sup>3</sup>

Ethnic distancing in various republics was significantly different. Thus the highest level of acceptance of all nations (per all the examined relations) was recorded in Vojvodina (71%) and Croatia (70.3%), and the lowest in Macedonia (41.7%), Slovenia (42.2%) and Kosovo (51.7%). On the other hand, the highest percentage of respondents who completely distanced themselves, i.e. who rejected all kinds of relations with all nations (except their own) was registered in Slovenia (5%) and Kosovo (9%), and the lowest in Bosnia and Herzegovina (0%), Vojvodina (0.2%) and Macedonia (0.5%). If we, on the other hand, sum up the modalities of strong, very strong and complete distance, the obtained distribution will be slightly different: Slovenia is at the first place per the intensity of distance (31.6%), followed by Kosovo (14.2%), Croatia (7.3%) and finally Bosnia and Herzegovina (7%).

Besides these differences among the republics, this survey recorded the differences in the distribution of ethnic distance considering the nationality of the respondents. Thus the absence of

---

2 This version of the Bogardus scale encompassed the following six hypothetical relations: permanent residence in the republic/province, employment in the same company, boss at workplace, political leader in the republic/province, friendship and marriage.

3 Maximum score of distancing amounted to 48 (eight nationalities with six relations each), i.e. 42 (when the respondent's nationality was not an option). The level of ethnic distance was defined in such a manner that the global scores of distancing were classified into seven categories: without distance (0 points), very weak distance (1-8), weak distance (9-16), medium distance (17-24), strong distance (24-32), very strong distance (33-40), complete distance (41-48).

any ethnic distance whatsoever was mostly showed by Hungarians (85%) and Croats (70.2%), while Slovenes expressed the largest ethnic distance – as many as 32.2% of Slovene nationals respondents had an emphasized strong, very strong or complete distance towards other nations of the former Yugoslavia. In difference from Slovenes, who to the largest extent expressed very strong ethnic distance (21.7%), the category of strong distance was the most expressed among Albanians (4%) in comparison with all other nations whose shares in the “strong distance” category ranked within or below the average for the entire SFRY (2.7%).

As for the kind of potential relations that are or are not accepted, in all the republics the distancing of all Yugoslav nations was mostly emphasized in relation to marriage. The most interesting result of this survey certainly is the data that in all republics the distance was largest towards Albanians, particularly in relation to the acceptance of the most intimate relation (marriage): in Slovenia (50.4%), Macedonia (49.4%), Serbia without autonomous provinces (38.5%), Montenegro (29%), and the lowest in Croatia (21.6%). The distances towards Muslims and Hungarians were slightly less expressed.

The scope and the level of ethnic distance varied in relation to the following analysed socio-demographic variables: gender, age, education and religious affiliation. A larger and stronger ethnic distance was registered among women and the oldest (however, also among the youngest!) respondents<sup>4</sup>, whereas the lowest one was registered among atheists, highly qualified and qualified workers and university graduates. Nevertheless, the most educated citizens, although on the one hand showing the smallest distance after the working class, on the other hand expressed very strong distance in a significantly higher percentage than the respondents with lower levels of education.<sup>5</sup>

The next survey, carried out in 1985 on the Yugoslav sample of the public sector employees found a small distance of citizens of Yugoslavia towards the members of other nations and nationalities from the territory of the SFRY (Pantić, 1987). Speaking about the hypothetical relation of marriage, one third of the respondents (33%) expressed a distance towards at least one nation, with 21% of them expressing stronger distance (towards a larger number of groups), and 12% expressing a weaker distance. This time, again, the distance was most frequent among Macedonians (52%) and Slovenes (41%), followed by Muslims and Montenegrins (38% each), Croats (34%), Serbs (31%), Yugoslavs (24%) and finally Albanians (20%). Such a small percentage of the distanced respondents among the Albanian nationals is very surprising having in mind that this was the time when the Albanian nationalist movement in Kosovo had already broken out. What should not be neglected, however, is that this survey registered a large number of indecisive respondents. Upon noticing this phenomenon, Pantić introduced the concepts of manifest and latent distance, for labelling open distancing and the refrain from it. Accordingly, Pantić says that the highest manifest distance (considering the relation of marriage) was towards Roma (32%) and Albanians (30%), while the latent one was particularly present among Albanians (50%).<sup>6</sup> It is obvious that the mass demonstrations of Albanians in this province,

---

4 Pantić explains the disparity between the results obtained in this survey and the results of previous surveys (regarding the distribution and the level of ethnic distance of youth) by the fact that the earlier surveys were carried out only among urban youth (which is generally less distanced than the village one), as well as by that the earlier surveys were carried out in specific situations (such are Youth Work Actions) which themselves influenced “destroying of borders and distances among youth” (Pantić, 1967:33).

5 Every fifth highly educated citizen of the then Yugoslavia expressed a strong, very strong or complete ethnic distance towards other nations and nationalities (ethnic minorities).

6 Although warning that the indecisive respondents cannot be equalised with the latently distanced ones (because refrain from responding may be a consequence of absence of attitudes or personal experiences towards



accompanied by requests for the establishment of the Republic of Kosovo, and their suffocation by the Yugoslav National Army<sup>7</sup> influenced the citizens of Albanian nationality to refrain from expressing the distance, “because the social pressure upon them was high and threats with sanctions for nationalism were very serious” (Kuzmanović, 2001: 187).

Only four years later (in 1989) a new survey was carried out on the Yugoslav sample, however this time including only young people (Bačević, 1990).<sup>8</sup> This survey examined the ethnic distance only regarding the hypothetical relation of marriage, while the objects of distancing included all categories of Yugoslav nations (Serbs, Montenegrins, Croats, Slovenes, Macedonians and Muslims) and two nationalities (Albanians and Hungarians). The results of the survey showed that out of the total number of the respondents, 53% did not express the manifest distance, i.e. did not explicitly reject the members of any other nation, whereas out of 47% of those who expressed the manifest distance 25% showed stronger and 22% weaker distancing.

Out of the controlled socio-demographic characteristics, although most of them caused significant variances in relation to ethnic distancing, only the republic/provincial and ethnic affiliation were related to the overall ethnic distance in a statistically significant measure. Thus, considering the ethnic affiliation, the highest distance was registered among young Albanians (72%), where as many as 58% entered the stronger distance category.<sup>9</sup> They were followed by Macedonians (65%), Serbs and Montenegrins (53% each—primarily due to the distance towards Albanians!), Slovenes (49%) and Croats (39%), whereas the lowest distance was registered among Yugoslavs (23%) and Muslims (25%). All in all, the most acceptable spouses were Serbs (towards whom about three quarters of the respondents expressed no distance), then Montenegrins, Croats, Macedonians and Slovenes (towards whom two thirds of the respondents showed no distance), whereas Hungarians and Muslims were less and nearly equally acceptable (for one half of the respondents). On the other hand, the largest recorded distance was towards Albanians – one third of the respondents refused the members of this nation as potential spouses.

When it comes to individual distancing, Albanians most often rejected the possibility for marriage with Macedonians (62%), Montenegrins (59%), Serbs (58%) and Hungarians (51%), while Serbs most often rejected Albanians (48%), Muslims (25%) and Slovenes (24%). However, while Albanians expressed the same level of distancing regardless of the republic/province they used to live in, the ethnic distance of Serbs differed in relation to their republic/provincial affiliation: Serbs from Kosovo distanced much more than Serbs from Serbia (without provinces) and other republics/provinces (Bosnia and Herzegovina, Vojvodina and Croatia).

In comparison with the data from the previous surveys, we can conclude that this period saw the increase of the ethnic distance of young people, both in the volume and in the intensity in relation

---

the object in relation to which the respondent is distancing), he nevertheless concludes that a part of the refrained respondents in this manner after all expresses their non-acceptance of the given group.

7 This refers to mass demonstrations of Albanians in Kosovo which started as a student protest in May 1981 in the dormitory cantina. What started as a student rebellion against poor living conditions soon transformed into mass protests with political connotation, with the banners of economic and social character (“Trepča is working, Belgrade is being built”) being quickly replaced by the political ones (“Kosovo Republic”, “Kosovo to Kosovars”).

8 The survey was carried out on the sample of nearly 5.000 young people, age 15-27, in the territory of the SFRY.

9 Distancing towards individual nations represented the basis for the overall index of ethnic distance, after which the respondents were grouped to those without distance, those with weak and those with more expressed distance.

to the 1960s, particularly among young Albanians. If we remember that this was the period when, due to the announced amendments to the Serbian Constitution<sup>10</sup> (which would have abolished wide autonomy granted to the province of Kosovo pursuant to the Constitution of the SFR Yugoslavia of 1974), mass demonstrations of Albanians broke out in Kosovo and ended upon the introduction of the state of emergency, the increase of ethnic distance between Serbs (primarily those in Kosovo) and Albanians was entirely expected.

The last big survey of ethnic distance on the Yugoslav sample was carried out on the eve of the dissolution of the SFR Yugoslavia in 1990. The survey was aimed at determining the distribution and the level of ethnic distance among six most numerous nations in Yugoslavia (Serbs, Montenegrins, Croats, Slovenes, Macedonians and Muslims), two largest nationalities (Albanians and Hungarians) and the citizens declaring as Yugoslavs, but only considering the social relation of marriage (Pantić, 1991).<sup>11</sup> The results of the research showed that nearly one third of the respondents expressed a complete absence of the distance or it was at the minimum (33% of those with nine or eight acceptances), weak distance was registered among 12% of the respondents (acceptance of seven or six nations), medium (five or four acceptances) among 14%, strong (three or two acceptances) in 19% of cases and the strongest one (only one or none acceptance) in 22% of cases.

The distribution of ethnic distance considering the nationality showed that the absence of the distance was the most distributed among the respondents who declared as Yugoslavs (56%), then among Muslims (43%), Croats and Hungarians (41%) and Serbs (33%), whereas national closeness was the most distributed among Albanians (69% expressed strong and complete distance) and Slovenians (65%), thus confirming the findings of 1967 about these groups as the most closed ones.

Observing at the same time the national and the territorial affiliation of the respondents, the most open group (without a distance) were Yugoslavs from Vojvodina (70%), followed by Yugoslavs from BiH (58%), Muslims from BiH (51%) and Serbs from BiH (47%), while the least open were Serbs and Albanians from Kosovo (11% each). On the other hand, the strongest distance was registered among Albanians from Kosovo (26% of the respondents express strong, while 44% express complete distance) and from Macedonia (28% and 42%), among Slovenes (19% and 46%) and Serbs from Kosovo (49% and 13%).

As for the examined potential relation of marriage with members of other nations, a matrix of mutual acceptance and rejection of nations was made, similar to the one obtained in sociometric technique. Although the members of all nations are accepted as potential spouses by absolute majority (except Muslims and Albanians), the acceptance varies from 67% (Serbs) to 41% (Albanians), while the rejection ranks from 21% (Yugoslavs) to 44% (Albanians). Deviations from the average values depend on national affiliations of the respondents. Thus the largest acceptance of others was characteristic for Yugoslavs, while the largest ethnic distance towards all other nations was expressed by Slovenes (who distanced from all other nations in an absolute majority and in a rather equal manner, except that a simple majority of them accepted Croats while being divided towards Yugoslavs) and Albanians (who expressed higher level of acceptance than of rejection only towards Muslims and Slovenes). Yugoslavs accepted others in 70% of cases in average, followed by

---

10 Constitutional amendments were preceded by demonstrations of Serbs in Kosovo Polje in 1987 against anti-Serbian discrimination carried out by the Albanian leadership of the province.

11 The survey was carried out on the representative sample of 4,230 adult citizens (above 18). The sample was of a probabilistic type, with republics and provinces as the main strata.

Hungarians (62%), Serbs and Croats (55% each), Macedonians (54%), Muslims (53%), Montenegrins (51%), Slovenes (33%) and Albanians (27%). On the other hand, other nations were in average rejected by 51% of Slovenes, 49% Albanians, 38% Macedonians, 31% Serbs, 29% Croats, 28% Montenegrins, 26% Muslims, 20% Hungarians and only 14% of the respondents who declared as Yugoslavs.

When it comes to socio-demographic variables, this survey showed that those prone to the ethnic distance considering the potential relation of marriage were the oldest (especially women), less educated and religious. Although the age differences are small, older women were the most distanced, while the most open group were not the members of the youngest generation but the respondents between 26 and 35 years of age. The level of education in some nations, like for example among Albanians, had a very weak influence on the decrease of their closeness in difference from, for example, Slovenes, where among the most educated there was almost a double number of those without a distance than it was the case with their fellow citizens with elementary education.

Comparing the results of this survey with the results of the survey of 1996, Pantić concludes that the ethnic distance increased in almost all parts of the then Yugoslavia (Pantić, 1991). During the period of fifteen years, taking into consideration only the hypothetical relation of marriage, the distance was the least increased in Slovenia (from average 47% to 50%), then in Serbia without autonomous provinces (from 28% to 35%) and in Montenegro (from average 20% to 27%), while the increase was the highest in Croatia (from average 15% to 29%) and Macedonia (from 28% to 39%). In all analysed parts of the country (Serbia without autonomous provinces, Montenegro, Macedonia, Croatia and Slovenia) the distance towards Albanians and Muslims increased, mostly in Croatia (from 22% to 43% towards Albanians; from 15% to 37% towards Muslims) and in Serbia without autonomous provinces (from 39% to 58% towards Albanians; from 31% to 48% towards Muslims). Equally so, Serbia without autonomous provinces and Montenegro saw the increase of ethnic distance towards Slovenes and Croats, and the same happened in Croatia and Slovenia towards Serbs and Montenegrins.

## Results of the Survey of Ethnic Distance in Kosovo, 2014

The survey carried out by the Youth Initiative for Human Rights in cooperation with the Faculty of Political Sciences in Belgrade and under the auspices of the British Embassy in Belgrade was aimed at determining the distribution and the level of ethnic distance between Serbs and Albanians in the territory of north and central Kosovo. The survey was carried out in February 2014. It involved the total of 754 respondents, from the territories of the municipalities of Priština, Gračanica, Južna Mitrovica and Severna Mitrovica (including Zvečan, Zubin Potok, Leposavić, Sočanica and Lešak).<sup>12</sup> The survey used a modified Bogardus scale of ethnic distance. The respondents were offered the following relations as the indicators of their closeness i.e. distance:

1. to be my spouse;
2. to be my son/daughter-in-law;
3. to be my friend (to spend time together, visit each other);
4. to be my boss at the workplace;
5. to have the leading position in the country;
6. to live in my neighbourhood (in the same building or street);
7. to be a permanent resident of the country;

By answering „yes“ or „no“, the respondents were requested to express their readiness to enter into the above listed relations with a member of Serbian i.e. Albanian nationality. The analysis of the obtained results showed that Serbs and Albanians from Kosovo accept or reject the offered hypothetical relations to an approximately equal measure (Table 1).

TABLE 1: ETHNIC DISTANCE BETWEEN SERBS AND ALBANIANS

	% NO total	% NO Albanians	% NO Serbs	X2	p (significance)
To be your spouse	86.2	84.3	87.7	1.81	0.178
To be your son/daughter-in-law	77.7	74.1	80.5	4.36**	0.037
To be your friend	31.9	31.5	32.2	0.04	0.841
To be your boss at the workplace	46.4	42.4	49.4	3.63*	0.057
To have the leading position in your country	66.0	70.4	62.8	4.73**	0.03
To live in your neighbourhood	23.2	19.8	25.8	3.81*	0.051
To be a permanent resident of your country	19.8	16.7	22.1	3.43	0.064

\*  $p < 0.1$

\*\*  $p < 0.05$

As it can be seen from the Table 1, the least acceptable relations both for Serbs and Albanians are the relations of close kinship (spouse, son/daughter-in-law) and the leading position in the country. Thus, the hypothetical relation of marriage is rejected by 87.7% of Serbs and 84.3% of Albanians, close kinship through children's marriage is not accepted by 80.5% of Serbs and 74.1% of Albanians,

<sup>12</sup> For more details about the sample see the text by Nikola Jović: "A Survey of Ethnic Distance in Kosovo".

while 62.8% of Serbs and 70.4% of Albanians do not want to see an Albanian, i.e. Serb at the leading position in the country.

On the other hand, the most accepted relations for both ethnic groups are joint living in the country, neighbourhood and friendship. Albanians as fellow citizens are accepted by 77.9% of Serbs, while 83.3% of Albanians accepts Serbs in such relation; the relation of neighbourhood is accepted by 74.2% of Serbs and 80.2% of Albanians, whereas the relationship of friendship is accepted by 67.8% of Serbs and 68.5% of Albanians. The relationship boss at the workplace is accepted in majority of both Serbs (50.6%) and Albanians (57.6%).

Although the nationality did not show to be a significant correlate of the ethnic distance, in the sense that no difference between Serbs and Albanians were found out in expressing the ethnic distance (Table 2), statistically significant differences were found between these two groups (on two different levels of statistical significance) when it was about (non)accepting the following hypothetical relations: „son/daughter-in-law“, „boss at the workplace“, „leading position in the country“ and „living together in a neighbourhood“. Thus Albanians make larger distance in comparison with Serbs only in the case of „leading position in the country“, while in all other (statistically significant) relations Serbs show a larger distance (Table 1).

TABLE 2: THE OVERALL RESULT OF ETHNIC DISTANCE PER NATIONAL AFFILIATION

Nationality	N	Arithmetic mean	Standard deviation
Albanian	323	3.39	1.920
Serbian	428	3.61	2.079

T (749)=1.47, P= .143

On the basis of these findings we can conclude that some official and institutionalised relations (boss at the workplace and the leading position in the country) are accepted among Serbs and Albanians in the territory of Kosovo with more difficulties than the relations commonly considered as private and intimate (the relation of friendship). Such result, although it does not seem logically justified (since the „friendship“ relation implies a higher level of closeness than the relation „leading position in the state“), is not surprising and is in accordance with our expectations for at least two reasons.<sup>13</sup> First, in the cases of highly institutionalised relationship (understood by the position of the head of the state) the member of another nation is rather perceived as the (official) representative of that group than as an individual, and „enabling a member of another nation to be the president of the state...“ would mean „paying tribute and showing trust to that entire nation“, and not only to the individual (Kuzmanović, 2001: 212). Having in mind decades-long manifested and latent conflicts between these two ethnic groups in the territory of Kosovo, the high level of rejection of this relation both by Serbs and Albanians seems entirely understandable. Another reason for rejection of this relation is related to the current political situation in Kosovo. Namely, after the self-proclaimed independence of Kosovo and Serbia’s rejection to recognize that independence, the lack of readiness for accepting a member of another nation as someone who will occupy the leading position in the country is entirely expected.

13 The findings similar to these were obtained in some earlier surveys carried out in the territory of SFR Yugoslavia (Pantić, 1967), Serbia without Kosovo (Kuzmanović, 1994) and Montenegro (Kuzmanović, 2001).

TABLE 3: ETHNIC DISTANCE BETWEEN SERBS AND ALBANIANS CONSIDERING THE SOCIAL RELATION OF MARRIAGE

	% NO Serbs	% NO Albanians
1990	57	60
2014	88	84

1991: SURVEY ON THE YUGOSLAV SAMPLE OF OLDER THAN 18 (MARRIAGE ONLY)

2014: SURVEY CARRIED OUT IN THE TERRITORY OF NORTH AND CENTRAL KOSOVO (MARRIAGE ONLY)

In order to identify the intensity of mutual ethnic distance of Serbs and Albanians, in this survey the respondents were classified into four groups (considering the number of negative responds): without a distance (0 negative responses), with a small distance (1-2 negative responses), with a moderate distance (3-5 negative responses) and with a large distance (6-7 negative responses). The results showed that, regarding their relation towards Albanians, 9.1% of Serbs did not express any distance whatsoever, 25.2% expressed a small, 46,5% a moderate, while 19,2% expressed a large distance. As far as their relation towards Serbs is concerned, 4% of Albanians did not express any distance whatsoever, 34.1% expressed a small, 45.8% a moderate and 16.1% expressed a large distance.

When it comes to the socio-demographic variables, differences of high statistical significance were found out in connection with respondents' gender. Same as in the earlier surveys, this one showed (at the level of the sample as a whole) that women are more prone to distancing than men. If we compare the two ethnic groups, we shall see that both among Serbs (Table 4) and among Albanians (Table 5) women show a statistically much more significant level of distancing (at the level of 99%), and that these differences are more obvious among Albanians.

TABLE 4: GENDER AND ETHNIC DISTANCE OF SERBS

Gender	N	Arithmetic mean	Standard deviation
Male	196	3.29	2.262
Female	216	3.82	1.835

T (410)=2.64, P= .009

TABLE 5: GENDER AND ETHNIC DISTANCE OF ALBANIANS

Gender	N	Arithmetic mean	Standard deviation
Male	145	2.89	1.819
Female	177	3.79	1.912

T (320)=4.30, P= .000

Age did not turn out to be a significant correlate of ethnic distance at the level of the sample as a whole. This means that, regarding the respondents' years of age, there were no statistically significant differences in the ethnic distance, even if each category is compared with each remaining per years of age, measured by the LSD post-hoc test. However, if we compare the differences in ethnic distance with regard to the respondents' years of age separately for Albanians and Serbs, the situation is slightly different. As we can see, the differences per age among Albanians are highly statistically significant,

with the highest level of distance among those between 36 and 55, and the lowest being recorded among the respondents of age between 26 and 35. (Table 6).

TABLE 6: MEDIAN VALUES OF THE ETHNIC DISTANCE FOR ALBANIANS PER YEARS OF AGE

Age	N	Arithmetic mean	Standard deviation
18-25	118	3.20	1.833
26-35	71	2.99	1.832
36-55	76	4.04	1.907
56 and more	58	3.41	2.044
Total	323	3.39	1.920

$F(3, 319)=4.46, p= .004$

Among Serbs, however, no statistically significant differences in the ethnic distance were found out with regard to the respondents' age. (Table 7).

TABLE 7: MEDIAN VALUES OF THE ETHNIC DISTANCE FOR SERBS PER YEARS OF AGE

Age	N	Arithmetic mean	Standard deviation
18-25	120	3.86	2.079
26-35	129	3.46	2.125
36-55	106	3.37	1.982
56 and more	73	3.81	2.113
Total	428	3.61	2.079

$F(3, 424)=1.51, p= .21$

A negative correlation was found out between the ethnic distance and the level of education ( $r = -0.158$ ) which means that the ethnic distance decreases with the increase of the level of education and vice versa. Here, however, there are some differences between Serbs and Albanians. In the case of Albanians, highly statistically significant differences in the ethnic distance were found out with regard to the level of education. The respondents with elementary education show the largest, while the university educated respondents show the smallest distance (Table 8). This result is contrary to the results of the surveys of the 1990s, when the level of education among Albanians had a very low influence on the level of the ethnic distance towards other nations.

TABLE 8: MEDIAN VALUES OF THE ETHNIC DISTANCE FOR ALBANIANS PER LEVEL OF EDUCATION

	N	Arithmetic mean	Standard deviation
Elementary	6	5.17	1.329
Secondary	158	3.72	1.945
Two-years post-secondary	7	3.86	2.673
University	152	2.95	1.773
Total	323	3.39	1.920

$F(3, 319)=6.34, p= .000$

Among Serbs the differences per the level of education were slightly less emphasized, however still significant at the level of 95% (Table 9). Same as among Albanians, the respondents with university education show the smallest distance.

TABLE 9: MEDIAN VALUES OF THE ETHNIC DISTANCE FOR SERBS PER LEVEL OF EDUCATION

	N	Arithmetic mean	Standard deviation
Elementary	23	3.61	2.330
Secondary	232	3.72	2.071
Two-years post-secondary	44	3.48	2.029
University	95	2.97	1.949
Total	394	3.51	2.069

$F(3, 390)=3.03, p= .029$

Besides the modified Bogardus scale, the questionnaire contained ten additional questions for the sake of better understanding and explaining the ethnic distance between Serbs and Albanians in the territory of Kosovo.<sup>14</sup> One of them read: „On what basis do you create your attitude about members of other nation?“. The respondents who claimed that their attitudes about the members of Serbian/ Albanian nationality are formed on the basis of personal experience showed a smaller level of the ethnic distance in comparison with those who did not do so on the basis of personal experiences, while the respondents who claimed that their attitudes are formed on the basis of statements of politicians and information obtained from the media had a more emphasized (stronger) ethnic distance in comparison to the ones whose attitudes were formed in some other way. Having in mind these results, the negative correlation between the ethnic distance and the frequency of making friends ( $r = -0.440$ ) determined in this survey leads us to the conclusion that direct contact of the members of these two nations reduces their mutual distance and not the other way around: that the respondents with a smaller distance are more ready to enter into closer relations (such is friendship) with the members of

14 More details on this in the text by Nikola Jović: “A Survey of Ethnic Distance in Kosovo”.



the other nation. Considering that a small percentage of the respondents claimed that their attitudes about the other nation are formed on the basis of the attitudes of politicians and information from the media comparing to the ones who claimed that their opinion is formed on the basis of personal experience, the conclusion arises that the intensity, but not the distribution of the ethnic distance, is at least partly induced by the current politics and media propaganda.

## **The Ethnic Distance of Serbs and Albanians – in the Past and Nowadays**

Empirical ethnic distance surveys carried out in the territory of the former Yugoslavia from the 1960s to the late 1980s consistently pointed to the weak distancing of the Yugoslav nations. Nevertheless, although generally low during the 1960s, the ethnic distance of the Yugoslav nations already at that time differed in the distribution and the intensity considering the national and republic affiliation of the respondents. Thus the strongest level of the ethnic distance was registered in Slovenia and Kosovo, while Albanians were the nation towards which all other nations, already then, were the most distanced, particularly regarding the most intimate relation (marriage). In the mid-1980s, the trend of weak ethnic distance continued, although Albanians still remained, after Roma, the nation towards which the manifest (open) distance was expressed to the largest measure. On the other hand, among Albanians this period saw an extremely low level of ethnic distance towards all nations. Having in mind that this survey was carried out after the break out of mass demonstrations of Albanians in Kosovo in 1981, the low ethnic distance registered in that time among Albanians can be explained by their refrain from the expression thereof due to the pressures and sanctions they were exposed to for their nationalist pretensions. Within that context we can understand a much emphasised latent ethnic distance of Albanians in this period of time. However, already the late 1980s saw changes in the scope and level of expression of the (manifest) ethnic distance, above else between young Serbs and Albanians. In this period, Albanians were not only the nation towards which the largest ethnic distance was expressed, but in the same time the nation which to the highest measure distanced itself from all other nations in the former Yugoslavia. There is no doubt that the open conflicts of Albanian nationalists with the political elite of Serbia in 1989 and the tense inter-ethnic relations in Kosovo played an important role in the increase of the ethnic distance between these two nations. This trend of increase of the ethnic distance was also confirmed in the survey carried out on the eve of dissolution of the former Yugoslavia, when the strongest distance was registered exactly among Serbs and Albanians from Kosovo. The adoption of the Constitutional amendments in 1989 and passing of the Constitution of the Republic of Serbia in 1990, which reduced the rights and competences which Kosovo as an autonomous province had enjoyed so far on the basis of the 1974 Constitution, all contributed to the conflicts and the enhanced animosity between these two nations, which reflected in the increase of their mutual ethnic distance as well.

Even a quarter of a century after the last survey carried out in the territory of former Yugoslavia, the ethnic distance in Kosovo does not register a decrease. Civil war in former Yugoslavia, followed by the armed conflicts in the territory of Kosovo in the second half of the 1990s, the NATO bombing of FR Yugoslavia of 1999, as well as the self-proclaimed independence of Kosovo in 2008, are all the events which largely influenced the mutual animosity of Serbs and Albanians during the last 25 years. Nevertheless, although both Serbs and Albanians today reject the closest mutual relations (marriage and close kinship though children's marriage), an

encouraging data from our survey is certainly the one that the relation of friendship with the member of the other nation is acceptable for the absolute majority of both ethnic groups. As far as the high distance in accepting some official relations is concerned (boss at the workplace, leading position in the state), we believe that successful negotiations between Belgrade and Priština, together with a long period of peace and stability, would contribute the decrease of the ethnic distance in this sphere, which would ultimately lead to the reduction of the overall ethnic distance in Kosovo. Having in mind the decades-long burden of inter-ethnic animosity, which is the legacy of Kosovo, the re-establishment of closeness between these two nations will neither be a fast nor a simple process.

## Literature

Bačević, Lj. (1990) "Nacionalna svest mladih", in Mihailović, S. et al.: Deca krize, Institut društvenih nauka, Belgrade.

Bogardus E. S. (1925) "Social Distance and Its Origins", *Journal of Applied Sociology* 9, pp. 216-226.

Bogardus E. S. (1925a) "Measuring Social Distances", *Journal of Applied Sociology* 9, pp. 299-308.

Fiamengo, A. (1960) "Studenti Sarajevskog univerziteta – pitanje braka posmatrano iz aspekta nacionalne i religiozne pripadnosti i stepena obrazovanja bračnih drugova", *Sociologija*, No. 1.

Havelka, N., Kuzmanović, B., Popadić, D. (1998) *Metode i tehnike socijalnopsiholoških istraživanja*, Centar za primenjenu psihologiju, Belgrade.

Kuzmanović, B. (1994) "Socijalna distanca prema pojedinim nacijama (etnička distanca)", in Lazić, M. et al.: *Razaranje društva*, Filip Višnjić, Belgrade, pp. 225-244.

Kuzmanović, B. (2001) "Etnička distanca u Crnoj Gori", in Đukanović, B., Kuzmanović, B., Lazić M., Bešić, M.: *Nacija i država: istraživanje nacionalne svijesti stanovništva o državi u Crnoj Gori*, CID, SoCEN, Podgorica.

Pantić, D. (1967) *Etnička distanca u SFRJ*, Institut društvenih nauka, Centar za istraživanje javnog mnjenja, Izveštaji i studije, Sveska 2, Belgrade.

Pantić, D. (1987) "Karakteristike socijalne distance zaposlenih u društvenom sektoru", *Sociologija*, pp. 559-602.

Pantić, D. (1991) "Etnička distanca građana Jugoslavije", in Bačević, Lj. et al.: *Jugoslavija na kriznoj prekretnici*, Institut društvenih nauka, Centar za političkoistraživanja i javno mnjenje, Belgrade.

Pantić, D. (2014) "Društvena udaljenost građana Srbije od nekih ranjivih grupa", *Politički život- Časopis za analizu politike*, No. 10, pp. 17-29.

Rot, N. (2006) *Osnovi socijalne psihologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Belgrade.

Supek, R. (1963) *Psihologija radne akcije*, Mladost, Belgrade.

Vasović, M. (1995) "Osnovne karakteristike grupnih identifikacija u populaciji", in Golubović, Z., Kuzmanović, B., Vasović, M.: *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*, Institut za filozofiju i društveni teoriju "Filip Višnjić", Belgrade.

Bekim Baliqi

## From Vienna Negotiations to Brussels Agreement: Regulation of Inter-Ethnic Relations in Kosovo

This article will analyse the negotiations between Belgrade and Prishtina aiming to explain positions of both sides on the Kosovo issue and elaborate how these agreements have arranged interethnic relations. It will compare Negotiations on the future status of Kosovo held in Vienna and the dialogue on the normalization of relationship from comparative and critical perspectives. Furthermore it explores the results and implementation of the agreements in practice, possible challenges and chances. It elaborates as well the future of these negotiations and tries to give an answer to the questions what might be expected from their conclusion; normalization of inter-ethnic relations or reconciliation between them, as mutual neighboring countries and as well as communities within Kosovo?

I make following assumptions in this research; that the contested standpoints and relations between Belgrade and Prishtina, have determined also the inter-ethnic relations of Serbs and Albanians in Kosovo that only through negotiations, led by the EU, can be normalized. Another hypothesis is that because of the deep distrust between Albanians and Serbs and nationalistic sentiments, reached of agreements, without any substantial economic development and European perspective, are in the long term not sustainable.

The above mentioned questions will be addressed in the final chapter and the assumptions will be tested with the concluding remarks.



Brussels agreement, Vienna negotiations, Serbs in Kosovo, EU and Kosovo



This text is originally written in Albanian language.

## Introduction

The process of Kosovo's state-building, created as a result of an internationally negotiated plan, also known as the Ahtisaari plan, has stirred great interest in the academic world as well as in various policy-making circles. It is also often used as an analogy for different cases, as was recently the case with the Crimea. It has been three years now since the beginning of negotiations between Belgrade and Pristina in Brussels, Kosovo still does not seem like a place that has solved all challenges – both internal socio-economic and rule of law issues as well as external ones. Firstly, the issues of non-recognition of Kosovo by many countries of the world and the inability to join the mechanisms of various international organizations continue to keep this country as a *sui generis* regarding international relations and international law. In addition, the issue of the northern part of the country, which is not yet fully integrated into the political and legal system of Kosovo, presents a serious political as well as security problem. In regards to these, as well as in many other open issues, the relation of Serbia towards Kosovo, respectively contestation of its statehood remains a very important factor.

Therefore, to solve this Gordian knot, which is harmful not only for Kosovo but keeps the entire region anxious and European integration processes pending, it was necessary to begin immediate negotiations between states, in order to find solutions acceptable to both parties. Given the historical experiences and tense relations between them, intermediation by the international community has been more than necessary. In this case, the European Union took a decisive role in facilitating the negotiations as well as in warranting the concluded agreements. Since this initiative would not entirely be carried out without many different political controversies in Prishtina and Belgrade, they initially were labeled with euphemism and soft diplomatic terms, and were led by less significant formal levels and less delicate issues were discussed. However, over the time several rounds of negotiations were carried out and the dialogue began to acquire a more political character concluding with meetings between prime ministers and ultimately resulting with the agreement between them on April 19, 2013. Nevertheless, the history of negotiations between the two parties is a long one and not very constructive. Therefore the aim of this study is to compare these negotiations, i.e. those of Vienna 2006–2007, with those of Brussels from 2011 until now, in order to understand developments and opportunities that current negotiations will bring.

We will start this paper with the historical description of previous negotiations between Belgrade and Prishtina in order to reflect the positions and actions of the two countries in relation to the resolution of the Kosovo issue and the arrangement of inter-ethnic relations. Later, the focus will be on the political context and the position of the respective governments after the independence of Kosovo. In this chapter, we will focus on the initiation of negotiations in Brussels, at various stages including reached agreements. In the following section, positions of the negotiating parties will be reviewed, i.e. of Serbs and Kosovars. The implementation in practice of the reached agreements, potential challenges and current balance will be discussed as well. Finally, the paper will examine the future of these negotiations and it will aim at finding a response as to what might be expected from their conclusions, normalization of inter-ethnic relation, and reconciliation between the parties or even mutual recognition of the two neighboring countries?

The study comes up with these hypotheses: the contentious and strained relations between Belgrade and Prishtina have determined the inter-ethnic relations in Kosovo; that only through negotiations between them, led by the EU, these might be normalized. Another thesis is that because of the deep mistrust between Albanians and Serbs as a result of nationalist attitudes, the reached

agreements, without any substantial economic development and European perspective, are not sustainable in the long term.

During the analysis of these negotiations, one of the fundamental challenges is complete lack of transparency of official documents, including official negotiation agendas and publication of official versions of the agreements reached. In fact, negotiation processes are very politically sensitive and international practices usually talk about such lack of transparency, especially during the process of their progression, as is the case here. Therefore sources used are partly from various media such as Kosovo, Serbian and international ones, but also from other secondary sources.

## Negotiation Context

After unsuccessful conclusion of negotiations between Serbian and Kosovar delegation in French castle of Rambouillet and then their continuance in Paris, the course of events in Kosovo took a dramatic turn followed by NATO attacks on Serb forces that lasted for 78 days and led to their eventual withdrawal and end of the war in Kosovo (Weller 2000). Based on Resolution 1244 of the UN Security Council, Kosovo was placed under the United Nations mission interim administration known by the acronym UNMIK, gradually building self-governing institutions but without prejudice to the status of the country. Over the years this administration began to not only be inefficient but also inhibiting conciliatory and democratic processes. As some authors accurately stated, „This was not a document designed to outline the long-term future of Kosovo but was a diplomatic deal struck to end the bombing campaign.“ (Judah 2001, p.55). Final resolution of the legal and political status of Kosovo was increasingly required both by local and international actors. (Goodwin 2007). In this sense, in early 2006 negotiations between Kosovo and Serbia began, mostly known as the Vienna negotiations.

### VIENNA NEGOTIATIONS

Negotiations on Kosovo's final status was mediated by the UN Office of the Special Envoy for Kosovo-UNOSEK and were led by the UN special envoy for Kosovo, former Finnish President Martti Ahtisaari and his deputy, Austrian diplomat Albert Rohan by working closely with the countries of the Contact Group and other relevant international actors (UN Security Council, NATO, European Commission, etc.). The mediators' underlying principle was that there would be no turning back to the situation that existed in Kosovo before 1999 and that any unilateral solution based on the use of force would be unacceptable.

The Kosovo delegation was represented by the highest political level initially led by President Ibrahim Rugova and after his death by President Fatmir Sejdiu that was known by the symbolic name "Unity Team" because representatives from both the government and opposition were involved. This delegation was also supported by a mechanism created by the "Strategic Political Group" consisting of the highest representatives of Kosovo. The Serbian delegation chose lower rank governors for its representatives, mainly officials from the ranks of its foreign ministry, experts and representatives of "minority communities" of Kosovo. The positions of the two parties were diametrically opposed and during that year 15 rounds of direct negotiations were held and the key topics were the issues of decentralization, community rights and local self-government. The Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement was handed to the two parties on March 2, 2007. After 14 months of diplomatic negotiations and after Serbia's rejection of the "Ahtisaari Package" proposal, the special envoy presented to the Security Council a comprehensive proposal, which requires supervised

independence for Kosovo (Weller 2008). Kosovo, among other things, was obliged to decentralize local government by creating five new municipalities with Serbian majority providing increased powers of self-government.

As was the case before in Rambouillet, Serbian side turned to tactical requirements for re-negotiations and new proposals, which were in complete contradiction with the agreements reached and the reality on the ground. After a period of 120 days from the UN Security Council's assessment of the comprehensive proposal for the final status of Kosovo (United Nations S/2007/169/Add.1), on 17 February 2008 Kosovo was declared an independent and sovereign state.

## Brussels Negotiations

### THE POLITICAL CONTEXT PRIOR TO THE DIALOGUE

Because of the new circumstances created after Kosovo's statehood, Belgrade and Prishtina continue their strained relations, however many vital issues remain open for citizens of both countries. In addition, the declaration of independence of Kosovo reflected in Serbia's domestic scene, deepening disputes among coalition partners President Vojislav Kostunica and Prime Minister Boris Tadic. The Government of Serbia temporarily withdrew Serbian ambassadors from countries that recognized the state of Kosovo as an opposition measure, and submitted a request in the International Court of Justice on the legality of Kosovo's declaration of independence. The establishment of a new government in Serbia that year slightly modified the approach, collaborating not only with UNMIK but also with the EU mission in Kosovo, EULEX. However, Kosovo's independence was further categorically refused.

The opinion of the International Court of Justice on Kosovo's independence was declared in July 2010 and was affirmative regarding its unilateral declaration of independence (International Court of Justice advisory opinion on Kosovo's declaration of independence, 22 July 2010) This caused a serious blow to Serbian politics towards Kosovo. Several months later, under pressure from the High Representative of the EU Baroness Catherine Ashton, Serbia together with EU drafted a UN resolution requiring transfer of Serbian-Kosovar outstanding issues from UN the EU institutions.

In the other hand Kosovo began the final transfer of authority from internationals to locals and to implement the Ahtisaari Plan, including the adoption of the Constitution and other state mechanisms. However, in 2010, clashes between the ruling coalition partners were increased resulting in the dissolution of the government and causing an institutional crisis for several months. After parliamentary elections a new ruling coalition was established, which paved the way to begin negotiations with Serbia. Greater stimulation to both countries came from the EU and has to do with benefits but also with conditioning in the process of European integration. Therefore both countries were forced to sit at the negotiating table again.

### FROM "TECHNICAL DIALOGUE" TO POLITICAL AGREEMENT

Because of the new context created after Kosovo's statehood, Belgrade and Prishtina continue their tense relations, however many open issues between them needed solutions. Following the adoption of a joint resolution of Serbia and the EU at the UN, beginning of talks between Kosovo and Serbia, also known as technical talks, became publicly known for the first time. However, because of the circumstances created in Kosovo after the institutional crisis and announcement of general elections, their commencement was postponed for several months. After the constitution of the government of Kosovo, the Kosovar delegation was set for talks led by Deputy Prime Minister Ms. Edita Tahiri, while

the appointed Serbian chief negotiator was Borislav Stefanovic, political director in the Ministry of Foreign Affairs of Serbia. Appointed as mediator or facilitator, as presented by the EU, was the top diplomat Robert Cooper as special emissary of the High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, Mrs. Catherine Ashton.

The dialogue began with the first meeting between the parties, which was held in Brussels on 8 March, with the main topics being regional representation, freedom of movement and the rule of law. Two days later, the Assembly of Kosovo adopted the resolution for the dialogue between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia in its support, as it says “technical issues of common interest, without affecting in any way the sovereignty of Kosovo (...)” (Resolution of the Assembly of Kosovo for dialog between Republic of Kosovo and Republic of Serbia, 10 March 2011).

The second round of talks began that same month and included a range of topics, starting with the issues of customs stamps, license plates, civil registries and energy. The next meeting was held in April and the agenda of talks included issues about birth certificates, death certificates, license plates and acceptance of university diplomas which in the next meeting were concluded as agreement. The dialogue was interrupted for some time, after Kosovo special units made efforts to take control of customs points in the northern part the country. The situation became tense after a policeman was killed and many Serbs set up barricades and burned the customs points.

New round of negotiations began again in September, and agreements for customs stamps and cadastral issues were reached. Reactions of Kosovo Serbs and several incidents blocked the subsequent dialogue which after Cooper’s several visits to Belgrade and Prishtina were unblocked. In the new round of negotiations the so-called Integrated Border Management (IBM) agreement was reached seen as an important step in the process of dialogue. New round of negotiations in February, with the central issue of representation of Kosovo in regional initiatives and collaborations, resulted in a quite controversial new agreement which provided that Kosovo be represented by marking the footnote: Without Prejudice to positions on status, in line with UN 1244 Resolution and the International Court of Justice Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

During this period, nine rounds of meetings have been held and seven agreements are reached, or in diplomatic language conclusions, which include: freedom of movement of people and goods, the return of civil registries, cadastral registries, recognition of university diplomas, recognition of customs stamps, integrated boarder management and regional representation (Malazogu & Bieber 2012).

The results of the agreements are mixed, some of them have been implemented, such as those regarding university diplomas, customs stamps, license plates, joint management of the two border points, which were burned two years ago by Serbian protesters, and IBM is expected to occur at other points as well. While some other agreements are being implemented gradually, as those regarding return of civil registries, cadastral registries, nevertheless there are agreements that have not been really implemented yet in reality as is the case with representation in regional cooperation where Serbia either boycotts the meetings when Kosovo is present or in different ways prevents Kosovo in such initiatives. In addition, the export of goods from Kosovo to Serbia is hindered or prevented in different ways. However, the fact that for the first time the parties were able to find solutions through dialogue and to implement those, is very hopeful for the future of these negotiations. Elections in Serbia and the coming to power of a radical government seemed something that would jeopardize the continuation of the dialogue, but despite the harsh rhetoric during the pre-election, that did not happen.



The dialogue, which up to this time was named as “technical talks” and the agreements were seen as “conclusions”, entered a new phase when the chief negotiators and the mediators were replaced. This signaled the changing nature of the negotiations from “technical” topics into political ones and raising the level of meetings. The Kosovo Assembly came up with a new resolution “On the normalization of relationships between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia” on 18 October 2012. The prime ministers of the two countries, Hashim Thaci and Ivica Dacic met for the first time on October 19, 2012 with the mediation of Mrs. Ashton in Brussels. Kosovo President appointed Mr. Blerim Shala coordinator for negotiations between Prishtina and Belgrade. Such meetings in the prime ministers level were held four times, however the topics discussed and the achievements were not entirely clear to the public. The next meeting between the two prime ministers was held on 18 and 19 February 2013 which addressed one of the key issues, namely dissolution of Serbian parallel structures in northern Kosovo and the establishment of the Association of Municipalities with Serb majority in Kosovo, whereby resolving modalities remained to be addressed in upcoming meetings (Zëri 20 February 2013, p. 2). The sixth round of meetings between prime ministers held on March 4 did not bring any concrete agreements, but according to the negotiators’ statements there was alignment of the positions, especially in the dissolution respectively integration of Serb parallel structures into Kosovar ones. The next meeting was held on 20th of March negotiating the agreement about competencies of the Association of the Municipalities with Serb majority and other issues related to this topic (Koha ditore 5 March 2013).

These meetings had different interpretations and opinions both in Serbian and Kosovo political scene. A deal made known to the public is the exchange of liaison officers to act within the EU offices in Belgrade respectively in EU in Pristina. The next meeting followed between the two countries’ presidents Mrs. Atifete Jahjaga and her Serbian homologue Tomislav Nikolic on 6th February of this year, which was quite symbolic and conveyed hopeful messages for aligning positions about resolving issues between the two countries.

On 19 April 2013, qualified as historic, the 15-point agreement was reached between the Prime Minister and Dacic known as “The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations” which envisaged creation of the Association of Municipalities of Serbian majority and its powers, abolition and integration of parallel structures of security and justice within Kosovo structures, the organization of local elections in northern part in accordance with Kosovo legislation, resolving energy and telecommunications issues and the formation of working committees that will implement these points (Koha ditore 19 April 2013, p.3). Despite heated political discussions about this agreement, the Assembly of Kosovo in June of the same year ratified the agreement with 84 pro, 3 against and 1 abstention. Even the Kosovar public opinion, which was quite confused, supported the deal with 43% pro and 38% against, while 19% refused to answer the survey (Kosovar Centre for Security Studies 2013).

Now, after a year, considerable progress has been achieved in the implementation of agreements including realization of municipal elections and establishment of local institutions in northern Kosovo as well as integration of former members of Serbian security within the Kosovo Police. Negotiations on implementation of the agreement are still continuing and until the end of March 2014, 23 rounds of high-level talks were held in Brussels. However, there are still many disagreements and challenges regarding their implementation, which require time and commitment from both sides.

## **POSITIONS OF THE TWO PARTIES**

The positions of the two parties were already known to each other and differed diametrically from each other. While Serbia excluded the option to accept Kosovo's statehood, Kosovo insisted that Ahtisaari's plan represents the only alternative to ensure the rights of Serbs in Kosovo. In fact both parties are forced into this dialogue more because of the incentive and conditioning from the EU to enter the process of European integration, than from the readiness and goodwill to solve problems for their citizens.

However, the solid positions both parties maintained from the beginning of the dialogue until now, are becoming more flexible and Brussels technique of "carrot and stick" is proving to be, at least at this stage, highly effective in aligning the positions.

## **SERBIA'S POSITION**

Serbia rejects Kosovo's statehood, not only in the foreign agenda by impeding international recognitions and membership in international institutions and organizations but also in the internal functioning of the state while keeping alive and supporting in various forms its parallel government structures throughout these years. Especially north of Kosovo, which is de facto under Serbia's control, remains one of the crucial issues in resolving disputes between Prishtina and Belgrade.

Belgrade, not formally had presented several times the idea of partitioning Kosovo as an opportunity for a final settlement of the Kosovo issue. Since this option is categorically rejected both by the international community and Prishtina, Serbia began to propose ideas about the autonomy of the Serb-majority municipalities in Kosovo as a separate entity within Kosovo.

As mentioned above, the ICJ opinion on Kosovo's independence and clear messages from German Chancellor Angela Merkel in Belgrade that Serbia cannot count on the candidate status for EU membership without abolishing its structures in the north and normalize relations with Kosovo, made Serbia more pragmatic in regards to Kosovo (Todorovic & Malazogu 2011, p.9). In this context, governors in Belgrade soon replaced the dilemma that Serbia must choose between Kosovo and Brussels, with the attitude that they want "both Kosovo and the EU" The plan laid by former president Boris Tadic contained four key points that had to do with the implementation of the Ahtisaari Package in the northern part, the rest involved the creation of an autonomous region of "North Kosovo", then creation of a special status for Serbian cultural and religious institutions, and resolving ownership issues of public and social enterprises. This signaled that the Serbs are willing to dialogue with Prishtina, in order to, improve the lives of people in Kosovo. However, harsh criticism against dialogue were coming from the opposition in Serbia, especially from the radical leader of the Serbian Progressive Party (Srpska Napredna Stranka-SNS) Tomislav Nikolic, who after achieving victory in elections and taking the post of President of the country, softened significantly his position. So in January 2013 the Serbian parliament passed a resolution in support of the platform of dialogue with Prishtina, demanding creation of the Community of Serbian autonomous municipalities. From some analysts this is interpreted that Serbia finally is abandoning the illusion that it can exercise power in Kosovo and that through this indirectly recognizes territorial integrity (International Crisis Group 2013, fq.8). While some other analysts see this platform as a more political arrangement among leaders and parties in Serbia (Kanin 2013).

Serbia's intentions in this dialogue, besides incentives that come from candidacy for EU membership, are creation of a Serbian autonomous entity in northern Kosovo which goes beyond the rights and local self-government enjoyed by other municipalities with Serbian majority under the Ahtisaari plan. This scenario would serve Serbia in two aspects, on the one hand it would be offered to

the Serbian opinion and electorate as a major victory from the talks, while on the other side it would allow Kosovo Serbs to not be governed by Prishtina and that would create an almost ethnically pure entity within Kosovo, similar to the Republika Srpska in Bosnia. So the recognition of Kosovo by Serbia through this dialogue can hardly be expected, and that the north of Kosovo remains the most sensitive issue of negotiations since the main goals of Serbs are mainly related to this objective, i.e. a territorial entity which would hardly be politically and financially under the jurisdiction of Prishtina.

### **KOSOVO'S POSITION**

An advantage Kosovo had in this dialogue was that there was a full political consensus regarding the need for the dialogue, both from the ruling coalition and the opposition parties, with the exception of Self-determination Movement (Lëvizja Vetëvendosje), which fiercely opposed these talks from the start (Development Group 2012). Kosovo government's mandate for dialogue with Serbia is clearly set by the Kosovo parliament with the aforementioned resolution. Another resolution in support of normalization of relations between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia was adopted by the Assembly on October 18, 2012. Kosovo's position in these talks, which initially were disclosed as with technical character, is that the territorial integrity and constitutional regulation are non-negotiable and that their goal is the integration of the northern part of the country as well as normalization of relations with Serbia. And that the Ahtisaari plan contains the best offer for accommodation of the rights of the Serbs in Kosovo. So for Kosovo the red lines were set within the framework of the Ahtisaari plan and the country's constitution. As was the case with the Serbian side, the most important incentives were coming from Brussels and the European integration process, respectively issue of visa liberalization. But this dialogue also aims to soften Serbia's position, which through its allies holds back Kosovo's membership at the UN and stops recognition by other states.

The extended negotiation process, lack of transparency about the topics discussed respectively lack of official documents from the agreements, then delays in the process of European integration, as well as blockage of the recognition process and membership in international mechanisms have led to a decline of the dialogue support from public opinion and criticism from opposition has grown continuously (UNDP 2012). A risk of dialogue comes from the fear that if the Ahtisaari plan is opened, it can undermine the functioning of the state and threaten the separation of Kosovo (Zëri 22 February 2013, p 2).

After the ICJ opinion on Kosovo's independence and after the end of supervised independence in September 2012, the government stability same as Kosovo's position seemed to be quite favorable for progression of dialogue with Belgrade. However, Kosovo's disadvantage in this dialogue is that compromises, especially regarding the Association of Municipalities on ethnic basis, can lead to deep political polarization or renew inter-ethnic tensions. In this manner, Kosovo's side is stepping on thin ice, due to rising pressure from both domestic politics and from the international community about the Stabilization and Association Agreement and visa liberalization. However, Prishtina has an excellent opportunity to come out of this status quo through the dialogue, starting with the normalization of relations with Serbia by opening new prospects for inclusion in the international arena and to manage to ultimately integrate the northern part within the political and constitutional system of Kosovo. Any other attempt to create an ethnic and territorial entity with special power beyond the local ones, would have destabilizing consequences for Kosovo – as it would further aggravate inter-ethnic relations, as well as for the region since such models and

competences could be aimed for the Albanian community in Presevo, Bujanovac and Medvedja, Bosnian community in Sandzak, Hungarians in Vojvodina, Albanian community in Montenegro, Macedonia and so on. So creation of ethnic territorial units with executive power would be unsustainable in the long term.

## **Normalization of relations or ethnic reconciliation?**

Before we raise the questions; what are the results of the negotiations so far in the normalization of relations and can we expect actually reconciliation between ethnic communities, we need to examine development of these relations from the past until now.

The several-centuries coexistence between different ethnic groups in Kosovo had mutual influences on folklore, traditions, and their culture but also profound social and political differences. It should be noted that inter-ethnic relations were largely dominated by the tense relationships between Albanians and Serbs, while cooperation between other ethnic groups remains at satisfactory level (International Crisis Group 2003). Relations between Serbs and Albanians should be observed in the context of historical and political developments and especially in the context of recent conflict. The reason behind this was and still is that Kosovo, both for Serbian and Albanian nationalism serves as a myth, historical narration and national symbol, of a special religious, cultural and political importance, as well as a focal political topic.

Only after the end of the recent war and during the administration of the international mission, serious efforts were made by mediators with various programs, to regulate relations between Albanians and Serbs or to reconcile the parties. Their goal was to create a democratic and multi-ethnic society. Although regarding this purpose there is scepticism among different researchers, or as the Commission on the Balkans stressed: „A multi-ethnic Kosovo does not exist except in the bureaucratic assessment of the international community.“ (International Commission on the Balkans 2005 p. 19). Thus, UNMIK as well as other international organizations and institutions have not defined them as ethnic groups, but simply as communities. This practice was later carried to political and constitutional system of Kosovo in order to avoid possible discrimination and differences between the majority and the minority.

However, during the UNMIK administration ethnic relations remained tense. So the March riots of 2004 almost extinguished hopes for reconciliation and coexistence of the two groups; these dramatic events showed that the reconciliation process will be very difficult and long. This, inter alia also because Kosovo's future status remains unclear. The International Crisis Group stated that: “Until basic final status decisions are taken, the ethnic divide will remain too deep to allow reliable, inclusive preparations for state-building to proceed” (International Crisis Group 2006).

Continued refusal of Kosovo Serbs to engage in political life and in the provisional self-governing institutions and creation of parallel structures supported by Belgrade, only grew the division and polarization between the ethnic communities. So just for the first half of 2001 Serbia paid more than 50 Million Euro for these structures (Matveeva & Wolf 2003, p. 35f). Thus emerged the idea of local self-government in ethnic basis through decentralization and was one of the most contentious topics in the negotiations in Vienna. Creation of new municipalities with majority Serb communities has shown that relations between communities in these locations can be normalized if there is cooperation and mutual trust. It remains to be seen whether functioning of municipalities in the northern part and establishment of the Association of Municipalities with Serb majority

will positively impact inter-ethnic relations. However, cooperation at local level in order to resolve citizens' practical needs and demands increases the confidence and improves relations between ethnic communities in other levels. Consequently, at least measurements of public opinion indicate that trends where Serbian and Albanian citizens see interethnic relations and mutual confidence are improving and increasing (UNDP 2013, p.18). This does not mean that relations are completely normalized, while political positions are antagonistic, contacts and collaborations are rare and mistrust is still high (UNDP 2012, p.15). The security situation and political seen in the country remain to be seen after the parliamentary election, how will the EU as mediator be able to encourage parties to fully implement the agreements reached and whether the existing 'power-sharing' model will work (Sriram 2008, 14f). Positive progression of this process will create bridges whereas opposite results will only further deepen the ethnic divisions? (ed. Malazoglu 2014).

Nevertheless, the agreements achieved are an important step in the process of confidence building and social cohesion, necessary to overcome ethnic division as well as emotional and mental barriers raised between the parties. Consequently, this would lead to the transformation of interethnic relations and their eventual reconciliation. However, reconciliation of the parties can be achieved only when peace and socio-economic development are sustainable and with political stability. This means that Kosovo should be accepted by Serbia and Serbs should be accepted as friendly neighbors, while Kosovo Serbs would fully integrate as a free and equal community.

## Conclusions

Given the fact that these negotiations are of vital importance both for Kosovo and Serbia, as well as for the regional stability in general, they require better clarification of the public opinion regarding their progression and content of agreements. Therefore, discussions that took place in the civil society and media reports regarding these talks are serving the purpose of informing citizens and a greater transparency. Uncertainties arising from these negotiations and agreements reached are abundant and keep the public opinion confused thus endangering the future of the negotiation process itself.

A very important element in this process is the role of the mediator, respectively real politic power of Brussels to stimulate or push the parties into agreements acceptable by both parties and their full implementation. However, the issue remains as to what extent the EU mediation can guarantee for the stability and the implementation of the agreements, so that the parties comply fully with the agreements and without their (miss)interpretations. So surely, the coming challenges in this process will be numerous and will bring many surprises. Therefore, negotiations must soon produce concrete and acceptable results in order not to fail completely.

Despite all these concerns, an extraordinary achievement is that the parties have agreed that problems and disagreements shall be resolved through dialogue excluding any use of force. Furthermore, the parties have reached a series of very important agreements so far and are aligned in their positions for resolving many other issues. Therefore, clear deadlines should be set for handling crucial issues and their proper implementation. Greater efforts and commitments are required for their implementation in practice, both by Belgrade and Prishtina. Further dualistic and controversial interpretation of agreements and the consequent confusion, concealing the discussed topics and agreements reached, should not be allowed. This can lead to heated tempers and nationalist voices which can directly affect the escalation to violence, especially in the north

of Mitrovica. The role of civil society, media as well as political parties in Kosovo and Serbia has been and remains a major and constructive one, although it is often used for political advantages and as a campaign topic. It also requires stronger commitment and transparency from Brussels to successfully implement the agreement.

These agreements are a great opportunity, as they may be generators of peace and normalization of relations between Kosovo and Serbia, if the parties manage to find constructive solutions to the benefit of citizens of both countries. They could also help increase confidence and cooperation in various segments between Albanian and Serb communities in Kosovo. Nevertheless, to be realistic, it is hard to expect from these talks to reach a peace treaty and a mutual recognition or a historic reconciliation between the two nations, however it is a good start and establishes bridges of cooperation and normalization of relations between them.

## Literature

Matveeva, A, /Wolf, ChP 2003 The Kosovo Serbs: An ethnic minority between collaboration and defiance, BIIC, Bonn

Sriram, ChL 2008 Peace as Governance- Power-Sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations, Palgrave, New York

Comprehensive proposal for Kosovo Status Settlement, United Nations S/2007/169

Kanin, DB 2013, Serbia's shaky platform, Available from: <http://www.transconflict.com/2013/01/serbias-shaky-platform-313/> (3 January 2013)

Development Group 2012, Away from the citizen close to EU; Dialogue Kosovo-Serbia, Prishtina

Trintaphyllou, D (eds.) 2001 What status for Kosovo? Chaillot Paper Nr.50, Institute for Security Studies, Paris

International Commission on the Balkans 2005, The Balkans in Europe's Future, Sofia

International Crisis Group 2006 Kosovo: The Challenge of Transition, Europe Report Nr.170

International Crisis Group 2013 Serbia and Kosovo; The Path to Normalization, Report No.223

International Crisis Group 2003 Kosovo's Ethnic Dilemma. The Need for a Civic Contract. Balkans Report No. 143,

International Court of Justice advisory opinion on Kosovo's declaration of independence, Available from: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf> (22 July 2010)

Malazogu, L / Bieber, F 2012 The Future of Interaction between Prishtina and Belgrade, PER-K, Prishtina

Malazogu, L, Ejdu, F, Nic, M, Žornaczuk, T 2014 Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Election Limbo. CEPI Available from: [http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/cepi\\_-\\_integration\\_or\\_isolation.pdf](http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/cepi_-_integration_or_isolation.pdf) (14 February 2014)

Weller, M, 2000 The Rambouillet Conference on Kosovo, International Affairs 75: 2 211-251

Weller, M, 2008 The Vienna negotiations on the final status for Kosovo, In: International Affairs 84: 4 659-681

Goodwin M, 2007 From Province to Protectorate to State? Speculation on the Impact of Kosovo's Genesis upon the Doctrines of International Law, in: German Law Journal, Special Issue – What Future for Kosovo? Vol.8 No.1

Resolution of the Assembly of Kosovo for the dialogue between Republic of Kosovo and Republic of Serbia, from 10.03.2011

KCSS 2013 Kosovo Security Barometer – The Voice of Kosovo

UNDP 2012 Public Pulse Report IV, Prishtina

UNDP 2013 Public Pulse Report VI, Prishtina

Todorovic, V, Malazogu, L, 2011 Dialogue Beograd-Prishtina; Transformation of individual interest is needed, New Policy Center & PER-K, Beograd-Prishtina

Adem Beha

# Disputes Over the 15-point Agreement on Normalization of Relations Between Kosovo and Serbia

This paper examines the 15-point agreement on normalization of relations between Kosovo and Serbia. Two mainstream discourses have prevailed since the agreement was ratified by both countries: on one hand, the Government of Kosovo has branded this agreement as historic, given the fact that in the last century no agreement has ever been reached between Kosovo and Serbia. On the other hand, Kosovo's political opposition has critiqued this agreement stressing that the 15-point agreement devastates Kosovo's statehood. Beyond both extreme stances, we argue that enhanced self-government autonomy for four northern Serb municipalities ought to be seen as a tool for integration, rather than disintegration of Kosovo statehood. This paper concludes that the dialogue between Kosovo and Serbia as a top-down arrangement lacks transparency, and this might jeopardize the achievements reached through this process. Moreover, the EU position should be clearly articulated that redrawing and rearranging the borders of Kosovo and Serbia might overturn the EU's and USA's immense investments in stability, peace and prosperity in the Western Balkans.



15 Points Agreement, Ahtisaari Plan, Serb Northern Municipalities, Serb Municipal Association, EU



This text is originally written in Albanian language.



## Introduction

The protracted international involvement in Kosovo through UN Interim Administration Mission created the preconditions for Kosovo's final status to be determined. After 15 months of an unsuccessful United Nations-sponsored negotiations between Serbia and Kosovo to reach a political settlement about the status of Kosovo, the UN Secretary General's Special Envoy for the Future Status Process for Kosovo, Martti Ahtisaari, on 26 March 2007 prepared a Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (hereafter Ahtisaari Proposal) and recommended a supervised independence for Kosovo. On 17 February 2008 Kosovo declared its independence. To date, 109 UN Member states have recognized Kosovo's independence. Serbia questioned the Kosovo's Declaration of Independence before the International Court of Justice (ICJ), and in answer to the request of Serbia's government, the ICJ issued an advisory opinion concerning the compliance of Kosovo's declaration of independence with International Law. The ICJ concluded that the declaration of independence did not violate international law nor did it contravene Kosovo's Constitutional Framework (ICJ 2010: 43). Despite ICG advisory opinion, Serbia rejected that decision. As a result of this, in March 2011, the General Assembly of the UN adopted Resolution 64/298 through which the UN obliged the EU to facilitate the dialogue between Kosovo and Serbia, aimed at normalizing relations between the two countries. From March 2011 until the achievement of the 19 April Agreement, Serbia and Kosovo participated in 10 rounds of negotiations on the so-called 'technical issues'.

'The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations' was achieved on 19 April 2013. The agreement has 15 points and is intended to address the accommodation of Serbs in northern Kosovo (Zvečan, North Mitrovica, Leposavić, Zubin Potok), who have refused to accept any authority of the Government of Kosovo in that region. Comprehensively, three key aspects are addressed in the Agreement of 19 April: safety (dissolution of the Ministry of Internal Affairs/Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) security structures present in Kosovo and their integration in the Kosovo police, plus offering northern Serbs a Serbian regional police commander); self-government (the creation of the municipality of North Mitrovica and establishment of the Association of Serb Municipalities); and justice (the creation of an appellate court in Mitrovica). All three of these issues, are not addressed in the Ahtisaari Plan.

Six out of 15 points of the 19 April Agreement concern directly the Association/Community of the Serb-majority municipalities in Kosovo, a mechanism which is designed with this agreement to enhance local autonomy of four northern Serb municipalities in Kosovo. Integration of four northern Serb municipalities in the institutional framework of Kosovo remains a litmus test not only for the consolidation of Kosovo's statehood and normalization of relations of the latter with Serbia. From February 1999 until April 2013, Kosovo has ongoing negotiations with Serbia. Initially negotiations were taken place in Rambouillet, the failure of which led to NATO intervention in Kosovo. Later, there followed the Vienna negotiations to resolve the status of Kosovo and, recently, a dialogue for the normalization of relations between Kosovo and Serbia, northern Kosovo stabilization and integration of Serbs in Kosovo is taking place in Brussels. On April 19, 2013, Kosovo and Serbia reached their first agreement for the normalization of relations between the two countries. The agreement has the potential to be historic, if it serves the inviolability of the territorial integrity and the normalization and stabilization of relations of both countries. However, the agreement is accompanied by a heated public debate about the risks that this agreement can bring to Kosovo's sovereignty and territorial integrity, which threatens the possibility that this agreement will later be regarded as an 'historic agreement'.

The 15-point agreement of 19 April 2013 between Kosovo and Serbia for normalization of relations between the two countries has led to two extreme reactions. While the first reaction considers that this agreement is historic as for the first time in 100 years, Kosovo and Serbia signed an agreement to normalize their relations; consequently, through this agreement, Serbia recognizes de facto the Republic of Kosovo, the independence of which was declared 17th February 2008. Conversely, the second reaction is accompanied by other groups in Kosovo, which argue that the agreement legitimizes the partition of Kosovo, legalizes parallel structures and paves the way for the creation of a Bosnian type of 'Republika Srpska' in Kosovo. We will examine the claims of both sides, by comparing the 19 April Agreement with the Ahtisaari Plan and rulings of the Constitutional Court of Kosovo regarding this agreement and the laws derived from it.

The paper argues that the 19 April Agreement represents neither the recognition nor the dissolution of the state of Kosovo. Delegation of powers and provision of greater autonomy for four northern Serb municipalities can prevent partition of northern Kosovo. On the other hand, the EU should have a clear-cut policy, refusing Serbia's EU candidacy if Serbia sabotages the state of Kosovo and threatens its territorial integrity. Legal separation of northern Kosovo will depend entirely on how the implementation of the agreement will be managed. This remains the worst scenario. Partition of Kosovo would trigger a new conflict in Eastern Europe, and would be contrary to the international community's investment in building stability, peace and a European future for the region.

## **Theoretical Considerations: Autonomy and Self-governance**

Wolff and Weller (2005) argue that the concept of autonomy has been linked to the discourse of self-determination for a long time. These scholars argue that autonomy was seen as a dangerous concept, because of its linkage to irredentism and secessionism. After the Cold War, the concept of autonomy won in significance. Autonomy was not seen as a tool of dissolving the states, but as a means of state-formation. One of the conditions that the European Community had decided to set for the states which emerged from the dissolution of the Soviet Union and Yugoslavia after 1990, was the treatment of minorities or, in other words, recognition of minority status and an autonomy provision as a means to resolve their problems.

On the other hand, Kymlicka understands territorial autonomy as a means to address minority concerns related to culture, language, land, representation etc., (Kymlicka 2003, 15). Henderes argues that 'territorial autonomy refers to the authority of a political unit within the state, namely sub-unit, to be self-sufficient or self-governed' (Henderes, 2010, 12). Other scholars of political science understand territorial autonomy as a mechanism for conflict reduction, consolidation of democracy, and the establishment of peace in diverse war-torn societies (Kolstø 2001, 214; Lijphart 2008, 42). Scholars like Lijphart, Gurr, and Schneckener have argued that power sharing and autonomy are the solution to deep-rooted conflicts and fragmented societies (Lijphart 1969, Gurr 1993, Schneckener 2004). However, there are other scholars, like Norris and Horwitz who argue that in order to maintain social cohesion and the unitary character of the state, territorial autonomy must be cautiously approached. In fact, these scholars propose more personal autonomy, because they consider that minorities may enjoy and protect their rights within a unitary state (Norris 2008, Horwitz 1985).

Gurr argues that 'autonomy means that a minority has a collective power base, usually a regional one, in a pluralistic society' (Gurr 1993, 292). Wolf argues that regional or territorial autonomy is a mechanism to empower a group to govern itself on a larger scale. Referring to Daftary, Wolff states that

these powers are not simply delegated, but they are transferred. In other words, these powers cannot be revoked without consulting the autonomous entity, or only in extreme cases when national security is endangered (Wolf 2005, 105). Another scholar recommends self-government plus regional integration as a solution to multiple claims for self-determination. Danspeckgruber argues that the realization of the right of self-determination in its entirety can produce unexpected effects on stability and peace in many regions in the world. He underlines that to realize the model which he proposes – ‘self-governance plus regional integration’, which would prevent the redrawing of borders – the acceptance of multiple identities and a flexible political culture is important (Danspeckgruber 2005, 25).

Although autonomy as a form of territorial distribution of power can be a very important mechanism to prevent separation and the redrawing of borders in many regions, it is of crucial importance how this autonomy is achieved and of the support which it receives from minorities groups. Many reached agreements between political elites to solve conflicts, have failed precisely because they lacked support from below. In an effort to normalize relations between Serbs and Albanians in Kosovo and the relations between state of Kosovo and Serbia, both countries, with the facilitation of the EU, have signed an agreement to normalize their relations. All international efforts to integrate northern Kosovo, populated mainly by Serbs, have proven unsuccessful over the past 15 years. This first agreement signed between Kosovo and Serbia, provides a kind of autonomy for northern Kosovo, establishing an Association of Serb Municipalities in Kosovo, with broad competencies, which are not enjoyed by other municipalities and associations in Kosovo.

## **Nature of Disputes**

The nature of the disputes between Kosovo and Serbia since 17 February 2008, when Kosovo declared its independence, has to do mainly with the issue of who controls the northern territory of Kosovo (Malazogu and Gligorov 2012, 19, Visoka and Beha 2013). In September 2012 the International Civilian Office (ICO) finished its mission in Kosovo, after four years of supervised independence of Kosovo. The ICO had supervised the implementation of the Ahtisaari Plan, particularly in the creation of new Serb municipalities. The Ahtisaari Plan proposed extensive local self-governing rights for Serb living in Kosovo through decentralization of power, and enhanced local self-governing rights for the Mitrovica North. The Ahtisaari Plan envisaged that the current municipality of Mitrovica would be split into two municipalities – southern and northern, which would be led by a Joint Board (Ahtisaari 2007, Article 13.1). However, even though the implementation of the decentralization process and the establishment of new Serb majority municipalities were seen as a success story in Kosovo, Serbs in northern Kosovo refused to establish the new municipality of Mitrovica North and the Ahtisaari Plan remained unimplemented in this regard. According to a survey conducted by the ICO in Mitrovica, 80 percent of Serbian citizens did not know what the Ahtisaari Plan contains. Also, this survey showed the lack of confidence that Serbs have in Kosovo institutions. It also indicated they believe that if the Ahtisaari Plan would be implemented 50 percent of them working in parallel structures in the north would be left jobless (Fearon 2012, 12).

Since 1999 when the international community was established in Kosovo to end the violence, bring peace, and build the institutions of Kosovo, the Serbian community in Kosovo has shown little willingness to be a supportive party to the international community’s project for peace-building and state-building in Kosovo. A large part of the Serbs from the southern part of Kosovo were displaced in the northern part, and in part as a result of their displacement they built a political system parallel

to the one built by the international community in the rest of Kosovo. Northern Serbs had especially refused to collaborate with the international community, which administered Kosovo through the United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK), established and authorized by UNSC Resolution 1244 that also suspended Yugoslavia's sovereignty over Kosovo. Furthermore, in all local elections organized in Kosovo since 2001, most Serbs had refused to take part, and sought to delegitimize the provisional institutions in Kosovo or UNMIK. OSCE had defined parallel institutions as institutions that work in violation of Resolution 1244, which concentrated the executive, legislative and judicial power in the hands of the SRSG as head of UNMIK (UNSCR 1244, 1999).

Neither in the Rambouillet negotiations (1999), which had opened the way to NATO intervention in Kosovo, nor in those of Vienna (2006), which had shaped the content of the state of Kosovo through the Ahtisaari Plan, Serbia and Kosovo have succeeded to reach an agreement. Serbia's aspirations to get EU candidate status in exchange for normalization of relations with Kosovo have produced these initial results, the first agreement on 19 April between Kosovo and Serbia for the normalization of relations between the two countries. The EU, authorized through UN resolution 64/298, opened the negotiations between Kosovo and Serbia for the normalization of relations between these countries. Momentum remains good for the normalization of relations between these countries, considering the European integration aspirations of Serbia and Kosovo; however, the results remain to be seen. Normalization of relations with Kosovo is a prerequisite for Serbia for further progress on its road towards the EU.

## **Facilitation of Disputes**

In March 2011, the General Assembly of the UN adopted Resolution 64/298 through which the UN obliged the EU to facilitate the dialogue between Kosovo and Serbia, aimed at normalizing relations between the two countries. Resolution 64/298 refers to Resolution 63/3 of October 2008, by which the General Assembly of the UN, at the request of Serbia, had requested the International Court of Justice (ICJ) to give an advisory opinion on whether Kosovo's declaration of independence was in compliance with international law. Resolution 64/298 has two points, in which firstly the content of the ICJ's opinion of July 2010 is accepted, which removed the ambiguities about the legality of the declaration of independence of Kosovo in accordance with international law (ICJ's opinion stated that the Kosovo's Declaration of Independence was in accordance with international law), and, secondly, welcomed the readiness of the EU to facilitate the dialogue between Kosovo and Serbia, which dialogue, among others, 'will achieve progress on the path to the European Union and improve the lives of the people' (UNGA, Resolution, A/RES/64/298).

From March 2011 until the achievement of the 19 April Agreement, Serbia and Kosovo participated in 10 rounds of negotiations on the so-called 'technical issues'. Negotiations were conducted at the level of experts and included issues such as cadastre, registry books, recognition of diplomas, freedom of movement, Kosovo customs, telecommunications, and integrated border management (IBM) between Kosovo and Serbia. Both countries had agreed on a range of issues but the approaches/consents did not have the form of agreement, but of conclusions. Considering that Serbia does not recognize Kosovo's independence, any attempt to align the technical issues in this process is interpreted as a political issue. Negotiations gained political weight when IBM was put on the agenda for discussion. IBM is considered as a precondition for candidate countries or potential candidates to EU membership (EC 2007). ICG calls the IBM agreement the greatest success of the technical dialogue between Pristina and Belgrade:

The biggest breakthrough so far in the dialogue was the December 2011 agreement on “integrated management of crossing points” (IBM) and the start of its implementation in December 2012 at two crossing points, including one in northern Kosovo. Throughout 2011-2012, talks focused on issues related to the border: customs, freedom of movement and managing border posts. Other elements of the bilateral relationship have also started improving as a consequence of dialogue: Kosovars make frequent use of the newfound ability to drive through Serbia to third countries, civil registry books are being copied and some Kosovo diplomas are recognized. However, the border is especially important for Pristina to mark its territorial integrity and sovereignty, raise revenue through customs and to control smuggling and trafficking (ICG 2013, 15).

While Serbia interprets the agreement as an agreement for ‘boundary’ (administrative borders), Kosovo interprets the agreement as ‘borders’ agreement (meaning state border). Although a conclusion was reached on this issue, the agreement had not been implemented by October 2012, when the two prime ministers of Kosovo and Serbia, Hashim Thaçi and Ivica Dačić, met in Brussels, with the mediation of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR), Catherine Ashton. Progress of technical dialogue into a political one between the two prime ministers turned two ‘enemies’ of the past into potential peace-builders in the Balkans. As this paper focuses only on the 19 April Agreement and the controversy that has accompanied it in Kosovo, we only shortly show technical conclusions that have been reached between Serbia and Kosovo (KIPRED 2013), in Figure 2.

FIGURE 2: TECHNICAL AGREEMENTS/CONCLUSIONS BETWEEN SERBIA AND KOSOVO

Technical Agreements/Conclusions between Serbia and Kosovo	Date	Progress
Exchange of Liaison Officers / A special multiethnic unit of Kosovo Police for the protection of religious and cultural heritage	December 2010	High
Civil Registry Books	July 2011	Average
Freedom of Movement	July 2011	Average
Customs Stamps	September 2011	Average
Cadastral Data	September 2011	Average
Integrated Border Management (IBM)	December 2011	Average
Special Fund for North of Kosovo	January 2013	Average

SOURCE: AUTHOR’S OWN TABLE

## From Disagreements Towards Agreements

The north part of Kosovo is considered by many international reports as the shelter for organized crime, smuggling and informality. There have been over 67 groups of smugglers and 3000 drug users identified in this area, and currently 500 to 620 members of the Serbian security structures are operating, mainly the (MUP) and the Security Information Agency/ Bezbednosno-informativna agencija (BIA) (Hysa et al 2011, 7). Beyond this degree of uncertainty, informality and smuggling, the north of Kosovo is above all a territorial problem, as it is claimed by both Kosovo and Serbia. This situation did not change after 2008. Serbia has continued to support its security structures in that area,

and has obstructed all actions of the Kosovo government to establish its authority in northern Kosovo (ICG 2013, 21). OSCE in its reports of 2003 and 2007 has called these structures as 'parallel structures', operating in contrary to UNSC Resolution 1244. From 1999 until 2008, the exercise of UNMIK's mission was obstructed in that region of Kosovo by local Serbs. After the declaration of independence, UNMIK lost legitimacy in the eyes of the majority of the Albanian population in Kosovo, and has gained a new legitimacy in northern Kosovo after realignment of its mission and embrace of neutrality towards Kosovo's status.

A study by the Carnegie Endowment for International Peace, published in March 2012, authored by Stefan Lehne, had proposed for the first time the term normalization, with his four-point plan. Lehne argues that through the use of a strong policy of conditionality, the EU can help to resolve some problems in northern Kosovo, in a dialogue directly involving Serbia, Kosovo and Serb representatives from northern Kosovo. This dialogue, according to Lehne, should be based on four elements: a) Overcoming the separation between the North and the rest of Kosovo through arrangements for regional autonomy; b) Guarantees for Serb orthodox monasteries; c) Establishing a comprehensive framework for cooperation modeled on the German-German agreement of 1972 and d) Ending Serbia's opposition to Kosovo's membership in international organizations (Lehne 2012).

In the same year, prior to Lehne's four-point plan, Serbian President Boris Tadić had also proposed a four points, in which he addressed Serbian issues going further than the Ahtisaari Plan, incorporating some elements of the plan, but adding some others. Tadić demanded that the Serbs have broad rights for decentralization in all parts of Kosovo, as indeed was previously addressed by Ahtisaari. Immediately after this request he further called for the creation of a Serbian region in the north of Kosovo with special rights; special status for the Serbian Orthodox monasteries and resolution of Serbian property claims in Kosovo.

As the time for the political dialogue was approaching, on 18 October 2012, the Kosovo Assembly adapted the 'Resolution for Normalization of Relations between the Republic of Kosovo and Republic of Serbia'. The resolution has six points: 1) The Kosovo Assembly supports normalization of relationships between Kosovo and Serbia as two sovereign states and advancement of the European agenda for two states; 2) this dialogue should be facilitated by the EU and strongly supported by the USA; 3) this dialogue should not threaten the territorial integrity, the unique constitutional character and the sovereignty of Kosovo; 4) the assembly authorizes the government to direct this process of dialogue; 5) the government must report on a regular basis to the Assembly; and 6) agreements that result from this process shall be ratified by the Assembly of Kosovo (Kosovo Assembly Resolution 04-R-08). A consensus between Kosovo Albanian political parties was reached in the Assembly that the solution of the northern Kosovo issue can not extend competencies more than foreseen with the Ahtisaari Plan.

## **Re-interpretation of the Ahtisaari Plan**

Two months before the 19 April Agreement was reached, the International Crisis Group (ICG) issued a report in which the word normalization was placed back in the title. The report analyzes the progress made in relation to achievement and implementation of agreements between Kosovo and Serbia and for the first time uses the word 'autonomous community', which word would be used later in the agreement. ICG argued that the Serbian platform has to do with the creation of an 'autonomous community', which will be run by an elected executive and legislative authorities, in other words that would be a third level of government that does not exist in other parts of Kosovo. In this report

the word 'association' is mentioned only once in the context that the Serbian municipalities create partnerships between themselves (ICG 2013, 23). However, the word 'association' will become the most important word of the 19 April Agreement.

The First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations was reached on 19 April 2013, under which the northern Serbs would be allowed to establish an Association / Community of Municipalities as a form of local autonomy. The Ahtisaari Plan, strictly interpreted, does not provide room for the creation of an autonomous Serb region in northern Kosovo, but it gives additional powers to Northern Mitrovica in terms of higher education and secondary healthcare, which powers are not enjoyed by the six Serbian municipalities elsewhere in Kosovo. Now this becomes a more flexible and stretched reading of the Ahtisaari Plan (ICG 2013).

## 19 April Agreement

Evaluations of this agreement have oscillated between several extremes. Kosovo's government has called the Agreement of 19 April an 'historic agreement', 'de facto recognition of Kosovo', 'integration of northern Kosovo'. In Thaçi's words: 'This agreement is the recognition of Kosovo, of its international subjectivity, sovereignty and territorial integrity' (Zekaj 2013). The Prime Minister of Kosovo, in the Kosovo Assembly session on 22 April, emphasized that this agreement does not threaten the sovereignty and independence of Kosovo and, as he puts it: 'It is the peace agreement between Kosovo and Serbia. It is an agreement through which the Constitution and laws will operate throughout the country and will put an end to illegal structures in the north' (Minutes of the meeting of Kosovo Assembly, 22 April 2013). International media have also titled the agreement with these tones: 'breakthrough', 'milestone', 'historical', 'landmark agreement', 'The End of an era' (The Economist 2013, Smolar 2013).

Local independent media in Kosovo, as opposed to the media supporting the Government, have given neutral or critical ratings, calling the agreement of 19 April as 'neutral agreement', or 'anti-constitutional agreement' (Peci 2013). The Self-Determination Movement in Kosovo (Levizja Vetevendosje), which has opposed all negotiation processes since 1999 with Serbia, has articulated its position against the agreement, as follows: "Agreement with Serbia has suspended entirely state-building of Kosovo. Instead of state-building, we have an association of Serb municipalities." Leaving aside the two extreme evaluations, the Government's on the one hand that the agreement represents the maximum success for Kosovo, and the Self-Determination Movement which considers the agreement as 'dissolution' and 'suspension' of Kosovo's statehood, the U.S. administration has called it a compromise agreement: "Agreement has required political courage and compromise from both sides," stated the Secretary of State, John Kerry. The U.S. Ambassador in Kosovo, Tracy Jacobson, although she saw no risk of factorization in the Serb Civic Initiative in 9 municipalities (4 in the north and 5 in the south), she had called attention 'not to create a Serb Republic in Kosovo' (Bota Sot 2013).

Fear of a 'Republika Srpska' in Kosovo (similar to what the local Serbs had violently created in Bosnia and Herzegovina) remains a realistic concern, taking into account the structure of the agreement and uncertainties associated with the executive powers of the association of Serb municipalities. If one analyzes the text of the agreement it is obvious that the words most frequently used in the Agreement of April 19, that address the problem of northern Kosovo are: municipalities (12), association (9) community (8), north (6), police (5), commander (4), region (4), court (3). As shown by the key words in this agreement, Serb municipalities in northern Kosovo will establish an association, whose territory



would have greater powers in the judiciary and the police, having an appellate court and a regional police commander, led by Serbs. In summary, three key aspects are addressed in the Agreement of 19 April: safety (dissolution of the MUP security structures and their integration in the Kosovo police, plus a Serbian regional police commander); self-government (the creation of the municipality of North Mitrovica and establishment of the Association of Serb Municipalities); and justice (the creation of an appellate court in Mitrovica). All three of these, are not addressed in the Ahtisaari Plan.

A month after the agreement was signed, in May 2013, the Kosovar Centre for Security Studies conducted a survey according to which 43 percent of citizens supported dialogue compared with 38 percent who were opposed to dialogue, and 19 percent had no information or did not respond. This indicates that a part of the citizens do not have information about this dialogue process, and lack of transparency is evident. On the question of who wins more from the dialogue, 21 percent of citizens responded that Kosovo gains from this process, 30 percent responded that Serbia is the main winner, 37 percent had the opinion that both countries benefit from it, and 11 percent had no opinion (KCSF 2013, 11).

Transparency is considered one of the weakest points of the dialogue process. Kosovo civil society and the general public in most cases are informed by the media a posteriori as agreements are signed, thus preventing the public and civil society from timely reaction. Lack of transparency can cause problems on the ground, as ordinary people do not have enough information on how the technical agreements, as well as political ones, will affect their lives in localities where the agreement will be implemented. Further, since the agreements were designed 'top-down', the possibility for these agreements to have a direct impact on ethnic reconciliation in Kosovo is small. The history of such international agreements has shown that without grassroot support, and without the support of those people for whom the agreement is dedicated, agreements cannot be enforced in their entirety (KIPRED 2013, 9).

The Agreement of 19 April, was ratified by a special law in the Assembly on 27 June 2013 and is valid from 12 September 2013. The Self-Determination Movement had organized a protest on the day of its ratification and tried to prevent the Assembly of Kosovo from voting of this law. Given that the government of Kosovo until now was not able to extend its authority in northern part of Kosovo, the agreement foresaw four main actors in charge for its implementation. These actors are the Republic of Kosovo and three other organizations present in Kosovo – KFOR, EULEX and the OSCE. Kosovo institutions, in other words, were aware that the agreement cannot be realized without its partners (KFOR, EULEX and the OSCE), because any exercise of sovereignty in that part without the involvement of KFOR would have been unsustainable. On the other hand, the guarantee for the election process – as one of main points of the agreement - which would be conducted/facilitated later by the OSCE in Kosovo's northern municipalities, it would have been very difficult without the presence of EULEX Mission.

## **Action Plan for the Implementation of 15-point Agreement**

The plan for the implementation of the 19 April Agreement consists of six elements: adaptation and adjustment of the legal framework, association, police, judiciary, municipal elections and general provisions. In adapting the legal framework of Kosovo to the 19 April Agreement the first point of was that by the end of May, Kosovo would plan the necessary legal changes, including the adoption of the amnesty law. In the point regarding association, the plan provides for the creation of a management team of the four northern Kosovo municipalities for the establishment of the association/community, which will be created after the elections in Kosovo. The Statute of the Association, according to the



plan, should be in accordance with the European Charter of Local Self-Government and the law of Kosovo, although it is not specified which law it is talked about.

Point four of the plan provides the integration of Serbian security personnel in Kosovo structures, with the support of EULEX. This point will be possible with the support of Serbia, which will provide information on the number of its workers employed in the security sector in Kosovo, who will be integrated into the Kosovo police. Serbia, then, as was foreseen, will stop payments to these structures, at the time of their integration in the Kosovo police. The plan foresees elections in four municipalities in northern Kosovo, which will be facilitated by the OSCE Mission in Kosovo. And, finally, there is a point that depends exclusively on the government of Serbia: Serbia would make transparent all funds through which it supports Serbian structures in Kosovo (Implementation Plan, 2013). In the table below, we present the progress on the actions that were committed.

FIGURE 4: IMPLEMENTATION PLAN

Actions	Time Period	Progress
Adjustment of the legal framework	At the end of May	Average
Association	At the end of May / in the middle of June	Low
Police	At the end of May	Average
Justice	At the beginning of June / end of October	Low
Municipal Elections	In the middle of July	High
General Provisions	In the middle of July	Low

SOURCE: EUOBSERVER, JANUARY 2014

None of the actions foreseen in this plan have been implemented in a given time. However, at the time of writing this paper, a number of activities have been implemented, including: elections in northern Kosovo; a considerable number of Serbian MUP police structures in northern Kosovo have applied to be integrated into Kosovo police; and the Fund for the Development of Trust in the 2014 budget was established. There is still disagreement on what the association would look like, what powers will be provided with its statute, how the Court of Appeal would be established, and so on. The financial implications for the implementation of the agreement are approximately 16 million, where about 6 million Euros will be allocated by the Government and 10 million Euros from the European Union (KIPRED 2013, 8).

## Criticism Towards 19 April Agreement and its Derivatives

There is some criticism that has been addressed towards the 19 April Agreement. The main criticism, articulated by the Self-Determination Movement, can be formulated as follows: the Agreement of 19 April fragments the state of Kosovo and is therefore inconsistent with the Constitution of Kosovo. After being approved in the Assembly, the Law on the Ratification of the 19 April Agreement No.04/L-199, at the initiative of Visar Ymer and 11 members of the Self-Determination Movement, on July 4 2013 was sent to the Constitutional Court (hereafter CC) to evaluate its constitutionality. Applicants reasoned that the law was unconstitutional, due to the violation of the procedures during its adoption, as well as the contents of the law itself.

In a 23-page judgment published on September 9, 2013, case no. KO95/35, the CC evaluated the constitutionality of the Law on Ratification of the Agreement No.04/L-199 First International Principles Governing the Normalization of Relations between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia. The CC, after reviewing all the evidence presented by the applicant, in its judgment makes a comparative analysis of how different countries ratify international agreements and comes to the conclusion that the procedures for the adoption of the Law No.04/L-199 were developed in accordance with the Constitution the Republic of Kosovo, and refused to give an evaluation on the content of the 19 April Agreement. Consequently, the Law on Ratification of the Agreement with 15 points was published in the Official Gazett (CC 2013, No KO95/13).

Judges of the CC have the right to give dissenting opinions. Judge Robert Carolan issued a dissenting opinion against this judgment arguing that even though he agrees with the judgment of the majority of judges that the law is in accordance with the Constitution, he does not agree that the CC has no jurisdiction if the contents of the law (material provisions of this law) violate the Constitution of Kosovo. Judge Carolan recalls that Article 113.5 of the Constitution of Kosovo 'clearly authorizes CC to review the material provisions of a treaty' (CC 2013, No MK 467/13). Despite this warning, Carolan argues that the material provisions of this law are not in conflict with the Constitution of Kosovo, but this opinion is not justified in detail. Judge Carol emphasizes a hypothetical case to justify his dissenting opinion as to why the CC should deal with the content of an international treaty. He writes:

For example, if the Assembly were to adopt a treaty that violated human rights of citizens or members of certain communities, then the Constitution would be meaningless if the Constitutional Court could not review and enforce the human rights that are protected by the Constitution. Therefore, the Court does have the authority to review the substantive provisions of this law and the decision of the Assembly in enacting this law. The substantive provisions of this law and decision do not violate the Constitution.

Also, as a derivative of this agreement, the Kosovo Assembly, on June 25, 2013, adopted the Law on Amnesty No.04/L-209. The Law on Amnesty provides amnesty for persons who have committed certain specified crimes in the territory now called the Republic of Kosovo from 1999 until 20 June 2013. The law implies, but does not specify with any article, that it would grant amnesty for many social groups not only in four Serbian municipalities in northern Kosovo but on the whole territory of Kosovo and as such extended outside the 19 April Agreement. However, it is important to note here that the Amnesty Law does not speak decisively for certain categories of ethnicity or social categories which would be amnestied. Civil society had requested that the law, which was approved on 11 July 2013 by the Assembly of Kosovo, not be signed by the President of Kosovo, and in this regard a petition with 12,764 signatures, was submitted (Kohanet, 2013).

Albulena Haxhiu from the Self-Determination Movement and 12 other MPs, on 19 July 2013, requested that the CC assess the law's constitutionality, arguing that the law is procedurally and substantially unconstitutional by granting amnesty to 67 offenses that are not committed against the constitutional order of Kosovo. The CC in the analytical part of its judgment states that in order to 'consolidate Kosovo's legal order and ensure the extension of state authority in all parts of the Republic, it is necessary that the communities which have operated within the institutional framework of Serbia to be incorporated in the territory of Kosovo. Amnesty can be

seen as a contribution to the consolidation of Kosovo statehood, by not penalizing individuals who acted within other institutional frameworks so far' (CC 2013, No KO108/13). In its judgment, the CC announced that the Law on Amnesty is generally in accordance with the Constitution of Kosovo; however, the CC proclaims nonvalid 9 articles of this law, which were not in accordance with the Constitution (CC 2013, No MKM 472/13).

The Law grants amnesty to some social groups, however, from a careful reading it can be noted that the law was intended to grant amnesty to Kosovo Serbs which had opposed or sabotaged Kosovo institutions and, after 17 February, the state of Kosovo too. The Law implicitly aims at the extension of Kosovo's authority in northern Kosovo, but it also opens the possibility for reconciliation between ethnic Albanians and Serbs in Kosovo. Amnesty offenses are almost all offenses committed by Serbs in northern Kosovo: the attack on the constitutional order of the Republic of Kosovo, armed insurrection, threatening the territorial integrity of the Republic of Kosovo, espionage, incitement of interethnic and interreligious hate, possession of weapons in an unauthorized manner, tax evasion, smuggling of goods, assaulting an officer, obstructing the movement of customs vehicles, unlawful exercise of medical activity, call for resistance, participating in a crowd committing a criminal offense of hooliganism, etc.

## **Local Elections in the North of Kosovo**

The plan for implementation of the 19 April Agreement provides for the organization of elections in four municipalities in northern Kosovo, as a prelude to the creation of the Association of Serb Municipalities. The declaration of independence split the Serbian community in two – those who tried to accommodate and participate in Kosovo institutions (Serbs in the south), and the rest, who have categorically refused to recognize Kosovo's institutions (the northern Serbs).

Kosovo's leadership, including the President and Prime Minister, considered elections in northern Kosovo to guarantee Kosovo's territorial integrity. The biggest challenge in the November 3 elections was not only the participation of Serbs, but the extent the Serbs would participate, so that the leadership and institutions emerging from these elections would have full legitimacy and would guarantee the execution of the 19 April Agreement, particularly in the creation of the Association of Serb Municipalities in Kosovo's north.

Now the minimal conditions for the creation of Association of Serb Municipalities have been established. The governments of Kosovo and Serbia have not yet agreed whether the Association will have executive powers and if the powers will be contained in the Statute of the Association, except those already agreed on related to economic development, health, and urban and rural planning. Although the Kosovo government has called this an NGO association, Serbia's government sees the association as Serbian 'government' in Kosovo. The main criticism addressed by civil society and opposition parties against the Association of Serb Municipalities is that this mechanism is a third level of government and is inconsistent with the principle of subsidiarity. In fact, the Ahtisaari Plan itself creates a third level of government, where North Mitrovica would have broader powers in higher education, secondary health, etc., compared to other municipalities in the south. However, the 19 April Agreement reinforces a third level of 'stronger' power in Kosovo, because the Association of Serb Municipalities, as the third level of governance in Kosovo, has extensive powers, which the Association of Municipalities in Kosovo does not possess.

## Association of Serb Municipalities

Six out of 15 points of the 19 April Agreement concern directly the Association/Community. First, the agreement specifies that the Association will include a majority of Serb municipalities in Kosovo, where membership would be open to new members. Secondly, the Association shall be established by statute and can be dissolved only by the participating municipalities, but not by a central government, and this shall be regulated by law (but does not specify which law it is referring to) and with the constitutional law (a law which Serbia possesses, but not Kosovo). Thirdly, the structure of the association would be similar to the structure of the Association of Kosovo Municipalities (with a President, Vice President, Parliament, Council). Fourth, the Association shall have authority for economic development, education, health, urban and rural planning. Fifth, the Association will have additional powers to be given by Kosovo's central government; however, the agreement does not specify the powers and how they will be delegated. Sixth, the Association will have a seat on the Consultative Council for Communities, which is a non-decision-making mechanism within the institution of the President of Kosovo (D4D 2013, Deda 2013).

## Deconstruction of the Serb Municipality Association

As Kosovo's Constitutional Court has refused to give its opinion on the substance of the 19 April Agreement, in the following section we will try to analyze the Agreement concerning the Association of Serb Municipalities in Kosovo in constitutional terms. We will argue that there are aspects that are constitutional but also aspects that are unconstitutional.

### FIRST POINT

According to the 19 April Agreement, an Association of the Serb-majority municipalities in Kosovo will be established. Membership would be open to new members – presumably any of the 6 other Serb-majority municipalities – following approval of the founders of the Association, the 4 northern Serb municipalities. Establishment of the association is legalized with the Ahtisaari Plan. As the Ahtisaari Plan is de jure incorporated in the Constitution of Kosovo, any legal act realizing an aspect of the Ahtisaari Plan is constitutional. Annex III of the Ahtisaari Plan establishes the decentralization of power in Kosovo, as a way to address the concerns of Serbs in Kosovo. With the Ahtisaari Plan, Serb municipalities shall have their own extensive powers, which powers are not enjoyed by other municipalities in Kosovo, such as competencies for higher education, licensing of educational institutions, secondary health care, etc. Further, these broad powers can be exercised through municipal partnerships, with the exception of core competencies for choosing the bodies that each municipality has (Ahtisaari 2007, Annex 3). According to the Ahtisaari Plan, Serbian municipalities have the right not only to participate in the Association of Kosovo Municipalities, but also to establish the association. (Ahtisaari 2007, Annex 3). The Law on Local Self-Government in Kosovo, Article 31, states that 'municipalities may form and belong to associations that operate in accordance with the law' (Law No. 03/L-040). Since the Association of Serb Municipalities according to the 19 April Agreement is more concentrated in four northern municipalities as the founders of the Association, the possibility that the 6 southern Serb municipalities will feel inferior in the process of creating the association is highly likely. This can in fact produce a result where six southern Serbian municipalities could leave this association, or create a new association. However, all this will depend on the statute of the Association of Serb

Municipalities and the powers of the southern Serb municipalities in this mechanism, taking into account that the Association of Serb Municipalities of Kosovo is mainly dedicated to the north.

### **SECOND POINT**

The April 19 Agreement specifies that the association will be created by a statute, and gives assurances that its activity will be regulated by constitutional law. Given that Kosovo has no Constitutional Law, then the question is what Constitutional Law will regulate the activity of the Association. Since Serbia has Constitutional Law, there is a real danger that Serbia in its Constitutional Law includes the Association of Serb Municipalities of Kosovo. This would produce a situation in which the Association of Serb Municipalities in Kosovo would exercise its activity within both Serbia's sovereignty and Kosovo's sovereignty, thus transforming the north of Kosovo into a 'dual sovereignty territory'. This would threaten Kosovo's statehood. If, however, Serbia aspires to EU integration, it should not only change its Constitutional Law, but the Constitution itself, and any reference that has to do with Kosovo, in order to progress on the path towards the EU.

### **THIRD POINT**

The Third Point of the 19 April Agreement establishes the organizational structure of the Association, of Serb Municipalities which will have a President, Vice President, Parliament, and Council. On the other hand, the structure of the Association of Kosovo Municipalities includes the Assembly of the Association, the Council, the Board, and the professional collegia administration. The Association of Kosovo Municipalities' Statute provides that the association promotes cooperation between municipalities, provides legal assistance, represents municipal interests before foreign authorities, organizes trainings, and coordinates information (Statute 2010). In fact, none of the nine powers of the Association of Kosovo Municipalities includes competence in economic development, education, health, urban and rural planning.

### **FOURTH POINT**

Point four of the 19 April Agreement provides that the Association shall have the authority for economic development, education, health, urban and rural planning. Annex III of the Ahtisaari plan and the Law on Local Self-Government states that 'Such associations may offer to its members a number of services, including training, capacity building, technical assistance as well as research on municipal competencies and policy recommendation in accordance with law'. Therefore, powers for economic development, education, health, urban and rural planning, are not powers which are listed for associations. The Law on Self Government distinguishes three types of competencies of municipalities: municipalities own competencies, delegated competencies and enhanced competencies of municipalities. Competencies such as economic development, education, health, urban and rural planning are own competencies (basic) of municipalities. Given that the text of the 19 April Agreement refers to the European Charter of Local Self-Government, it is important to understand the basic principle of the Charter – subsidiarity (ECLG 1985). The principle of subsidiarity means that institutional services should be closer to the citizen. If Serbian municipalities, which will be part of the association, give this mechanism competencies in economic development, education, health, urban and rural planning, it is inconsistent with the principle of subsidiarity guaranteed by the European Charter of Local Self Government, as well as with the Ahtisaari Plan and the Law on Local Self-Government in Kosovo. The above competencies are own competencies of the municipalities, and not competencies of associations.

## **FIFTH POINT**

The 19 April Agreement provides that the Association will have additional powers, except those mentioned in the 19 April Agreement. The Law on Local Self-Government, Article 18 establishes that Central authorities in the Republic of Kosovo can delegate responsibility over the 6 enhanced competencies, such as: a) cadastral records; b) civil registries; c) voter registration; d) business registration and licensing; e) distribution of social assistance payments; and f) forestry protection. However, the Law on Local Self-government does not provide that these powers will be delegated to Associations of Municipalities but only to municipalities. Also, this law says that: 'The central authorities in the Republic of Kosovo may delegate enhanced competencies to municipalities, if necessary, in accordance with the law' (Law No 03/L-040). In fact, the Law on Local Self Government in itself is unclear in terms of which enhanced competencies could be delegated to municipalities, and in accordance with which law. It seems that this ambiguity has been used by the compiler of the 19 April Agreement. On the other hand, the Law on Inter-municipal cooperation governs the cooperation between municipalities to enhance their performance, but does not regulate the formation of partnerships nor of associations of municipalities. In fact, this law is for five forms of cooperation between municipalities, but in none of the forms of cooperation, municipalities can cooperate through delegated competencies (Law No. 04/L-010, Article 9). Because it is not known exactly what additional competencies would be delegated by the central authority of the Republic of Kosovo to the Association, there is a possibility that this may be one of the subjects of the forthcoming dialogue. Enhanced competencies along with the guaranteed competencies with the 19 April Agreement, the Association of Serb Municipalities make the third level of 'stronger' authority in Kosovo, a regional autonomy beyond what is provided with the Ahtisaari Plan and the Law on Local Self Governance in Kosovo.

## **SIXTH POINT**

With the agreement it is specified that the Association will have a seat on the Consultative Council for Communities, a non-decision-making mechanism within the institution of the President of Kosovo. The Consultative Council of Communities as a consultative mechanism is established by the Constitution of Kosovo (Article 60), and has a mandate to serve as a mechanism for exchanges between communities and institutions of Kosovo, by giving an opportunity, in the early stages of lawmaking in Kosovo, to communities to provide recommendations and suggestions for their rights in Kosovo. Decisions of this Council are not binding. In this Council representatives of civil society (70 percent) and of political parties (30 percent) of all communities, including 5 southern Serb representatives, participated. If 10 Serbian municipalities (6 from south and 4 from north) would become members of the Association of Serb Municipalities, and if all Serbs would be represented by this association, then why is it necessary to have six Serb representatives in the Consultative Council for Communities. This indicates that the Association will not represent Serbs in general in Consultative Council of Communities, but only northerner Serbs.

## Award: European Future

In June 2013 the EU began negotiations for the Stabilization and Association Agreement (SAA) for Kosovo (European Commission 2013, MEMO/13/983). In the resolution of the European Parliament in October 2013 the achievement of the 19 April Agreement and the opening of SAA negotiations between the EU and Kosovo was addressed. Also, five EU member states that do not recognize Kosovo are encouraged to proceed with the recognition of Kosovo. The resolution underlines the need for increased transparency on the agreements reached between Kosovo and Serbia and the involvement of parliaments and civil society of both countries in the implementation of these agreements. As a genuine process of reconciliation in Kosovo has not happened, the resolution stresses the need for accountability and local ownership of the process of reconciliation and recommends Kosovo authorities to take concrete steps to integrate the Serb minority of northern Kosovo into Kosovo's institutions and society and encourages Serbs to use all the rights that are guaranteed by the Constitution of Kosovo (European Parliament 2013, B7-0000/2013).

Despite great expectations that the dialogue will change their attitude, the five EU states that have not recognized Kosovo, six years after independence, they have still not taken a decision to recognize Kosovo. The European Union have succeeded by bringing closer the positions of Kosovo and Serbia through the 19 April Agreement, but itself has not changed its position toward Kosovo. The EU continues not to recognize Kosovo's independence. A Forum 2015 study notes that 'Kosovo ... is the only European country with which the EU is experimenting even in judiciary terms of how it can have relations with a state without treating it as sovereign and independent' (Palokaj 2013, 5). As Kosovo has had three difficult negotiating processes with Serbia in the past 15 years, it is now more necessary that, besides the implementation of the 19 April Agreement, the EU set priorities in the longer term for Kosovo related to economic development and capacity building for European Integration. Forum 2015 highlights:

The persistence on short-term political priorities, such as the dialogue with Serbia and political stability in Kosovo, sacrificing other priorities required for European integration, such as free elections, control of the executive by parliament and the fight against corruption (Palokaj 2013, 4).

The European future of the Western Balkans, including Kosovo, was reconfirmed in June 2003, in the Presidency conclusions of the European Council in Thessaloniki, otherwise referred to as the Thessaloniki Summit. In October of 2012, a Press Release was issued from the Commission to the European Parliament and the Council on the SAA between the EU and Kosovo (European Commission 2012, COM (2012) 602). The feasibility report assesses the political and economic state and Kosovo's capacity to meet the obligations of the SAA. In order to open SAA negotiations, the feasibility report states that Kosovo needs to make progress in the following priorities, including the rule of law, judiciary, public administration, electoral reform, human rights, protection of minorities, and trade. The European Commission expects Kosovo to show results in the fight against organized crime; corruption; reform of public administration with adequate staff and including persons belonging to minorities in the administration; reform of the judiciary and providing safeguards for judges, prosecutors, and witnesses; electoral reforms and increased oversight by the Kosovo Assembly over the executive in policy implementation; promoting a multiethnic society, enforcing the law that deals with cultural heritage and the Serbian Orthodox Church, and showing progress in implementing the Action Plan of the Strategy for the Integration of Roma, Ashkali and Egyptians Communities in the Republic of Kosovo. (European Commission 2012, COM (2012) 602).



## Conclusion

Although the 19 April Agreement can be considered as a good step towards long-term reconciliation between Serbs and Albanians, it does not address in any way the issues of reconciliation, transitional justice, the return of the missing persons, war damages and succession. However, this agreement can be considered as a step towards 'incremental recognition' by Serbia of Kosovo's sovereignty. Like any other agreement, the 19 April Agreement is a compromise, whereby neither Serbia nor Kosovo got their maximum expectations. While Kosovo expects immediate recognition by Serbia and immediate integration of northern Serbs in Kosovo institutions, this expectation will not be reached for a number of reasons. However, beyond the maximalist discourse in Kosovo - on the one hand by the government, that Kosovo's independence is recognized by the agreement, and the other hand, by the opposition that Kosovo's independence is damaged, the April 19 Agreement should not be seen as an act but as a process that aims to remove parallel Serbian structures from Kosovo, and enabling both countries integration in the European Union, thus also allowing the gradual consolidation of Kosovo's statehood.

However, there are problems that have accompanied all the political negotiations between Kosovo and Serbia. The first one is lack of accountability of the negotiators to the Assembly of Kosovo related to the nature, format and negotiated issues. Although the nature of such negotiations does not allow being fully transparent, both the Kosovo-Albanian public opinion and especially the Serbian public opinion in northern Kosovo remained totally uninformed by the Government of Kosovo as well as by that of Serbia. Transparency is considered one of the weakest points of the dialogue process. Kosovo civil society and the general public in most cases are informed by the media a posteriori as agreements are signed, thus preventing the public and the civil society from timely reaction. The lack of transparency can mean that ordinary people do not have enough information on how the technical arrangements, as well as political ones, will affect their lives.

Taken into account that both Serbia and Kosovo have aspirations for European Union membership, the EU should use this chance to stabilize and develop the western Balkan region, supporting not only Serbia but as well Kosovo on its path towards the EU. As Serbia has developed in the negotiations process for EU membership and Kosovo has not even gained visa liberalization nor signed the SAA, this situation may produce a counter-effect, blocking negotiations with Serbia, increasing the nationalistic and extremist discourse, and postpone the normalization of relations between two countries and nations. Due to the last 15 years continuous negotiation, Kosovo society is more than tired of it, therefore an agenda for development, democratization and its modernization is necessary. The path for normalization of ethnic relations within Kosovo and regional normalization of relations in the Western Balkans passes through economic development, strengthening of democracy, and the rule of law. When these three missions get achieved, there would not be talks about integrating aspirations, but about the factual integration into EU.



## Literature

Arend Lijphart, 'Thinking about Democracy- Majority Rule and Power-sharing In Theory and Practice' (Routledge: London and New York, 2008).

Arend Lijphart, 'Consociational Democracy', *World Politics* Vol. 21, No. 2 (January 1969).

August Palokaj, 'Raportet Kosovë-BE: Historia e aspiratave të porealizuara?' (Prishtina, 2013), Fondacioni i Kosovës për Shoqëri të Hapur', available on: <http://kfos.org/ep-content/uploads/2013/04/Raportet-Kosove-BE-Historia-e-aspiratave-te-porealizuara.pdf> [Accessed: 4 November 2013].

Assembly of Kosovo, 'Resolution on Normalization of Relationships between Republic of Kosovo and Republic of Serbia', Rez. Nr. 04-R-08 (18 October 2012), available on: [http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution\\_relationships\\_Kosovo\\_Serbia.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Rezolution_relationships_Kosovo_Serbia.pdf) [Accessed: 23 December, 2013].

Association of Kosovo Municipalities, 'Statute of the Association of Kosovo Municipalities' (Prishtina, June 2010), available on: <http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/Statuti-AKK.pdf> [Accessed: 23 December, 2013].

Bob Matthews, Liss Ross, 'Research Methods: a Practical Guide for the Social Sciences' (Pearson Education Limited 2010).

Constitutional Court, 'Aktgjykim në Rastin Nr. KO95/13 Parashtrues Visar Ymeri dhe 11 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës: Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit Nr. 04/L-1999, për ratifikimin e Marrëveshjes së parë ndërkombëtare të parimeve që rregullojnë normalizimin e marrëdhënieve ndërmjet Republikës

së Kosovës dhe Republikës së Serbisë dhe të Planit të zbatimit për këtë marrëveshje' (Prishtina, 9 September, 2013), Ref. No. AGJ 469/13, available on: [http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_shq.pdf](http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_shq.pdf) [Accessed: 17 November, 2013].

Constitutional Court, 'Concurring Opinion of Judge Robert Carolan' (Prishtinë, 9 September, 2013), Ref. No. MK 467/13, available on: [http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_95\\_13\\_mk\\_shq.pdf](http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_mk_shq.pdf) [Accessed: 17 November 2013].

Constitutional Court, 'Aktgjykim në Rastin Nr. KO108/13 Parashtrues Albulena Haxhiu dhe 12 deputetë të tjerë të Kuvendit të Republikës së Kosovës: Vlerësimi i kushtetutshmërisë së Ligjit, Nr. 04/L-209, për Amnisti' (Prishtina, 9 September, 2013), Ref. No. AGJ 471/13, Point 84, available on: [http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_shq.pdf](http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_shq.pdf) [Accessed: 20 November, 2013].

Constitutional Court, 'Concurring Opinion of Judge Almiro Rodrigues' (Prishtina, 9 September, 2013), Ref. No. MKM 472/13, available on: [http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_mkm\\_1\\_shq.pdf](http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_mkm_1_shq.pdf) [Accessed: 22 November, 2013]

Constitutional Court, 'Concurring Opinion of Judge Robert Carolan', (Prishtina, 9 September, 2013), Ref. No. MKM 468/13, available on: [http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk\\_ko\\_108\\_13\\_mkm\\_shq.pdf](http://www.gjkk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_108_13_mkm_shq.pdf) [Accessed: 23 November, 2013].

Council of Europe, 'European Charter of Local Self-Government', (Strasbourg, 15 October, 1985), available on: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> [Accessed: 30 December, 2013].

Constitution of the Republic of Serbia (30 September, 2006).

Constitution of the Republic of Kosovo (15 June, 2008).

Donald Horowitz, 'Ethnic Groups in Conflict' (University of California Press, 1985).

D4D, 'Agreements in None, Including its Name: Kicking the Can Will not Bring the Side Closer around the Association/Community', Series: Scenarios, No. 1 (Prishtina, 2013).

European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Feasibility Study for a Stabilization and Association Agreement between the European Union and Kosovo', (Brussels, 10 October, 2012), COM, 602 final, available on: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/ks\\_feasibility\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf) [Accessed: 15 December, 2013].

European Commission, 'EU starts the Stabilization and Association Agreement negotiations with Kosovo', (28 October, 2013) MEMO/13/983, available on: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-938\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-938_en.htm) [Accessed: 27 December, 2013].

European Parliament, 'Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Commission pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on the European Integration Process of Kosovo (2013/0000(RSP))', (18 October, 2013) B7-0000/2013, available on: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/re/1007/1007236/1007236en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/re/1007/1007236/1007236en.pdf) [30 December, 2013].

European Commission, 'Guidelines for Integrated Border Management' (2007) Available on: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/ibm\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf) [Accessed: 24 November 2013].

Edona Peci, 'Marrëveshja e 19 prillit neutrale ndaj statusit', Gazeta Jeta në Kosovë (27 May, 2013), available on: <http://gazetajnk.com/?cid=1,1018,5662> [Accessed: 17 December, 2013]

Gëzim Visoka and Adem Beha, 'Clearing up the fog of conflict', Kosovo Institute of Peace and Kosovo Foundation for Open Society, (Prishtine, 2013).

International Court of Justice (2010) Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. General List no. 141, 22 July 2010. Online: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> [Accessed 25 July 2010]

ICG, 'Serbia and Kosovo: the Path to Normalization', Europe Report No. 223 (19 February, 2013) p.15, available on: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/223-serbia-and-kosovo-the-path-to-normalisation.pdf> [Accessed: 2 December, 2013].

'Implementation Plan'  
Iilir Deda, 'Kosovo after the Brussels Agreement: From Status Quo to an Internally Ethnically Divided State', KAS, Policy Brief (December, 2013). 'Jacobson: Të vëmendshëm, që të mos krijohet një Republikë Serbe', Bota Sot (04 December, 2013), available on: <http://www.botasot.info/kosova/255257/jacobson-te-vemendshem-qe-te-mos-krijohet-nje-republike-serbe/> [Accessed: 23 December, 2013].

Kate Fearon, 'Guests in Our Own House: the Comprehensive Settlement Proposal and the Serb Community in Northern Kosovo', ICO and FDFA (April, 2012).

Kosovar Center for Security Studies, 'Kosovo Security Barometer - The Voices of Kosovo: Insights and Perceptions' (22 May, 2013), f. 11, available on:

[http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo\\_Security\\_Barometer-The\\_voices\\_of\\_Kosovo\\_Insights\\_and\\_Perceptions\\_199745.pdf](http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer-The_voices_of_Kosovo_Insights_and_Perceptions_199745.pdf) [Accessed: 23 December, 2013].

KOHAnet, 'The petition against the Law on Amnesty was delivered to the President' (19 July, 2013), available on: <http://www.koha.net/?page=1,13,152797> [Accessed: 5 January, 2014].

KIPRED, 'The Implementations of Agreements of Kosovo-Serbia: Political Dialogue', Policy Paper, No.4/(13 July, 2013), available on: [http://www.kipred.org/advCms/documents/22356.The\\_Implementation\\_of\\_Agreements\\_of\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/22356.The_Implementation_of_Agreements_of_Political_Dialogue.pdf) [Accessed: 13 December, 2013].

Kosovo Law No. 04-L-199 on Ratification of the First International Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia (27 June, 2013), available on: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20ratification%20of%20agreement%20-normalization%20of%20relations%20between%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf> [Accessed: 5 November, 2013].

'Kosovo and Serbia: a breakthrough at last', The Economist (20 April, 2013) available on: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2013/04/serbia-and-kosovo-o> [Accessed: 14 December, 2013]

Leon Malazogu and Alex Gligorev, 'Nga paqartësia kreative në proces konstruktiv: Si t'i qasemi veriut të Kosovës?' Projekti për Marrëdhënie Etnike dhe Demokracia për Zhvillim (Prishtina, September, 2012).

'Law No. 03/L-040 on Local Self-Governance Assembly of Kosovo' (20 February, 2008), available on: [http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/LIGJI-PËR-VETËQEVERISJEN-LOKALE\\_sq.pdf](http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/LIGJI-PËR-VETËQEVERISJEN-LOKALE_sq.pdf) [Accessed: 5 January, 2014]. 'Law no. 04/L-010 on Inter-Municipal Cooperation' (21 July, 2011), available on: <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20intermunicipal%20cooperation.pdf> [Accessed: 5 January, 2014].

Martti Ahtsaari, 'Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement', UN doc S/2007/168 (26 March, 2007), Article 13.1, available on: [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf) [Accessed: 15 December, 2013].

Minutes of the meeting of Kosovo Assembly, 'Extraordinary session of the Assembly' (22 April, 2013), available on: <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=1,128,5582> [Accessed: 4 December, 2013].

'Marrëveshja e 19 prillit cenon Kushtetutën', KOHAnet [Accessed: 19 August, 2013], available on: <http://www.koha.net/?page=1,13,155925> [Accessed: 20 December, 2013].

Pål Kolstø, 'Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Societies' in Will Kymlicka, Magda Opalski (ed.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford University Press, 2001).

Pippa Norris, 'Driving Democracy: Do Power Sharing Institutions Work?' (Cambridge University Press, 2008).

Piotr Smolar, 'Serbia and Kosovo sign historic agreement', *The Guardian* (30 April, 2013) available on: <http://www.theguardian.com/world/2013/apr/30/serbia-kosovo-historic-agreement-brussels> [Accessed: 5 December, 2013].

Stefan Wolff dhe Mark Weller, 'Self-determination and autonomy: A conceptual introduction' in Stefan Wolff and Mark Weller (ed.), *Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Stefan Wolff, 'Complex autonomy arrangements in Western Europe: A comparative analysis of regional consociationalism in Brussels, Northern Ireland and South Tyrol', in Stefan Wolff and Marck Weller (ed.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Stéfan Sinclair & Geoffrey Rockwell, 'Voyant Tools', *Privacy v. 1.0 beta* (4623) (2013).

Susan J. Henders, *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet* (Palgrave MacMillan, 2010).

Stefan Lehne, 'Kosovo and Serbia: toward a Normal Relationship', *Carnegie Endowment for International Peace*, (Mars, 2012), available on: [http://carnegieendowment.org/files/Kosovo\\_and\\_Serbia.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Kosovo_and_Serbia.pdf) [Accessed: 14 December, 2013].

Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict* (Washington, DC: US Institute of Peace Press 1993).

Ulrich Schneckener 'Models of Ethnic Conflict Regulation: Politics of Recognition', in Ulrich Schneckener & Stefan Wolfe eds. *Managing and Settling Ethnic Conflict: Perspectives on Success and Failures in Europe, Africa and Asia* (C. Hurst & Co: London, 2004).

UN Resolution 1244 (1999), adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

United Nations General Assembly, 'Resolution adopted by the General Assembly: Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of Independence of Kosovo is in accordance with international law', Sixty-fourth session, A/RES/64/298.

United Nations Security Council, 'Security Council Welcomes Progress in Implementing Peace Accord as Members Urge Leaders of Serbia, Kosovo to Stay the Course'. 7026TH meeting (29 August, 2013).

Will Kymlicka, Wayne Norman, 'Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts', in Will Kymlicka, Wayne Norman (ed.), *Citizenship in Diverse Society* (Oxford University Press, 2003).

Wolfgang F. Danspeckgruber, 'Self-governance plus regional integration: A possible solution to self-determination claims', in Stefan Wolff and Marck Weller (ed.), *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge: Taylor & Francis Group, 2005).

Ylber Hysa et al., 'Report on Parallel Institutions on North of Kosovo: Belgrade – With a Foot on the North and an Open Hand in Brussels', (May, 2011), available on: [http://www.koha.net/repository/docs/Raporti\\_per\\_Veri\\_-\\_Anglisht\\_-\\_2011.pdf](http://www.koha.net/repository/docs/Raporti_per_Veri_-_Anglisht_-_2011.pdf) [17 December, 2013].

Stefan Surlić

# Institutional Mechanisms for Representation of Serbs in Kosovo – Case Study: Community of Serbian Municipalities

The subject of this paper is an analysis of the political status of Serbs through the previously existing forms of representation of their ethnic community in Kosovo. Particular attention will be devoted to the Brussels Agreement which provides for the establishment of the Community of Serbian Municipalities – a form of institutional organization of Serbian ethnic community at the regional level, with municipalities in majority populated by Serbs. While expecting the establishment of the Community, which is delayed, author elaborates the benefits which the Community could yield both for the Serbian and for the Albanian part of the Kosovo society. The members of the Serbian ethnic community would obtain an institutional safety and a possibility for independent administration of the key departments. Another advantage is for the Albanian side, which will lose the “Serbian issue” as the main political problem in its political discourse and will be able to concentrate on the resolution of essential social problems. Analysing the results of the research, author concludes that support is missing both for the existing institutional arrangement and for possible granting of larger autonomy for Serbs. Interethnic conflict between Serbs and Albanians in recent past created the relation of deep distrust which the years of post-conflict management did not manage to make relative.



Community of Serbian Municipalities, autonomy, power-sharing, ethnic communities



This text is originally written in Serbian language.

## Introduction

The aim of the text that follows is to respond to the question: Why is it necessary to grant a higher level of autonomy to the Serbs in Kosovo, in the form of the Community of Serbian Municipalities? The main argument which this paper starts from is that the previous institutional arrangements in Kosovo were incapable to neutralize post-conflict tensions in Serbian-Albanian relations and establish a sustainable multiethnic society. In such circumstances, the interethnic relation is founded on a deep distrust among different ethnic communities. Decades of animosity, war and post-conflict insecurity require an institutional framework which will enable Serbian and Albanian communities to live in peace, however not together, but next to each other.

To the arguments of institutional non-functionality due to the feeling of decades-long distrust, which has particularly been reflected to political relations, we are adding the advantage of autonomy as a mechanism of additional security and independence for the Serbian community that feels threatened. Autonomy in the form of an association of municipalities is particularly vital for the north part of Kosovo, dominated by Serbian ethnic community. For more than a decade, social-political life north from the Ibar River has been unfolding without a contact with institutions in Pristina, so that this region, consisting of four municipalities – Mitrovica North, Leposavić, Zubin Potok and Zvečan – should be recognized an acquired right to independent local government, by retaining key competences in the fields of security, judiciary and education.

In addition, the previous experience with representation of Serbs in Pristina institutions also speaks in favor of granting a larger autonomy to the Serbian population in Kosovo. The representatives of Serbian community became „ethno-businessmen“, by using their special rights not in the interest of the community but in favor of preservation and justification of the ruling Albanian elite. Therefore this paper will be a comprehensive analysis of the previous institutional arrangement for Serbs in Kosovo, a comparison of decentralization and the proposed Community of Serbian Municipalities and a review of the achievements of the Brussels Agreement and major challenges for its implementation.

## The Previous Institutional Framework for Serbs in Kosovo

Up on the adoption of the UNSC Resolution 1244 Serbian institutions withdrew from Kosovo while the United Nations forces entered to establish a political system separate from Belgrade. In the period from 1999 until today, Kosovo has normatively been defined by the Resolution 1244, by the Constitutional framework of the international community from the year 2004 and subsequently by the documents not recognized by Serbia, which were passed with the support of international institutions: the Ahtisaari Plan, Declaration of Independence, and later the Constitution of Kosovo. Throughout this period, the Serbian ethnic community which remained to live in Kosovo was politically more or less successfully organized in order to accomplish its demands. The main characteristic of the previous participation of Serbs in political institutions is the existence of parallel institutional systems, the one which functioned under the control and with support of Belgrade and another which, after the adoption of the Ahtisaari Plan, started to be implemented from Pristina, as a form of broad decentralization for the Serb majority municipalities. The former system enjoyed the support of the Serbian community, but could not significantly extent its influence on local policies beyond social and limited medical assistance; the latter had the levers of power but lacked the support of citizens of the Serbian nationality. The signing of the First Agreement on Principles Governing the Normalization of Relations in Brussels marked

the commencement of the phase of abolishment of institutions under the control of Serbia and their integration into a single institutional system, within the framework of the new Kosovo legislation. This part of the paper shall deal with the provisions of the Ahtisaari Plan, as well as with the question of the extent to which the Brussels Agreement is a part of this plan, i.e. is it the „Ahtisaari Plus“.

The Ahtisaari Plan, officially named „The Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement“ envisages a form of broad decentralization for Serbs in Kosovo, through delineation of new municipalities in the territories where Serbs are in majority, as well as granting self-government in the fields of healthcare, education and social issues. According to the decentralization plan, beside Klokot, the municipality status will be given to Mitrovica North, Gračanica, Ranilug and Partes, whereas the present municipality Novo Brdo has been expanded (Refki, 2009).

The municipalities of Mitrovica North, Gračanica and Štrpce have competencies for provision of secondary healthcare, including the registration and licensing of healthcare institutions, employment, payment of salaries and training of medical and administrative staff. It entitles the Serbian majority municipalities to form partnerships not only in the territory of Kosovo but also beyond; however this provision remains incomplete and a subject of disputes in the Brussels negotiations. The plan further provides for special relations of Serbian municipalities with central government in Belgrade with transparent funding, i.e. under the „watchful eye“ of Pristina. As Gallucci emphasized it – „the intention was clear – to allow Serbs in these municipalities to simultaneously live in two worlds“ (Gallucci, 2014).

The Plan envisages the equality of Albanian and Serbian languages in official use. The emphasis was on the protection of ethnic, religious and cultural identity of the communities living in Kosovo, particularly the minority ones. In its Annex II the Plan provides for special autonomy in the field of education, establishment of elementary and secondary schools in the minority language in accordance with Belgrade’s educational policy, whereas Annex III enables the Serbian community north from the Ibar River to maintain its own university within the „enhanced competencies“. In addition to administrative authorities, the self-governments will have local courts as well (Ahtisaari Plan, 2007).

The highest legal act of Kosovo is a normative embodiment of the Ahtisaari Plan. Within the framework of constitutional guarantees, the members of minority communities, individually or collectively, have right to: „express, maintain and develop their culture and preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and culture“; „receive public education in one of the official languages“, „receive pre-school, primary and secondary public education, in their own language“, „establish and manage their own private educational and training establishments“, „use their language and alphabet in their relations with the municipal authorities or local offices of central authorities“, „use and display community symbols“, „have personal names registered in their original form“, „have local names, street names and other topographical indications“, „create and use their own media“ including the national frequency for Serbian channel, „maintain free and peaceful contacts with persons in any State, in particular those with whom they share an ethnic, cultural, linguistic or religious identity, or a common cultural heritage, in accordance with the law and international standards“, which can be interpreted as the confirmation of the guarantees which the Ahtisaari Plan offers to Serbs within the „package“ of special relations with Belgrade (Ahtisaari Plan, Art. 59).

In accordance with the Ahtisaari’s proposal, reserved and guaranteed seats are envisaged for members of minority communities in the representative body, where in the total number of 120 MPs twenty seats are reserved for minorities, out of which ten seats are for the representatives of the Serbian community. „Any seats gained through elections shall be in addition to the ten (10) reserved seats

allocated to the Kosovo Serb Community and other Communities respectively.” (Ahtisaari Plan Art. 148). This, however, is not any longer possible, because this provision was valid throughout three electoral cycles, after which – according to optimistic assumptions – the interethnic political life should become more stable. The Ahtisaari Plan also stipulates an obligatory participation of Serbian representatives in the executive branch and a veto system for bills which might affect minority communities.

The plan which the Finnish diplomat proposed in 2007 has significant features of power-sharing, i.e. consociative model of democracy. Consociative democracy refers to plural and divided societies. Segmentation is reflected in ethnic, religious, racial, cultural and other diversities among members of the society. Consociation is a model of democracy which enables reconciliation in deeply divided societies, unlike the politics of separation, assimilation and forced migration. There are four defined fundamental characteristics of consociative democracy which can at least declaratively be recognized in the structure of the Kosovo society. First of all, the power is exercised by the coalition of political elites of the most important subcultures in the plural society. Veto right is a mechanism for protection of minority communities and it assures their vital interests. Principle of proportionality provides for the participation of minority communities in performing state and public functions as well as in distribution of public resources, while retaining the right of each segment of plural society to independently decide on its internal issues, i.e. to have a form of political autonomy. (Lijphart, 1992, p. 32-37).

In the actual institutional arrangement, representatives of Serbian community exercise their power through constitutionally prescribed post-electoral coalitions with the ruling Albanian party. The most significant political cooperation has been achieved between the Independent Liberal Party (SLS) which represents Serbs and the PDK of Hashim Thaçi. The last local and parliamentary elections marked the end to the existence of the SLS in its genuine form due to the absence of Serbs' support (Results of elections CEC, 2014). Serbian representatives are granted veto right in the fields affecting minority communities and they should be proportionally represented in all important institutions in Pristina. However, in important issues such is the establishment of Kosovo armed forces, which requires the approval of the Serbian side as well, Albanian parties have already mentioned a possibility that potential Serbian veto will not be valid. (Đorđević 2014)

The form and the level of political autonomy for Serbs remain disputable in power-sharing arrangement. The Ahtisaari Plan specifies a high level of decentralization and competences at the local – municipal level. The Brussels Agreement stipulates a higher level thereof, i.e. the establishment of the Community of Serbian Municipalities which shall exist as a separate political subject. The analysis of the Ahtisaari Plan and the Brussels Agreement (later on in this paper) shows us that the competences envisaged for the local level are only elevated to the level of the CSM. Autonomous educational policies, judiciary and security have already been envisaged to be in the hands of Serbian representatives. Also, the Ahtisaari Plan envisages the partnership of Serbian majority municipalities, however without a precise definition of the model and the level of such partnership. Brussels Agreement can rather be considered an explanation or modification of the Ahtisaari Plan, and certainly not an „Ahtisaari Plus“.

The politics of Belgrade brings additional confusion as it presents the CSM as a separate institution parallel to Pristina, whereas Pristina wants to relativize every form of Serb autonomy. It can be said that while Belgrade desires a „new Republic of Srpska“ in Kosovo, Pristina and international community are afraid of such a creation. However, such hopes or fears, depending on the point of view, are absolutely unfounded. North Kosovo, consisting of four Serbian municipalities and associated with municipalities in central and southern parts of Kosovo without a territorial connection, does not have organizational



and institutional, and particularly no demographic and economic capacities to create a separate political entity which might show a separatist potential in near future. In other words, northern Kosovo, together with other municipalities, cannot survive without help from Belgrade or Pristina.

There are sharp differences among theoreticians and their understandings of the consociational model of democracy. Two schools of thought have been created in political theory, one which considers the consociation a positive and only possible solution for plural and segmented societies, and another, which is suspicious regarding the success of results of thus established democracy. The critics of consociational model say that it has a certain level of separatist, i.e. secessionist potential, while in the opinion of other authors the consociative democracy through its successful mechanisms even made itself excessive, because it removed the identity conflicts within plural communities.

We have seen that the Ahtisaari Plan contains a strong basis for the establishment of a power-sharing arrangement. There is, however, a justified question – to what extent did these institutional mechanisms alleviate interethnic cleavages and establish an integrated society? On the basis of Donald Horowitz's theoretical critiques, we shall point to possible negative phenomena in implementation of power-sharing arrangement in Kosovo; majority of them was manifested through irresponsible action of political elites. Horowitz emphasizes five basic remarks to defend the attitude that consociation does not offer institutional sustainability.

First of all, the political elite of the majority group in plural society does not perceive long-term perspectives; therefore the impulse for a short-term winning of power is not a motivation for power-sharing with minorities if majority elites are capable of governing alone. This could be seen in the announcements that the new government of Kosovo should be composed without representatives of the Citizens' List Srpska, although their presence is constitutionally guaranteed (Novosti, 1 August 2014, p. 7). Secondly, Horowitz disproves the claim that political elites which represent their segments will be more tolerant than ordinary citizens. On several occasions it was confirmed that sharpening of the rhetoric and incentives to the interethnic animosity in fact brought political points, particularly in the electoral period. The most prominent in this sense on the Albanian side is a non-negligible nationalist option Self-Determination which conditioned its participation in the new government of Kosovo with the cancellation of all agreements with Belgrade achieved so far (Tota, 2013). Particularly, the achieved agreements pertain to the rights of Kosovo Serbs. Thirdly, a very probable emergence of resistance against the elites within the subcultures can challenge the compromises achieved thus far. Such was the example with the Independent Liberal Party which paid its participation in the government with the contempt of the community it represented. „Thaçi's Serbs“, as they were colloquially named, were marginalized at the last election, and Tachi's „long-term investment into them offered poor results in the key moments“ (Morina 2014). The fourth justified remark pertains to the fact that a consequence of cultural autonomy and equality of segments is the alleviation of interethnic conflicts but not their regulation. The case of Kosovo has shown that if there is no readiness of different ethnies for living together, institutional models remain only theoretical constructions contained in constitutions and laws. This claim shall be particularly corroborated within our analysis of the opinion poll on ethnic distance between Serbs and Albanians in Kosovo. Finally, non-distinguishing of pre-electoral and post-electoral coalitions, i.e. insisting only on post-electoral alliances, makes the theory of democratic consolidation vulnerable. In Kosovo there is no recognition of the positive side of pre-electoral coalitions which would go beyond the borders of social and ethnic cleavages. Political arena would in this way gain a multi-ethnic character and divisions would be based on ideological choices. However, in present circumstances, a pre-electoral cooperation of Albanian and Serbian parties would be considered treason on both sides. (Horowitz, 2000, p. 19-22).



The central government in Pristina, as the creator of policies and regulator of the decentralization process, took steps towards the implementation of the Ahtisaari Plan, however without enough readiness to do this in a dialogue with the Serbian part. They did not observe the fact that without an approval from Belgrade Serbs in Kosovo would not accept any form of transfer of competences but only make parallel institutions. Certainly, Serbs could have realized their interests better through decentralization and could have responded to the needs of citizens for improvement of the living conditions, but the post-conflict period requires much more attempts for such politics to be conducted. Therefore the results of decentralization prior to the signing of the Brussels Agreement were very scarce in sense of legitimacy.

The core of the problem was lack of trust among the remaining Serbian population in the enclaves to accept a form of local self-government that was designed and supported by the majority Albanian side from Pristina. Serbs considered it an offer which would result in their permanent emigration from the places they live in. The times of parallel „lawlessness“ in which Pristina’s institutions were not accepted while Belgrade institutions acted on small-scale only, yielded an infrastructural catastrophe and economic underdevelopment of the municipalities with majority Serbian population. If one adds to that the factor of insecurity as a consequence of ethnic animosity and conflicts from the recent past, the complete picture of difficult existential position of the population in Serbian municipalities becomes clearer.

There were certain political forces in newly formed municipalities which accepted the integration with Pristina and implementation of provisions of the Ahtisaari Plan. Institutions of local self-government have been created, with Serbian nationals appointed the heads thereof. However, citizens expressed their distrust against the created institutions for two main reasons: the manifested initial irresponsibility of the new authorities and the feeling of loyalty and belonging to the institutions led from Belgrade. The absence of legitimacy of the newly established institutions was manifested through minimum turnout of voters at local election organized by Pristina. For example, in the municipality of Gračanica, which is the largest Serbian municipality in central Kosovo, only 23% of the total number of voters participated at the local election of 2009 (OSCE 2009).

It is important to emphasize that sustainable and efficient municipal authorities can exist only if there is a majority support and legitimacy from the citizens. Having in mind that Kosovo today is a separate political system beyond the influence of Belgrade authorities, the position of municipalities with Serbian majority must be regulated in an agreement with the authorities in Pristina. The Ahtisaari Plan offers significant levers of power at the local level and guarantees that autonomy in education, healthcare, composition of police forces, first-instance judiciary etc. will be enabled.

Hence, the major goal becomes the implementation of provisions of the Ahtisaari Plan, adjusted to the agreement achieved in Brussels between Belgrade and Pristina on establishing the Community of Serbian Municipalities. The creation of the Community of Serbian Municipalities with actual levers of power is accompanied with special goals which should be achieved at the local level:

- A. Formation of municipalities that will enjoy legitimacy from citizens (through local election held in 2013)
- B. Providing municipalities to have their own income and an undisturbed flow of funds from Belgrade and Pristina (agreement on transparent financing of Serbian municipalities)
- C. Start-up of new infrastructural projects and reconstruction of old ones which were devastated in war conflicts and during the course of time
- D. Guaranteed autonomy for municipal authorities in regulation of the systems of education and healthcare, first-instance courts and composition of police forces.

## Brussels Agreement

The Brussels Agreement, signed on April 19th, 2013, is the First Agreement on Principles Governing the Normalization of Relations“ signed by the Prime Ministers Ivica Dačić and Hashim Thaçi. The Brussels Agreement was preceded by the agreements and protocols on freedom of movement, civil registers, cadastre records, customs stamps. February 2012 saw the Agreement on Regional Representation and Cooperation which enabled Kosovo to participate in regional initiatives and meetings under an asterisk and footnote. Finally, the recognition of university diplomas was agreed upon and the conclusions on the integrated border management (IBM) were harmonized (Pregled 1-2, 2013).

The First Agreement, signed between the two Prime Ministers and facilitated by Baroness Ashton, consists of fifteen items. The Agreement encompasses four important topics. The first part of the document refers to the formation of the Community of Serbian Municipalities and its general competence. The second part includes the issues of security and judicial sector, i.e. the integration of the existing political and judicial institutions in North Kosovo into the institutional framework of Pristina. The third key topic is local election, held pursuant to the Item 11 “in accordance with the Kosovo laws“. Finally, besides the time frame and the manner of implementation of the provisions of the Agreement, the Item 14 reads that „neither side will block, or encourage others to block, the other side’s progress in their respective EU paths“ (Brussels Agreement, 2013).

The Brussels Agreement envisages the establishment of a community of Serb majority municipalities which will be „open to any other municipality provided the members are in agreement“. The Community will be created by statute, and its existence will be guaranteed by laws and constitutional law. The community will have its bodies: President, Assembly, Council... and will have a representative role before the central government. The most important provision pertains to the competences of the Community, saying that the CSM will have „full overview of the areas of economic development, education, health, urban and rural planning“(Brussels Agreement, Art. 4).

There is a disagreement between the Albanian and Serbian sides whether this is a community or a common association of municipalities which will have competences at the level of a non-governmental organization. The Albanian side decreases the importance of the CSM, emphasizing that the new institutional creation will not have larger competences than the previous legal models for association of municipalities, whereas the Serbian side overemphasizes the importance of the CSM, perceiving the Community as future institutional framework for the Serbian community independently from the decisions of Pristina. The reality is in the middle between these two interpretations. The scarce wording of the Brussels Agreement nevertheless gives us sufficient contours of the future Community of Serbian Municipalities. It is a model of autonomy which will have its own territorial and personal aspect, offer significant competences to Serb representatives to decide in the domains of education, healthcare and economic development, which exceeds the common competences of local self-governments. However, this will not mean that the CSM acts independently in relation to Pristina, but that it will make an integral part of its institutional system.

The Brussels Agreement was signed in mutual interest regardless the negative critiques. For Belgrade, the benefit from the achieved agreement reflects in realization of three national interests. As Ejodus emphasizes, the first is the improvement of Serbia’s position in the EU integration. The second reflects in creation of an „environment for better protection of Kosovo Serbs“. After all, Serbia succeeded in the achieved agreement to be statutory neutral (Ejodus, 2014). It will be very challenging for the authorities in Belgrade to defend the position of non-recognition of the separate

statehood when taking into account the international pressure and expectations in the next round of negotiations. Every initial in Brussels means the legal waiving of Belgrade from a part of its sovereignty. Also, all competences which Belgrade refers to Pristina at the end of the dialogue will have to be „harmonized with the Constitution and the legal system of Serbia“ (Ejdus, 2014).

The advantages from signing the Brussels Agreement for Pristina are multiple. Although bearing a much stronger commitment for implementing the agreed, Pristina assured an undisturbed path towards the EU integration, having in mind that Belgrade committed itself not to obstruct. Second, Belgrade for the first time recognized Pristina as an equal collocutor and the negotiations were led at the Prime Minister level. However, the major benefit for Pristina is a peaceful integration of north Kosovo into the institutions under its control. The beginning of that integration was marked by holding the local election where new representatives of four Serb majority municipalities have been elected.

The devastating circumstance is that the political elites in Belgrade and Pristina were forced by the third party to sit around the negotiating table. In addition, the readiness of both sides to start negotiations was based on wrong motives. The Brussels Agreement was achieved with facilitation of the European Union institutions and with a promise that the achieved agreement will accelerate the European integration. The primary interest of Belgrade was not to resolve the existential and security issues of the citizens of north Kosovo who feel as citizens of Serbia, but to prevent possible termination of negotiations with the EU. On the other hand, years-long lack of Pristina's interest in north Kosovo was replaced with the story about the „inviolability and round-up of the territorial integrity“.

Critiques of the Brussels Agreement in Belgrade and Pristina are different. The Serbian side contests the right of the government to sign the agreements which are contradictory to the actual Constitution of Serbia. It also disproves the legitimacy of the agreement considering that the majority of Serbs living north from the Ibar River have still not accepted its implementation.<sup>1</sup> There are significant reserves against the future competences of the Community of Serbian Municipalities because Serbian public is not convinced that this is the institutional framework that will guarantee a safe survival of Serbs in Kosovo.

A negative side of the Brussels Agreement observed from the Albanian perspective is the danger from segregation. As Morina emphasizes, creation of the CSM „challenges the entire concept of multiethnic Kosovo“ (Morina, 2014) Segregation is the interpretation of the situation in which other minorities in Kosovo will have less rights and institutional mechanisms for protection in comparison with Serbs, and that borders of different „ethnic territories“ will be drawn across Kosovo.

This argumentation loses several facts from sight. First of all, institutions in north Kosovo have existed completely independently from Pristina and the only modality for the institutions to integrate with Pristina with the citizens' approval is a broad autonomy. Furthermore, Serbs in Kosovo enjoy a specific status because until 2000 they were considered members of the majority population and therefore had the rights of an equal and not of a minority people. The particular institutional „sensitivity“ for Serbs is justified when taking into account that Serbs left towns and villages in which Albanians took over the power, that very small progress was made in returning the expelled Serbs and that still no Albanian has been sentenced for the crimes committed against Serbs. On such basis, the multiethnic Kosovo stands on fragile legs. Serbs in Mitrovica, Leposavić and Zvečan fear that the cooperation with Pristina will reduce their number to the number of Serbs living in this city today

---

<sup>1</sup> According to the research carried out within the project of the UK Embassy and the YIHR, only 30.2% of the North Mitrovica population supports the Brussels Agreement.

(before 1999 there were about forty thousand, today about one hundred people). Finally, the analysis of the research of ethnic distance which comes in the next chapter will show that Albanians do not want to see Serbs in common institutions and therefore the CSM arises as a sustainable solution with the effect of suppression of segregation and not the deepening thereof.

## The Achievements of Interethnic Coexistence in Kosovo

The research of ethnic distance<sup>2</sup> carried out within the project supported by the UK Embassy and the YIHR, points to a significant interethnic division in Pristina with Gračanica and in North and South Mitrovica. Observed in the context of the Brussels Agreement and creation of the CSM, the results draw a pessimist picture. Support is missing both for the existing institutional arrangement and for possible granting of larger autonomy for Serbs.

When asked „Would you accept a member of Serbian/Albanian nationality to be on the leading position in the state?“ 70.4% of Albanian respondents replied No, while the answer of a bit less percentage of Serbs – 62.8% - was negative. The high percentage of intolerance and non-acceptance of members of another nation in the institutions' leadership speaks about the absence of basic consensus and possibility for creation of common institutions. The basis of the actual relationship is distrust.

Particularly devastating is the reply to the question „How often do you socialize with the members of Serbian/Albanian nationality?“ where totally 42 % of Serb and Albanian respondents said that they did not socialize at all, with 21.5% of the respondents saying that their contacts with the members of another nationality were very scarce. Besides, to the question „How often do you visit Albanian/Serbian restaurants, shops, cafés?“ 48% of the respondents answered „very rarely“, while 15.3% said „rarely“. These data show a deep division and absence of any sort of interaction whatsoever among the majority of the members of the two ethnic groups, in the environments where they live side by side. The segregation is, therefore, already existing and not to be achieved by concluding new agreements.

Answers to the questions about the security show that in respondents' eyes Kosovo has not yet left the domain of post-conflict sensitivity and possibility for escalation of new ethnic-based conflicts. Almost 60% of the respondents of Serbian nationality think about leaving Kosovo. Although, individually observed, economic situation is the main reason for which they would leave the places of their residence (49.4%), the reasons like threatened personal security, interethnic animosity, disrespect of human rights and political instability are dominating. Important difference between the responses of Serbs and Albanians refers to the aspect of arousal of a violent ethnic conflict. Serbs see a high level of risk - 49.6%, whereas not insignificantly 25% of Albanians think that a risk from new conflict is high. Serbian community feels more threatened and feelings of fear and insecurity are stronger among its members. A form of autonomy and creation of the Community of Serbian Municipalities might enable a feeling of higher security.

There is an important agreement among the Kosovo population about the rights of minority communities to be represented in the parliament (in favour of the representation: 56.7%-Serbs, 56.2%-Albanians). This seems to be the sole institutional model of participation of Serbs which enjoys the Albanian majority support. Already at the attitude that „Serbs and Albanians should be equal in the local self-government authorities“ the support falls to 27.8% of the Albanian respondents.

---

2 A more in-depth analyses of the research results and methodological explanation can be found in the papers of Nikola Jović and Milena Gligorijević.

According to the results of the research of ethnic distance, many guaranteed rights in favour of the power-sharing model have not met the approval of the members of the Albanian community. The equality of Serbian and Albanian languages in the official use is supported by 20.7% of the majority population. Parliamentary representation becomes only a form if minority communities do not proportionally participate in forming the government. However, only 19% of Serbs and 12.4% of Albanians agree that „both Serbs and Albanians should take political positions“. The insignificant support to the participation of representatives of another ethnic community in political life points to the problem of permanent lack of legitimacy of any form of multiethnic government. The existing institutional design produces cleavages both at interethnic level and in the intra-ethnic realm – between voters and their political elites (such in the above mentioned example of the Independent Liberal Party and its participation in the government).

Besides participation in the legislative body, Serbs and Albanians agree to a significant extent in one more question. It is about the negotiations between Belgrade and Pristina held in Brussels. When asked „do you support the negotiations?“ 36.1% of Albanians and 29.4% of Serbs replied affirmatively. Although these are the negotiations which should lead to their better position and protection, it seems that Serbs living in Kosovo do not comprehend special benefits. If adding the data that only 14.2% of Albanians support granting larger autonomy for Serbs, we come to the conclusion that Kosovo, following the desires of its population, is in a kind of an institutional deadlock.

Observed from the angle of post-conflict management, we reach important conclusions by comparing the results of research per places of residence. The highest fear from arousal of new ethnic conflict (almost 61.4% of the respondents) is among the citizens of Mitrovica south from the Ibar River, which is in absolute majority inhabited by Albanians. In Pristina, respondents expressed the lowest possibility for arousal of new conflict (only 11.5%). The highest, but still not the absolute majority support to the Brussels negotiations in fact comes from those who fear new conflicts the most – citizens of South Mitrovica (39.6% of the respondents support the negotiations).

Finally, important data have been obtained through the responses to the interrogative attitude „My opinion on Serbs/Albanians has been created on the basis of ...“. Personal experience and direct contact are dominating among the middle-age respondents, followed by the opinion and attitudes of the family at younger categories of population. It is interesting that almost 20% of the respondents of Serbian nationality said that their attitude towards Albanians is influenced by the „opinion and attitude of religious leaders“ i.e. representatives of the Serbian Orthodox Church.

Among the responses of the members of the Albanian community it is interesting that 50.2% of the respondents said that their image of Serbs is formed on the basis of information from the media. This data may speak in favour of the thesis that there is no live contact between the members of different ethnic communities, so that the image of one's' about the others is obtained through the media. On the other hand, the research reveals significant power in the hands of media, which they can invest in changing the consciousness and promotion of ideas of multiethnic coexistence.

## **Autonomy as a Prerequisite for the Creation of Multiethnic Society – Concluding Remarks**

The feeling of distrust and poor performance of institutional mechanisms are the main obstacles for establishing a multiethnic society in Kosovo. A compromise between desires of the majority Albanian population and the remaining Serb community had to be achieved. The Albanian side should accept the undeniable right of Serbs to specialty and their desire for an autonomous government in the domains

of education, healthcare, security and justice. On the other hand, Serb population has to comprehend the necessity for cooperation and compromise-building with the Albanian side, i.e. the institutions in Pristina. The road towards the achievement of this goal has two key obstacles.

The first obstacle consists of an insufficient transparency of the Belgrade-Pristina negotiation process. The discussions led in Brussels so far opened the space for manipulation, both with information and at the political level, where the authorities in Belgrade and Pristina often used the negotiations for internal political conflicts and gaining short-term political points. On the other hand, among citizens who are very concerned about the outcome of the negotiations, the uncertainty of the process deepened the tensions and caused fear from changing the status quo. The key fact is overlooked - that any agreement achieved in Brussels will remain a dead letter on the paper if there is no will among the citizens for its implementation. The current situation in Kosovo – institutional blockade in Pristina (without participation of Serbs in the institutions), strengthening of political forces opposing the agreements and tacit boycott in North Mitrovica confirms this the most.

Another hampering circumstance is that the agreement in Brussels was achieved with the facilitation and under the political pressure of the international community, the EU institutions above else. The main shortcoming in institutional designing made by international actors is that citizens, in this case the members of various ethnic communities, feel excluded. The absence of interethnic consensus is supplemented with international pressure on political elites of the “confronted” communities, while the members of these communities gain an undeniable impression that solutions have been imposed and should not be accepted.

Same as other deeply divided Balkan societies, Kosovo was offered solutions *a la Carte*, where very complex democratic constitutional arrangements were attempted to be applied in a fragile democracy, lacking participation and, therefore, legitimacy. The main guidelines of the international community in this designing are geostrategic and regional reasons, with expectations that complex relations “will be normalized” in compressed time. The adopted or imposed highest legal acts are expected, as emphasized by Professor Basta Fleiner, to „simultaneously produce and guarantee the assumptions for their validity“ (Basta Fleiner, 2013). Same is true for the Brussels Agreement.

The creation of the Community of Serbian Municipalities would bring a double benefit. Members of the Serbian ethnic community gain institutional security and possibility to independently govern the key sectors. Representatives whom they elect will act at the local political level, their results will be easily measurable and their accountability clear and undivided.

Another advantage is relevant for the Albanian side which political discourse will lose the “Serbian issue” as the main political problem and devote to resolution of essential social problems. Besides, representatives of Serbs will not anymore have a role in polarization of the political scene in Pristina through support to certain ruling political options. The main activities will be the ones within the framework of the Community of Serbian Municipalities, while the representative activity in Pristina will be based on protection of the guaranteed rights of the Serb community in Kosovo.

Interethnic conflict between Serbs and Albanians in recent past created the relation of deep distrust which the years of post-conflict management did not manage to make relative. The results of the research point to the embedded positions in the ethnic trenches of both sides. The intention to create a multiethnic society in Kosovo for now comes only from the external factor. Closure of the institutions managed from Belgrade cancels the institutional parallelism but leaves the psychological one. Possible absence of autonomy for Serbs in the form of Community of Serbian Municipalities will solidify the feeling of fear, insecurity, segregation, i.e. the permanent life of Serbs in a parallel world.

## Literature

- Basta Flajner, L 2010, "Međunarodna zajednica i ustavotvorna vlast" in *Država i demokratija*, ed. M Podunavac, Službeni glasnik, pp. 167-176.
- Ejdus, F 2014, "The Brussels Agreement and Serbia's National Interests – A Positive Balance Sheet?", *Analysis*, Konrad Adenauer Stiftung, Belgrade, pp.1-8.
- Gallucci, GM 2012, "The Ahtisaari Plan and North Kosovo", *TransConflict, Policy*, Available from: <<http://www.transconflict.com/think/policy/ahtisaari-plan-north-kosovo/>>. [10 June 2014].
- Gjoni, R&Wetterberg, A&Dunbar, D 2010, "Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge in Kosovo", *Public Administration & Development*, vol. 30, no. 5, pp. 291-312.
- Horowitz, D 2002, "Constitutional Design: Proposal versus Processes" in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, ed A Reynolds, Oxford University Press, Oxford, pp. 19-22.
- Horowitz, D 2000, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles&London.
- Lajphart, A 1992, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb.
- Lijphart, A 2008, *Thinking about Democracy: Power-Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, Abingdon.
- Morina, A 2014, "Brussels 'First Agreement' – A year after", *Policy Briefs*, Konrad Adenauer Stiftung, Belgrade, pp.1-7.
- Tatalović, S 2010, *Globalna sigurnost i etnički sukobi, Politička kultura*, Zagreb.
- Teokarević, J 2012, *Demokratizacija postkomunističkih političkih sistema na Balkanu*, Fakultet političkih nauka, Belgrade.
- Ahtisaari Plan, 2007.
- OSCE election report, 2009.
- Pregled 1-2, *Službeni glasnik*, p. 129-143, 2013.
- First Agreement on Principles Governing the Normalization of relations - „Brussels Agreement“, 2013.
- Results of parliamentary elections in Kosovo, Central Election Commission, 2014.
- Results of the research of ethnic distance between Serbs and Albanians, Research team of the Faculty of Political Sciences, 2014.
- Dorđević, D 2014, "Čeku trikom pravi vojsku", *Novosti* August 11. Available at:<<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:504933-Ceku-Postoji-i-Plan-B-kako-da-Kosovo-dobije-vojsku>>. [September 21, 2014].
- Refki, A 2009, "Gde su obećane srpske opštine na Kosovu?", *Deutsche Welle* September 9. Available at:<<http://www.dw.de/dw/article/0,,4659213,00.html>>. [June 10, 2014].
- Tota, E 2013, "Self Determination Movement warns that it will send the Brussels Agreement to the Constitutional Court", *Independent Balkan News Agency* June 10. Available from: <<http://www.balkan.eu.com/determination-movement-warns-send-brussels-agreement-constitutional-court/#sthash.C98f4PLq.dpuf>>. [June 8, 2014].
- Tači hoće vladu bez Srpske, 2014. Available at:<<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html%3A503682-Taci-hoce-vladu-bez-Srpske>>. [September 21, 2014].

Dušan Vučićević

## Electoral System as a Factor of Overcoming the Ethnic Cleavage in Kosovo

In this article the author attempts to answer the question if the existing electoral model contributes to the alleviation of ethnic divisions in Kosovo. Elections for the Assembly of Kosovo are carried out according to the proportional model, with open lists and 5% electoral threshold. Out of 120 seats, twenty seats are guaranteed for minority MPs, with ten of them belonging to political subjects representing the interests of the Serbian community and the remaining ten to other non-majority communities. The design of Kosovo institutions adopted the ideas of consociational theory; hence the election of MPs is carried out following the proportional model with particular guarantees for the institutional protection of minorities. Although securing the minority voice to be heard in the Kosovo parliament, such electoral design creates institutional incentives for implementation of ethnocentric politics without contributing the creation of neither multiethnic parties nor the parties oriented towards the politics of reconciliation. Therefore the text analyses potential accommodation capacities of some of the ideas stemming from the integrationist theory, above else of alternative vote and single transferable vote.



Kosovo electoral system,  
Serbian community in Kosovo  
parliament



This text is originally written in  
Serbian language.



Electoral system is a set of rules and procedures by which individual votes are transferred into parliamentary seats. It is the central nerve of a political system, as this complex subsystem is where holders of the key governmental functions are elected and conflicts among the most important political and social actors in a polity are resolved. There is no general agreement in political science on the importance of electoral systems for the development of party and political systems. There are two diametrically opposed attitudes. According to the first one, electoral systems are attributed a secondary, almost insignificant role, while neglecting that even in stable democratic societies electoral results directly influence the composition of parliament, formation of the government and the party system, and that electoral outcomes themselves are a direct consequence of combination of various electoral institutions and (non)deliberate choice of a certain electoral model. According to the second, maximalist position, all problems and challenges in the democratization process can be resolved by a reform of electoral system, which ultimately leads to constitutional and electoral engineering and one-sided approach to the resolution of problems which, most often, cannot be removed by simple redesigning of constitutional and electoral rules.

Although the aim of this article is to determine whether the existing electoral system in Kosovo contributes to the alleviation of ethnic cleavages and if some other electoral model would more efficiently contribute to the overcoming of ethnic cleavages and de-ethnification of the Kosovo political scene, the author shall try to avoid the trap of the maximalist position. Although we believe that electoral system is the most significant part of political system, as it influences the party system and broadens the spectrum of political representation, we do not want to reduce the fate of the “Kosovo society” to the electoral architecture. After all, the problems which minority communities in Kosovo are faced with cannot disappear by a change of electoral laws. Electoral institutions do not provide freedom of movement to the remaining Serbs and return of the displaced, do not solve murders nor reveal the destiny of persons missing after 1999, do not prevent sacrilege of Orthodox sanctities and graveyards, do not make people forget the past which was marked by sharp polarisation of the two largest ethnic communities, Albanian and Serbian, the polarisation which was frequently growing into open conflict and violence, further deepening the antagonisms between the opposed ethnic groups. Nevertheless, we think that for further coexistence of different ethnic groups in Kosovo a careful modelling of electoral system is crucially important, provided, of course, that the set goals imply the election of moderate politicians, acceptable both for the Albanian and the Serbian communities, the creation and strengthening of multiethnic parties and de-ethnification of politics in Kosovo. Only in such conditions Kosovo institutions could be acceptable for Serbs as well and only such institutions could resolve the above mentioned problems.

## **Is There “The Best” Electoral Model for Ethnically Divided Societies?**

One of the biggest challenges which a large number of states face with is ethnic, religious, linguistic and cultural diversity. Hence the attempts for finding solutions for regulation and alleviation of conflicts in deeply divided societies are a particular challenge not only for politicians but also for researchers. If we neglect the advices that the best option for ethnically heterogeneous societies is a peaceful political break up, the disappearance of the existing pluralistic state and the emergence of new, ethnically (more) homogeneous states, we have two solutions before us. According to the first one, the best is to draw clear institutional demarcation lines between the confronted ethnic communities. Effectively, it is possible to achieve institutional separation by the federalisation of

the state, by building of a separate judicial or educational system in the territories populated by members of different ethnic groups, by the formation of constituencies in the areas where members of minority groups are territorially concentrated, by the creation of electoral rules allowing positive discrimination of parties and candidates of ethnic communities, etc. Such institutional solutions create conditions for carrying out an exclusively ethnic-based politics. At another pole are the ideas aimed at integration of communities in conflict. The advocates of such ideas are aimed at minimisation of the importance of ethnicity in political life, de-ethnification of politics, promotion of individual human rights and freedoms and building a feeling of affiliation to the polity independently from particular, national identities, but not contrary thereto.<sup>1</sup>

The debate about the appropriate institutional solutions for deeply divided societies can be reduced to the debate on their choice of electoral system. On the one side are protagonists of the idea of proportional representation (PR). Proportional electoral system - in combination with veto powers for minority communities by which they protect their vital interests, with guaranteed autonomy enabling independent decision-making on internal issues and with proportional allocation of state resources and public positions in every segment of the divided society – sums up the basic features of the concepts of consociational or power-sharing democracy. The outcome of such institutional arrangement is the rule of grand coalition by which Lijphart implies formal and informal division of power among different ethnic, religious, linguistic and cultural groups in a society. Proportional electoral system, particularly in its extreme variance (single constituency and absence of legal electoral threshold), provides maximum proportionality between the share of votes and the mandates won, fair representation of all social groups and interests in the parliament, development of multiparty system, formation of coalition governments which must secure their survival through permanent negotiations and inter-group consensus building. The main representative of these ideas and the creator of the concept of consociational democracy is Arend Lijphart (Lijphart 1997, 1991, 1996, 2008). Consociational mechanisms give excessive power to political elites elected by different segments of plural society. They do not create institutional incentives for politicians to work on political integration of the state, but motivate them to propose politics from which only the members of their own ethnic groups will benefit.

Another school consists of authors who propose the holders of political power to be elected according to electoral procedures which are more favourable for the candidates enjoying support in the confronted ethnic groups, the politicians oriented towards the politics of reconciliation (Bochsler 2011; Horowitz 1985, 1991, 2003; O'Leary et al. 2003; Reilly 2001) While consociationalists put the emphasis on post-electoral coalitions, the members of this school assign more important role to pre-electoral coalitions and creation of multiethnic parties which would stem their electoral strength on the basis of votes going beyond ethnic borders. Candidates elected by votes of different ethnic communities would have a stronger obligation to carry out the politics which is not exclusively ethnic-based. The electoral model proposed by Donald Horowitz as the best solution for ethnically complex societies was the system of alternative vote (AV). According to Horowitz, alternative voting creates incentives for inter-group accommodation at elections by encouraging parties and candidates to run campaigns appealing to voters from the opposite ethnic camp to give them their second (or third) preferences when it is already certain that their first preferences

---

1 On constitutional patriotism as a strategy for building of political identity and unity in the pluralistic Kosovo society see the text by Nikola Beljinac in this volume.

would go to the candidate from their own ethnic group. In situations when none of the candidates has the absolute majority of the first preferences, the number of the second (third, fourth...) preferences can decisively influence the electoral outcome. Therefore the political parties will be motivated to take moderate positions, which will increase their inclination towards compromise, while candidates will attempt to expand their electoral base beyond their own ethnic group in search of the absolute majority of preferences. Alternative voting, as well as the systems of single transferable vote (STV) and single non-transferable vote (SNTV), which we will deal with further in this text, can lead to the politics of inter-group compromise and pre-electoral negotiating only if being implemented in constituencies of multiethnic character.

Systems of alternative vote, i.e. instant run-off systems, are based on preferential voting and single-member constituencies. In them voters express their preferences by writing number one (1) before the name of the candidate being their first choice, number two (2) before the candidate who is their second choice, and so on. Counting of votes in this system is a multiphase process which lasts until one candidate does not obtain the absolute majority of votes. More precisely, if no candidate has absolute majority of first preferences, counting continues by eliminating the candidate with the lowest number of first preferences and distributing his/her votes to other candidates in accordance with other preferences marked on the ballot. This procedure repeats until one of the candidates gathers the absolute majority.

In a hypothetical situation in which in a constituency 42% of voters vote for the radical candidate of the ethnic group A, 26% for the radical candidate of ethnic group B, 17% for moderate candidate of the ethnic group A and 15% for the moderate candidate of the ethnic group B, it is possible to elect a moderate candidate if moderate voters mark as their second preference the moderate candidate from the opposite ethnic group instead of the radical candidate from their own.

TABLE 1. HYPOTHETICAL SITUATION IN A SINGLE-MEMBER CONSTITUENCY WITH CANDIDATES FROM TWO ETHNIC GROUPS – A AND B – OF RADICAL AND MODERATE ORIENTATION

	42%	26%	17%	15%
first preference	rA	rB	mB	mA
second preference	mA	mB	mA	mB
third preference	mB	mA	rB	rA
fourth preference	rB	rA	rA	rB

TABLE 2. RESULTS OF ELECTIONS ACCORDING TO THE SYSTEM OF ALTERNATIVE VOTE IN A HYPOTHETICAL SITUATION

	rA	rB	mB	mA
first counting	42%	26%	17%	15%
second counting	42%	26%	32%	excluded
third counting	42%	excluded	58%	

Although the total number of first preferences won by radical candidates is much higher (68%) than the moderate ones (32%), the distribution of other preferences – radical voters mark moderate representatives from their own ethnic group as the second preference, while moderate voters rather chose moderate candidates from the opposite group than the ones from their own ranks who are not ready for normalization and compromise but are in favour of additional radicalization of inter-group relations – leads to the election of moderate candidate of ethnic group B. In return, such electoral outcome influences both parties and candidates to alleviate their rhetoric, turn towards inter-group negotiations and position themselves closer to the median voter. Alternative voting is implemented in Australia, Fiji and Papua New Guinea, and after its adoption the last two mentioned states managed to alleviate ethnic tensions and reduce ethnic animosities which characterized their societies (eds. Gallagher & Mitchell 2005; Reilly 1997; eds. Reynolds, Reilly & Ellis 2005). Except in parliamentary elections in three Oceanian states, alternative voting is used in presidential election in the Republic of Ireland. The results of Irish presidential elections of 1990 show the significance of other preferences and their direct influence on the election of the head of the state in Ireland.

TABLE 3. PRESIDENTIAL ELECTIONS IN THE REPUBLIC OF IRELAND, 1990

candidate	first preference votes	elimination of Currie	second stage votes
Austin Currie (Fine Gael)	267,902	-267,902	-
Brian Lenihan (Fianna Fail)	694,484	+36,789	731,273
Mary Robinson (Labour)	612,265	+205,565	817,830
Non-transferable		+25,548	25,548
Total	1,574,651		1,574,651

According to the first-past-the-post voting system (FPTP), the winner of the presidential elections would be Lenihan. However, in the alternative vote system, the majority of voters who supported Austin Currie as their first preference marked Mary Robinson as their second, who after the second counting and thanking to the votes of Currie's voters was elected the President of Ireland. It is obvious that in an ethnically complex society the outcome of presidential elections can be influenced too by representatives of minority groups in a manner that they would entrust their second preferences to the majority group's candidate of a more moderate orientation. Such model could also lead to the strengthening of the politics of accommodation.

Apart from the alternative voting, other advocates of integrationist approach emphasized the potential value of the adoption of the single transferable vote, as a mechanism for alleviation of religious conflict in Northern Ireland (O'Leary et al. 2003), or for that matter of single non-transferable vote as a variance which could change the manner of election of the members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina (Bochsler 2011) after the verdict in the Sejdić-Finci versus Bosnia and Herzegovina case, by which the European Court of Human Rights in Strasbourg assessed that the members of national minorities in Bosnia – according to the existing model - were prevented to run for the members of the House of Peoples of the Parliamentary Assembly and the tripartite Presidency. According to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, only the candidates-members of Bosniak, Serbian and Croatian nationalities can run for these institutions, hence other BiH citizens were discriminated due to these provisions.

Single transferable vote is also based on preferential voting, however in multi-member constituencies. Each candidate in a constituency who achieves Droop quota –  $(\text{votes} / (\text{seats} + 1) + 1)$  – is elected. If a candidate has a higher number of votes than Droop quota, the „surplus“ of his/her votes is transferred to other candidates in accordance with other preferences marked on the ballot. At the same time, candidates with the lowest number of votes are excluded from counting and – same as with alternative voting – the votes of such candidate are transferred to other candidates, again in accordance with the marked preferences. The procedure for transfer of votes is repeated until the election of as many MPs as is the number of seats awarded in the constituency.

In the single non-transferable vote system, each voter has one vote in a multi-member constituency. If it is a three-member constituency, three candidates with the highest number of votes are elected regardless of the fact whether the distribution of seats among parties is proportional or not. In the presented situation (Table 4), party C is left without a single mandate in spite of 38.7% of votes won by its two candidates. Although the SNVT is not a proportional system and although the candidates have no institutional incentive to „seek“ votes within the opposite ethnic group, it yields bigger chances for the minority to win a seat than the classical majority systems within single-member constituencies. Bochsler therefore proposes this system for the elections for the BiH Presidency, but in a variance in which a number of members of the Presidency would be increased to five, and the state transformed into a single-member constituency. According to his calculations, three most numerous nations would still have at least one member each, a space would be opened for participation of candidates of other minority communities at elections, and a multiethnic party could also run for the fifth seat in the Presidency, attempting to win votes in both entities – the Federation of BiH and the Republic of Srpska.

TABLE 4. INDIVIDUAL NON-TRANSFERABLE VOTE IN A HYPOTHETICAL SITUATION

Three-member constituency	% votes	
candidate 1 - party A	21.1	elected
candidate 2 - party A	20.2	elected
candidate 3 - party B	20.0	elected
candidate 4 - party C	19.5	
candidate 5 - party C	19.2	

## Electoral System in Kosovo

According to the existing electoral model in Kosovo, 120 MPs are elected by proportional electoral system on the basis of open lists, by using the Sainte-Laguë method for transferring votes into seats, with 5% electoral threshold. Out of 120 seats, twenty seats are reserved for the minority communities, with ten of them belonging to political parties, coalitions, groups of citizens and independent candidates representing the interests of Serbian national minority, three seats go to Bosniaks, two to Turks and one for each of Gorans, Roma, Ashkali and Egyptians, while the last reserved seat is won by the electoral list of Roma, Ashkali or Egyptians winning the highest number of votes (Law on General Elections in the Republic of Kosovo, 2008). Political subjects representing the minority communities participate in distribution of the remaining 100 seats even if failing to achieve the 5% electoral threshold, which effectively means that the natural electoral threshold is applied for them. Due to the constitutional provision according to which each seat won at the elections is added to the seats reserved for the Serbian community (ten) and other minority communities, at the parliamentary elections of 2010 the minority parties won five more mandates in addition to the already reserved twenty (Constitution of the Republic of Kosovo, Article 148(1)). However, this constitutional provision is of a transitional character and was applicable only for the first two mandates of the Kosovo parliament after the unilateral proclamation of independence, so that in April 2014 a new Draft Law on general elections, which was not accepted by the Serbian community in Kosovo, entered the legal procedure.

The Draft Law introduced three important changes. First, in the new model of law, the reserved seats for minority communities (twenty) are transformed into guaranteed seats. In practice, this means that Serbian community has ten guaranteed seats and, in order to participate in the distribution of the remaining 100, it must win at least eleven seats at the election.<sup>2</sup> Since all simulations show that no minority community is able to win more seats than it is guaranteed, only the Albanian political parties would participate in the distribution of the remaining 100 seats (European Centre for Minority Issues, Kosovo 2013). Secondly, voters are allowed to vote for five candidates at the most within the electoral list, and in case the voters do not use that right or vote for more than five candidates, such votes would be added to the candidate at the top of the electoral list. If there is a coalition of several minority parties running for election, it will be difficult for them to achieve an agreement about who will be the bearer of the list as the votes of all voters who did not use the right to vote for the candidates within the list will go to the first on the list, particularly taking into account a very small number of citizens using that right as the majority of them vote for the electoral list only. And third, only the citizens with Kosovo documents will enjoy voting rights, which will prevent a large number of internally displaced persons and refugees who left Kosovo after January 1, 1998 to exercise their voting right (European Centre for Minority Issues Kosovo 2014).

At the local level, elections for municipal assemblies are organized according to the similar electoral system as at the central level – proportional electoral system, open lists, Sainte-Laguë formula for distribution of seats – but without a legal electoral threshold and guaranteed seats for minority communities, while the mayors are elected by two-round system – majority run-off (Law

---

2 At the election of 2010, Serbian parties won three seats which together with the ten reserved seats gave them totally thirteen MPs. According to the new model, seven guaranteed seats would be added to the three directly won ones, so that Serbian community would have ten MPs in total.

on Local Elections in the Republic of Kosovo, 2008). The president of Kosovo is not elected at direct election but indirectly, in the parliament, which places Kosovo into the category of parliamentary systems. The Assembly of Kosovo elects the president by two-third majority of votes, and if after two rounds of voting none of the candidates won the necessary number of votes, the third round is organized for voting for two candidates with the highest number of votes, where the candidate who wins the majority of votes of the present MPs (simple majority) is elected.

## **Can the Reform of Electoral System of Kosovo Lead to Overcoming the Ethnic Divisions?**

Introduction of the proportional electoral system, with special protection for minority communities through reserved (guaranteed) seats is one of consociational mechanisms accepted in the process of designing of Kosovo institutions. Although it can be said that these institutions to a larger or smaller extent also contain other consociational features – constitutionally guaranteed participation of Serbian and other non-majority communities in the Kosovo government (grand coalition?), particular status for the municipalities with Serbian majority which have the right to association and important prerogatives in the field of education, health and social protection (autonomy) and impossibility for the laws pertaining to the vital interests of minority communities to be passed without their participation (minority veto) – it is hard to speak about the Kosovo society as of a consociational democracy. Some protection of political rights of the Serbian community cannot supplement jeopardising of fundamental individual and civil rights. The right to a ministry seat for one member of the Serbian community cannot replace the limited freedom of movement for a large number of Serbs. The lack of understanding between the two communities and the decades of living in parallel institutions will not disappear by guaranteeing ten MP seats for the Serbian community (twenty for non-Albanians in total). This will particularly be true if the new Draft on general elections is adopted, which would lead into further electoral segregation and ghettoisation of minority communities. In new circumstances, Serbs and other non-Albanians would compete at elections for only twenty guaranteed seats, and due to their relatively small share in the overall population the remaining 100 seats would be distributed only between the Albanian political parties. Such model would additionally enhance the politics based exclusively on ethnicity and entirely disable the emergence of multiethnic and accommodation-oriented parties. Therefore the question is whether the existing electoral model contributes to the alleviation of the existing cleavages and is there some other electoral model by the use of which deep ethnic divisions will be more easily overcome?

The last few years saw the ever more visible requests for reform of the electoral system of Kosovo, coming from the ranks of non-governmental organizations and independent intellectuals (European Centre for Minority Issues Kosovo 2011; Democracy for Development 2011; Kosovo Institute for Policy Research and Development, KIPRED). Even among the leading Albanian parties – LDK, PDK, AAK – there is an agreement about the need for redesigning the electoral system and the same goes for the presidential elections. Direct election of the president by citizens has been proposed, instead of the election in the parliament, which has been the practice so far. Proposals for the reform of the electoral model for parliamentary elections

were mostly oriented to the change and increase of the number of constituencies.<sup>3</sup> Different variances proposed five (regional UNMIK borders), six (division of regions per car registration plates), seven (on the basis of city post codes division), eight, or as many as 26 constituencies. The number of seats per constituency would be defined proportionally, and according to some proposals there would also exist a single constituency at the state level which would serve for compensation of disproportionality as an unavoidable result of transformation of votes into seats at the constituency level. The compensatory (national) constituency would award twenty out of 100 (KIPRED), or thirty out of 100 seats (D4D). Other innovations would include the electoral threshold change -the proposal is to reduce it to 1% or 3%- and the reduction of number of votes in possession of each voter from five to one, if voting for candidates from the open list. All the mentioned proposals stick, however, to the idea that the representation of minority communities shall be best provided by guaranteed seats.

Although guaranteed seats are not the worst institutional solution, as at least they guarantee that the minority voice will be heard in the institutions, we think that they most often create institutional incentives for elections organized exclusively on the basis of ethnicity. This is particularly true in situations when minority parties compete for the guaranteed seats, while only the parties of the majority nation participate in the distribution of the remaining seats. Not only that in that manner the inclusion and political integration of minority groups are not incited, but the politicians coming from the majority group do not feel the need to create and propose public policies attractive for all citizens regardless of their ethnicity. Additionally, it is not clear how will this motivate citizens of Serbian nationality to participate in elections to a larger extent. Serbian parties are guaranteed ten seats, and in order to participate in the distribution of the remaining 100 they should win more than 10% of the total number of votes, which is almost impossible. Effectively, whatever the electoral participation of Serbs is, the number of seats belonging to their parties will be ten. Can therefore something of the ideas stemming from integrationist school be useful and applicable in the territory of Kosovo?

Alternative voting in the Kosovo parliamentary elections is primarily connected with the problem of the creation of single-member constituencies. Secondly, even if an independent electoral commission would manage to draw the borders of 120 constituencies out of which a number would be multiethnic, it is hard to expect that Serbs would accept such a solution because the number of seats they could win according to that model would be lower than the currently guaranteed one, and the seats, by careful gerrymandering, could also be won by Gorans, Turks and Bosniaks. Although the system of alternative vote would create incentives for vote pooling and preference swapping in multiethnic constituencies, the introduction of the system of single transferable vote which might function simultaneously with guaranteed seats for non-Albanian communities would be a better solution.

Single transferable vote, based on preferential voting like the AV, is applied in multi-member constituencies. The territory of Kosovo would therefore have to be divided into multi-member constituencies of smaller district magnitude (four to eight seats), out of which a large number could be of a multiethnic character. Twenty seats could still be granted to the parties with minority candidates (ten to Serbian + ten to other non-Albanian ones), in such a manner as to sum

---

<sup>3</sup> For more about the arguments for the introduction of a larger number of constituencies, see the ECMI, D4D, KIPRED reports.



up the number of first preferences won by the candidates of parties representing the interests of minority communities, whereas the seats would be divided in proportion to the electoral strength of the parties.

TABLE 5. DISTRIBUTION OF GUARANTEED SEATS FOR SERBIAN MINORITY PARTIES AND CANDIDATES (HYPOTHETICAL SITUATION)

candidates	party A	party B	party C
1	2000	1500	700
2	1000	900	500
3	800	600	400
4	700		350
5	500		50
total of the first preferences	5000	3000	2000
total of seats	5	3	2

If three Serbian parties participate in Kosovo parliamentary elections (Table 5) with their candidates in multi-member constituencies, the party A would win three guaranteed seats, party B three and party C two. With minority communities which have one guaranteed seat in the Kosovo parliament, that seat would be won by the party whose candidates have the largest number of first preferences in total. Party C would have to award its two seats to the candidates who won the highest percentage of the first preferences out of the total number of those who voted in a multi-member constituency.

Minority candidates would also have a possibility to win the seat within multi-member constituencies providing they gain Droop quota at the election. In the first several electoral cycles the possibility for this to happen would probably be small, if we assume that Albanians would mostly mark the Serbian candidates as their last preferences. However, Serbian voters could to a certain extent influence the election of Albanian candidates as they would give their third, fourth, fifth, etc. preferences to moderate Albanians, and in some counting phase these preferences could decisively influence the electoral outcome. This would contribute to the gradual strengthening of reconciliation politics. The seats in the Kosovo parliament would be won by moderate Albanian candidates elected also by votes of the citizens belonging to non-majority communities which, on the one hand, would expand the electoral base of some MPs beyond their ethnic group and increase their obligation to take care of the non-Albanian citizens in their public appearances and in proposing policies. On the other hand, voter turnout of non-majority communities would grow and their social and political inclusion would be enhanced. The possibility that, apart from the influence on the distribution of guaranteed seats, they directly decide on the election of other (Albanian) MPs would influence them to start to perceive Kosovo institutions as their own, and not only Albanian. After several electoral cycles, gradual change of social climate and de-ethnification of politics would lead to a situation that, at elections, Albanians mark as their second and third preferences the Serbian parties which are ideologically close to them, instead of the Albanian ones whose public policy proposals they disagree with. Such electoral model would in time lead to the creation of multiethnic parties.

Ghettoisation and entrenchment, parallel lives of the two largest ethnic communities instead of cohabitation, are not a direct consequence of electoral system. However, the adoption of the law which is in the parliamentary procedure would show that there is no political will for overcoming the ethnic division. Election of twenty MPs by votes of non-majority communities and 100 MPs by votes of the Albanian ethnic community would additionally enhance the divisions. After the election, from the society and through electoral system, they would be transferred into the parliament as well. One group of people would protect the rights of the minority while the other would protect the rights of the majority. According to integrationists, this is wrong. The electoral model should strengthen the feeling of affiliation and community. Single transferable vote, with keeping of guaranteed seats as a measure of guarantee for the representation of minorities in the parliament, could represent the corner stone for building a multiethnic society in Kosovo. In combination with alternative voting at the presidential elections, if there is a change in the manner of election of the Kosovo president, new and rarely used electoral models could make the new beginning in relations between the two largest ethnic groups in Kosovo.

## Literature

Bochsler, D 2011, 'Nediskriminativna pravila i etnička predstavljenost: izbor Državnog predsedništva Bosne i Hercegovine', *Godišnjak*, vol. 5, no. 5, Fakultet političkih nauka, Beograd;

Democracy for Development 2011, *Electoral System – Presentation*, Available from: <<http://d4d-ks.org/assets/2011-12-20t-Election-System-D4D.pdf>>. [25 April 2014];

European Centre for Minority Issues Kosovo 2011, *Protecting Community Rights in Kosovo's Electoral Reform*, Available from: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

European Centre for Minority Issues Kosovo 2013, *Kosovo Local Elections 2013: Lessons Learnt for Minority Communities - A short analysis*, Available from: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

European Centre for Minority Issues Kosovo 2014, *An Overview of some of the Changes in the Draft Law on General Elections in the Republic of Kosovo*, Available from: <<http://www.ecmikosovo.org/>>. [25 April 2014];

Gallagher, M & Mitchell P (eds) 2005, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford;

Horowitz, DL 1985, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley;

Horowitz, DL 1991, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley;

Horowitz, DL 2003, 'Electoral Systems: A Primer for Decision Makers', *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, pp. 115-127;

Kosovo Institute for Policy Research and Development 2012, *Elections for Citizens - Evaluation of the Kosovo Electoral System and Recommendations for Future Elections*, Available from: <[http://www.kipred.org/advCms/documents/73388\\_Kosovo\\_Electoral\\_System\\_Review-ser.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/73388_Kosovo_Electoral_System_Review-ser.pdf)>. [25 April 2014];

Lijphart, A 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven;

Lijphart, A 1991, 'The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa', *Politikon*, vol. 18, no. 2, pp. 91-101;

Lijphart, A 1996, 'The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation', *American Political Science Review*, vol. 90, no. 2, pp. 258-268;

Lijphart, A 2008, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, New York;

O'Leary, B, Lyne, T, Marshall, J, Rowthorn, B 1993, *Northern Ireland: Sharing Authority*, Institute for Public Policy Research, London;

Reilly, B 1997, 'The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea', *Electoral Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 1-11;

Reilly, B 2001, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge;

Reynolds, A, Reilly B & Ellis A (eds) 2005, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm;

Constitution of the Republic of Kosovo 2008;

Law on General Elections in the Republic of Kosovo 2008;

Law on Local Elections in the Republic of Kosovo 2008;

Hana Limani

## Accommodation of Minorities: A Theoretical Approach and the Case of Kosovo

The domain of rights is undoubtedly a political imperative in the world today, given its rise in the political and social agenda especially during the twentieth century. Various debates within this topic have been developed particularly throughout the recent decades, therefore, many sub-topics are part of this wide spectrum of discourses. The focus of this article is, by and large, on the rights of the minority communities within the context of the post-independence reality in Kosovo and related issues that rise within this realm (the Serb community is the largest minority group in Kosovo, hence the relevance of this topic). More specifically, emphasis is put on the question how to accommodate a minority community, yet work towards the final goal of creation of a shared civic identity for all Kosovo citizens, regardless of the ethnic differences. This is indeed considered as a precondition to the creation of a functional, free and democratic society, free of discrimination, inequality, and marginalization – problems these that are abundant throughout the world, and in the Balkans specifically – hence the need to look at the issue more closely and seek alternatives and solutions.

With this said, in order to settle the issue of minorities and to regulate the conflict between minority and majority cultures in Kosovo, it shall be looked at the state system in place as far as minority treatment is considered; consequently, a theory that addresses how minority rights can coexist with human rights and how the former are limited by principles of individual liberties, social justice, and democracy shall be identified and evaluated. Finally, the suitable theory shall be applied to the system of Kosovo (taking into account its historical background and specifics), in order to evaluate the current situation in this regard and the likelihood – or lack thereof – of its success. The result ultimately will show whether the Kosovo system in this field serves the overall goal of accommodation of minorities (while not widening the gap between them and the majority) and the meantime, contributes to the long-term goal of consolidation of a shared civic identity for all. The tensions in this domain however are ongoing and intense throughout the world, and this shows that they will remain at the core of discourse in the domain of political and social affairs.



minority communities in Kosovo, Serbian community, legal protection of minori



This text is originally written in English language.

## Introduction

Amid the most important discourses in the world today fall undoubtedly under the domain of rights. Although they have been ongoing during various stages of history, it is in the twentieth century and onwards that these debates became the core of political discourse and correspondingly, shaped the way parts of world (particularly western democracies) function today. With the historical occurrences of the twentieth century and the changes they brought forth to political systems, relations between states, and ways societies function, it is safe to say that never before in history has the rights discourse been stronger. To illustrate this, one can look at the implications that the notions inherent to this field, such as citizenship, representation, justice, equality, anti-discrimination, and similar, have had in the global political and social affairs. Therefore, while the vigour of the debate over this topic is not a new phenomenon per se, the depth and new dimensions added to the contemporary respective theories, and the importance to the role it plays in political systems, are ground-breaking.

Due to the wide scope of the topic of rights, the need to focus in one of its segments in various undertakings is almost inevitable. The same is applicable herein, whereby the emphasis is exclusively on minority rights and the matters deriving from them. The basic intent of this article is to evaluate the system of Kosovo pertaining to minority rights, taking into consideration its political and social circumstances vis-à-vis inter-ethnic relations resultant of the country's historical account. The evaluation will thenceforth allow conclusions on the potential gaps and the strong points of the political system in relation to minority treatment, with the aim of showing its contribution, or lack thereof, to the process of state-building. Parallel to this, a theory on minority rights, considered as the most suitable for Kosovo and similar cases, is presented in a brief, nonetheless sufficient way to provide a theoretical approach that serves as an evaluation basis for the suitability of the minority rights system in Kosovo. Subsequently and finally, the case of Kosovo will be accommodated into this theory, or put into an alignment, thereby showing if it matches and the extend it does. This shall be followed by comparative conclusions.

Needless to say, the emphasis throughout this article shall not be on the protection and promotion of minority rights (as a key challenge in the process of state-building), but rather in the types of rights granted by the state to minorities, and the way that they affect the corresponding communities, ensuing their integration or lack thereof into the society. Without further ado, in the following is an account of the minority rights within the Kosovo system, the chosen minority rights theory, and the situation of the former into the latter. Given that the foundation of a democratic, free, and stable society is highly reliant on issues related to rights, the ultimate goal that this article assumes is the creation of a shared civic identity for the Kosovo society, while at the same time respecting differences; in other words, bridging the gap between groups by allowing the necessary gap for the preservation of their identity. The latter in turn serves ideally as a tool to bring different groups as close as possible, and eliminate the idea of the threat of assimilation.

## The Kosovo Case: Rights and Representation

The second section of the article, as previously mentioned, consists of an account of the political system of Kosovo with regard to its minorities. It is noteworthy that the term "minority" is not used in the Kosovo constitution and legal framework; "community" is used instead. However, the former term is used herein to refer to a community that consists of a smaller population, with no prejudice to

any potential status, such as political or social. Therefore, terms “minority” and “community” in this article are used interchangeably. Provided below are points that show what type of state the Republic of Kosovo is (definition), which minority groups reside within it, representation mechanisms, special rights, and an overview of the institutional commitment to the promotion and protection of minority rights. As such, this section is focused on the Constitution of the Republic of Kosovo (relevant parts), the relevant law, the state institutions that represent minority communities (both at central and local level government), and the specific bodies within these institutions that deal with their rights.

## Constitution

### THE MULTI-ETHNIC STATE

The Republic of Kosovo is defined by its Constitution as a multi-ethnic state. The seven recognized minority groups that reside in the country, referred to as “communities” in the official documents, are the Serbs, Bosnians, Turks, Gorani, Roma, Ashkali, and Egyptians, while Kosovo Albanians are the majority community in country level, although in some municipalities they fall under the minority domain (the municipal system and its implications are explained later in this section). Noteworthy, the recognized separate communities residing in Kosovo (including here the Kosovo Albanian majority) are represented in the flag of the Republic of Kosovo, where each group is represented by one star (albeit the Roma, Ashkali, and Egyptian communities are clustered together and thus represented by one star). The type of state that Kosovo is within the framework of its Constitution is described in Article 3 [Equality before the Law] of the 1st Chapter (Basic Provisions) of this document, whereby it is stated:

1. The Republic of Kosovo is a multi-ethnic society consisting of Albanian and other Communities, governed democratically with full respect for the rule of law through its legislative, executive and judicial institutions.
2. The exercise of public authority in the Republic of Kosovo shall be based upon the principles of equality of all individuals before the law and with full respect for internationally recognized fundamental human rights and freedoms, as well as protection of the rights of and participation by all Communities and their members (Constitution of the Republic of Kosovo, chapter 1, article 3, point 1-2).

### MINORITY TREATMENT

It is already clear that minority treatment in the Republic of Kosovo is laid out on its Constitution and regulated by law. The emphasis here is on the examination of the parts of Kosovo legislation where the types of rights and the state model that Kosovo is are defined. With this said, Chapter III [Rights of Communities and Their Members], Article 57 of the Constitution of the Republic of Kosovo states generally and clearly the types of rights that are granted to non-majority communities, and is specified thusly:

- 1: Inhabitants belonging to the same national or ethnic, linguistic, or religious group traditionally present on the territory of the Republic of Kosovo (Communities) shall have specific rights as set forth in this Constitution in addition to the human rights and fundamental freedoms provided in chapter II of this Constitution.

2. Every member of a community shall have the right to freely choose to be treated or not to be treated as such and no discrimination shall result from this choice or from the exercise of the rights that are connected to that choice.
3. Members of Communities shall have the right to freely express, foster and develop their identity and community attributes.
4. The exercise of these rights shall carry with it duties and responsibilities to act in accordance with the law of the Republic of Kosovo and shall not violate the rights of others (Constitution, chapter 3, article 57, point 1-4).

The 1st point of the above Article of the Constitution of the Republic of Kosovo defines in principle the country as minority rights oriented (versus the liberal model, human rights oriented) and it follows that these groups are granted specific rights based on their minority status. The latter are an addition to the human rights and freedoms that are granted to every citizen of Kosovo. Moreover, it is stated in the 3rd point of the same article that the communities will not be hindered to exercise the specifics of their cultural attributes. By this alone one can say that Kosovo does not coincide with the model of a liberal state, where the differences are united under the concept of human rights for all.

To have a more complete view of the system in this aspect, several other key points from this Chapter (i.e. Rights of Communities and their Members) shall be looked at. The pursuant Article to the above-mentioned (Article 58 – Responsibilities of the State) states that:

1. The Republic of Kosovo ensures appropriate conditions enabling communities, and their members to preserve, protect and develop their identities. The Government shall particularly support cultural initiatives from communities and their members, including through financial assistance (Constitution, chapter 3, article 58, point 1).

Whereas Point 4 of the same Article:

The Republic of Kosovo shall adopt adequate measures as may be necessary to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality among members of communities. Such measures shall not be considered to be an act of discrimination (Constitution, chapter 3, article 58, point 4).

Based on point 1 and 4 of the [Responsibilities of the State] Article, that is responsibilities related to the officially recognized communities residing in the country, it is clear that the Republic of Kosovo holds additional responsibilities towards its communities, besides the rights that it grants them. In this light and as can be seen, the state is responsible to offer financial support for the promotion of the cultural identity, and to take the necessary steps to promote equality for all communities. Moreover, there is a point to this Article (i.e. 58) that regulates the issue of assimilation whereby it is stated:

6. The Republic of Kosovo shall take effective actions against all those undermining the enjoyment of the rights of members of Communities. The Republic of Kosovo shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to Communities against their

will, and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation (Constitution, chapter 3, article 58, point 6).

It is clear by now that one of the key aims of the rights that are granted to the non-majority communities by the Constitution is to avoid pushing them towards any form of forced assimilation, but quite the contrary, serve the promotion of different cultural identities. When speaking of the latter phenomenon, the question that comes to mind is whether not granting special rights for minorities is considered an indication of an attempt for assimilation. While some theories maintain that special rights serve minorities to feel free to manifest their cultural identity and not be merged with the majority, some others maintain that special rights do not serve as a tool to promote anti-assimilation, but rather, exclude the specific community from the possibility of being part of the shared civic identity of the society. In the case of Kosovo however, based on the point 6 of Article 58, special rights are granted as a way of showing that there are no efforts to assimilate any member of any community to the majority community culture against their will.

Noteworthy, the details about the rights that the minorities have are specified in Article 58 [Rights of Communities and their Members] of this same chapter of the Constitution (i.e. Chapter 3). Some of them (there are a total of 14 points under this Article) that show the kinds of rights that are designed for the non-majority communities in Kosovo are:

- (1) express, maintain and develop their culture and preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and culture;  
[...]
- (10) have guaranteed access to, and special representation in, public broadcast media as well as programming in their language, in accordance with the law and international standards;  
[...]
- (14) establish associations for culture, art, science and education as well as scholarly and other associations for the expression, fostering and development of their identity (Constitution, chapter 3, article 59, point 1, 10, 14).

## Representation of Minorities

### **CENTRAL LEVEL GOVERNMENT AND MINORITIES**

Whereas the previous section is an account of the rights granted to minority groups in Kosovo, and the type of state that the Republic of Kosovo is defined by its Constitution, this part deals with the concept of representation; the latter is undoubtedly an inherent part of the concept of rights and their implementation. Therefore, in the following is a description of efforts that Kosovo has undertaken thus far to promote the idea a multiethnic state and to apply group-differentiated rights for its minority groups. This is done through presenting the parts of the Constitution that deal with representation of non-majority communities within the territory of Kosovo.

Article 96 [Ministries and Representation of Communities] of the Constitution, as the name itself says it, describes how the non-majority communities are situated in the ministerial institutions. In accordance with this Article, these communities have the rights to reserved seats and certain additional privileges. For example, it is stated therein that the government of Kosovo should have at least one Minister from the Serb community and another from another non-majority community (in



case there are more than twelve ministers, there should be a third one that is from one of the non-majority communities). Similarly, there should be at least two Deputy-Ministers from the Serb community and 2 from other non-majority communities (and in case there are more than twelve Ministers, the same as above applies to this position too) (Constitution, chapter 6, article 96, point 1-7). These are examples that show representation of the minority group in Kosovo via reserved seats (special rights) in central level state institutions.

To add to what is said above, it is important to state Article 148 [Transitional Provisions for the Assembly of Kosovo] of Chapter XIV of the Constitution, which describes how the non-majority communities are represented within the Assembly of the Republic of Kosovo. The first point of this Article defines that twenty seats are reserved for the communities (minorities) for the first two electoral mandates (ten of which belong to the Serb community, and ten other communities). This applies under the principle that the seats that are occupied by means of elections will be an addition to those twenty seats that are reserved for the non-majority communities (Constitution, chapter 14, article 148, point 1).

Besides the reserved seats in the ministries and the Assembly, the non-majority communities in Kosovo are granted special representation rights via another additional form. The Consultative Committee for Communities (CCC) is a committee designed specifically for minority groups, and it is a very important body within the political structures of the country, concretely within the Office of the President. CCC is established as in Chapter III [Rights of Communities and their Members], Article 60 [Consultative Council for Communities] of the Constitution, whereby it is stated that they are formed with the purpose of representation the communities of Kosovo, under the authority of the President of the Republic of Kosovo. The mandate of this Committee is to “(1) provide a mechanism for regular exchange between the Communities and the Government of Kosovo [and] afford to the Communities the opportunity to comment at an early stage on legislative or policy initiatives that may be prepared by the Government, to suggest such initiatives, and to seek to have their views incorporated in the relevant projects and programs [...] (Constitution., chapter 3, article 60, point 1).

#### **AUXILIARY: KOSOVO LOCAL GOVERNMENT SYSTEM**

While the previous section explained representation of minorities in central level institutions (i.e. Ministries, Assembly, and the Office of the President), it is nevertheless equally important to look at the representation of minorities in local level government, given the political system of the Republic of Kosovo. Prior to doing so however, it is crucial to understand the role that local level government plays in the political system of the country. Hence, in the following is a description of the way that Kosovo is established as a political entity, namely the way the central and local government function and the political authority they have in respective levels, over one another or autonomously. Chapter X of the Constitution of Kosovo (Local Government and Territorial Organization), Article 124 [Local Self-Government Organization and Operation] establishes the way that the local government functions in the county. This Article states:

1. The basic unit of local government in the Republic of Kosovo is the municipality. Municipalities enjoy a high degree of local self-governance and encourage and ensure the active participation of all citizens in the decision-making process of the municipal bodies.
2. Establishment of municipalities, municipal boundaries, competencies and method of organization and operation shall be regulated by law.
3. Municipalities have their own, extended and delegated competencies in accordance with the law. The state authority which delegates competencies shall cover the expenditures incurred for the exercise of delegation.

4. Municipalities have the right of inter-municipal cooperation and cross-border cooperation in accordance with the law.
5. Municipalities have the right to decide, collect and spend municipal revenues and receive appropriate funding from the central government in accordance with the law.
6. Municipalities are bound to respect the Constitution and laws and to apply court decisions.
7. The administrative review of acts of municipalities by the central authorities in the area of their own competencies shall be limited to ensuring compatibility with the Constitution of the Republic of Kosovo and the law (Constitution, chapter 10, article 124, point 1-7).

It is Law No. 03/L-040: Law on Local Self-Government that establishes the modalities of the governing authority of local level, whereby it is detailed how it functions independently from and in coordination with the central level. Article 2 (Scope) of this law defines its purpose, as in the following: “2.1. This law defines the legal status of municipalities, their competencies and general principles of municipal finances, organization and functioning of the municipal bodies, the intra-municipal arrangements and the inter-municipal cooperation including the cross border cooperation and the relationship between municipalities and central government” (Kosovo, Law on Local Self-Government, no. 03/L-040, article 2, point 1). Additionally, it is important to specify the definition of the relevant terms needed for explanatory purposes herein, as they are given in Article 3 (Definitions) of the mentioned law. Firstly, the definition of local self-government, is: “[it]- shall mean the right and ability of local authorities as established by this law and within the limits thereof, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population” (Law on Local Self-Government, article 3, point 2). Another term that is used in here and thus is useful to give its official definition is “community;” according to this law, “[it] shall mean a group of communities belonging to the same ethnic, religious, or linguistic group” (Law on Local Self-Government, article 3, point 2).

#### **THE LOCAL LEVEL GOVERNMENT AND MINORITIES**

Given the division of local level and central level government in Kosovo as described above, and the authority of these governing structures in respective levels (divided responsibilities and independent executive powers), representation mechanisms for minorities at local level (municipalities) of the Republic of Kosovo is equally significant. It is Article 62 [Representation in the Institutions of Local Government] of Chapter III (Rights of Communities and their Members) of the Constitution of the Republic of Kosovo that regulates representation at this level. Amid the relevant points to mention is that which states that municipalities with at least ten percent non-majority community should reserve the post of Vice President of the Municipal Assembly for Communities to a representative of that community, whose role is to serve as a focal point for the issues concerning non-majority communities, to promote inter-community dialogue, address all matters relevant to the non-majority communities through the Municipal Assembly meetings, and so forth. Noteworthy, this Article also defines that the municipal executive body will mandatorily include representatives from the communities residing in that municipality (Constitution, chapter 3, article 62, point 1-2).

In addition to this Article of the Constitution, Articles 53, 54, and 61 of the Law on Local Self-Government explain more elaborately on representation in local level. Article 53 (Communities Committee) establishes that each municipality has a Communities Committee, that is a municipal body with the objective to represent (by at least one representative) the communities residing in a municipality; the members are therefore community representatives and members of Municipal

Assembly (point. 53.1). The Committee is responsible to check on the compliance of the municipal authorities with the laws, by reviewing municipal policies and activities, in light of community rights. Another responsibility of this Committee is to recommend to the Municipal Assembly measures that are deemed necessary and adequate to promote, protect, and express the identities of the communities residing in the municipality, that are ethnicity, religion, and language (Law on Local Self-Government, article 53, point 53.2).

In addition to Communities Committee, certain municipalities have also a Deputy Chairperson for Communities. The Chairperson has specific duties related to non-majority communities as this position is reserved for a specific purpose. It is established by Article 54 (Deputy Chairperson for Communities) of the Law on Local Self-Government that municipalities with ten percent or more citizens belonging to non-majority communities, the position of Chairperson of the Municipal Assembly for Communities is reserved for a representative of those communities (point. 54.1), and that the person that occupies that post is elected via votes in the Municipal Assembly (Law on Local Self-Government, article 53, point 54.2).

The last part regarding representation of communities in local level as far as Constitution and the Law on Local Self-Government are concerned, is the reserved seat for a Deputy Mayor for Communities. This is established by Article 61 (Deputy Mayor for Communities) of the Law on Local Self-Government, that states that those municipalities that have at least ten percent of non-majority community population residing in them, should have a Deputy Mayor for Communities (point 61.1) and that this post is elected for the same term as the Mayor (Law on Local Self-Government, article 61, point 61.1-2). With this is concluded the part that deals with the representation of the non-majority communities in both local and central level government and with the additional entities created at both levels exclusively for purposes of minority representation in light of special rights granted to these groups.

## **A Theoretical Approach**

This section comprises of a theory in the field of minority rights, and is presented herein for the purpose of allowing comparison between a desirable state of affairs and the case of Kosovo. This is in accordance with the condition that the model deriving from it is considered as the most suitable one to be pursued in this particular case, taking into consideration the historical background and the political situation in the post-independence reality in Kosovo. Developed by and large by Will Kymlicka, the renowned Canadian political philosopher in the field of multiculturalism, this theory rehabilitates the tensions that rise between majority and minority cultures, by accommodating the latter into the former, and at the same time, by giving them the option to integrate to the level they themselves deem appropriate (in light of preserving their cultural difference and likewise, of being part of the shared civic identity with the other citizens). In principle, the theory offered by Kymlicka and supported herein focuses on supplementation of human rights by minority rights there where the former are limited by the principles of democracy, individual liberties, and social justice (Kymlicka 1995: 6). Noteworthy, this section is merely descriptive whereas the succeeding one covers the analytical portion.

### **TYPES OF STATES AND MINORITIES**

In order to achieve the rehabilitation of the tensions that exist between a majority community and minority ones, it is essential to make a few observations beforehand: the types of states that exist from the minority treatment perspective, the types of minority rights that can be granted, and the harmonization between the type of minorities and the corresponding type of rights. This is important

given that this theory, as brought forth by Kymlicka, is based upon the premise that the rights granted to one type of minority should match the nature of that group, otherwise, a country runs the risk of widening the gap between its communities, which in turn serves the opposite goal of the main objective of this theory, and of the article as a whole. With this said, the types of states that are identified in this theory are the multinational states and polyethnic states. The former are the states that, as the word itself says it, contain more than one nation, while the latter, the states that consist of people of other cultures that came in as immigrants (Kymlicka 11-17). Correspondingly, there are national minorities and ethnic minorities. The former are less prone to integration given that usually they are concentrated into one part of the country, while the latter generally speaking can be considered as more likely to integrate, nevertheless, wish to retain part of their ethnic differences regardless. (Kymlicka 10-11)

### **TYPES OF MINORITY RIGHTS**

Kymlicka argues that most of the liberal democracies in the world are either multinational, polyethnic, or both. Given this, he explains the three ways, in context of group-differentiated rights, that these democracies have most often pursued to respond to the demands of the national minorities and ethnic groups residing within the state. These three ways are based upon guaranteeing self-government rights, polyethnic rights, or special representation rights (Kymlicka 26). In the following are the definitions that Kymlicka offers for each of them.

Self-government rights grant some form of autonomy or territorial jurisdiction to a national minority (Kymlicka 27). These rights are more complex than the other two types, given that while representation and polyethnic rights seek greater inclusion of the minority in the larger political community, the demand for self-government rights shows a desire of the group to decline the ties to that that same community. It even shows a tendency of the group to question its authority and permanence. Likewise, those who seek self-government rights also tend to see themselves as a separate political community from the larger one. With this in mind, the authority of the larger state cannot take over the authority of the other national communities (Kymlicka 181-2). The complexity lies with the fact that, as Kymlicka states:

If democracy is the rule of 'the people', national minorities claim that there is more than one people, each with the right to rule themselves. Self-government rights, therefore, are the most complete case of differentiated citizenship, since they divide the people into separate 'peoples', each with its own historic rights, territories, and powers of self-government; and each, therefore with its own political community. They may view their own political community as primary, and the value and authority of the larger federation as derivative (Kymlicka 182).

However, the reason why self-government rights are deemed necessary, despite their potential for political destabilization, can be found within the question: what will happen if specific minorities are not granted self-government rights? While they can be potentially dangerous, a state that in particular circumstances (with a specific type of minority) neglects the necessity to guarantee self-government rights, it can easily go towards a situation where those minorities, as a sign of rebellion against the perceived threat, may be motivated more strongly to move towards secession. They are assumed as prone to acting that way as a result of feeling discriminated against and/or denied the right to maintain and manifest their identity, the latter being the source of their demand for self-government rights. Thus, while both options are dangerous (self-government rights and lack thereof), the first option is considered as less dangerous.

Polyethnic rights on the other hand are the rights that are offered to ethnic groups within a country as a way to assist respective minorities maintain and express their cultural distinctiveness but without being a barrier to their adjustment or incorporation into the majority society. It can therefore be said that polyethnic rights promote integration (Kymlicka 30). Lastly, special representation rights are those that apply to a third group (new social movement group) but also to both national minorities and ethnic groups. They cover the demand for proportional representation, so that the minority voices are part of the political representation (Kymlicka 31-33).

Therefore, drawing from what was said above, Kymlicka makes the case that the national minorities can be accommodated properly with self-government and special representation rights, whereas ethnic groups with polyethnic rights. The latter is a case of offering these groups the option to retain the desired aspects of their culture, and also the option to integrate. This premise is built upon the general assumption that immigrants wish to integrate into the receiving society, hence retaining parts of their culture is not generally not a barrier to integration.

### **THE PURPOSE OF GROUP-DIFFERENTIATED RIGHTS**

In regards to the types of rights, namely individual and collective ones, Kymlicka argues that group-differentiated rights should be external protections rather than internal restrictions. The difference between these two concepts, according to the author, is that the former (i.e. external protections) are the restrictions that a group may apply to the liberties of its own members with the purpose of protecting the group from the destabilizing impact that may come from internal disagreement. The latter (i.e. internal restrictions) on the other hand are the measures used to lower the vulnerability of minority groups in the scene of economic pressures and political decisions of the majority (Kymlicka 33-36). However, self-government rights and polyethnic rights can, in some cases, also serve for internal restrictions.

### **CORRECTING THE LIBERAL THEORY: MINORITY RIGHTS AND LIBERALISM**

Given liberalism's position towards special or group-differentiated rights, the question that rises in the context of Kymlicka's theory is how liberalism can relate to minority rights concretely. To address this matter, the author takes up the task of tracking the historical relationship between liberalism and minority rights. Indeed, if liberalism is considered as a serious theory, this task is unavoidable. The theory discussed herein, that is the development of the theory of liberalism to accommodate minorities, has for a main objective the correction of, what Kymlicka calls the wrong perception of liberalism. This wrong perception is that the liberal political tradition resists the political recognition and support of ethnicity and nationality, and emphasizes that demands for group-differentiated rights for cultural groups are nothing but divergences from the standard model of liberalism (i.e., that they are illiberal deviation from this tradition). To correct this, the author argues that the benign neglect of the minority rights is a recent development in the liberal theory; they were – according to him – a significant part of the liberal tradition between the World War I and II. This neglect has come forth as a result of the various changes that the today society has experienced, such as ethnocentric denigration of the cultures that are not European, alarm about peace and security in the international scene, and so on. It is these factors that have brought distortions to the liberal theory, by applying rules and conditions based on generalizing situations, and to situations where they do not belong. Kymlicka thus tries to sort out this problem, and that way, show that minority rights have legitimately been part of the liberal tradition (Kymlicka 40).

The argument follows that group rights are indeed part of the liberal principles, as liberalism is not, and neither should be, limited to merely universal individual rights. The author suggests that some historical occurrences have brought forth this recent tendency to neglect minority rights in the liberal tradition. The three post World War developments that Kymlicka holds accountable for this new brining are: first, the disappointment with the minority rights system in the League of Nations, followed by the American racial desegregation movement, and third, the revival of ethnicity amid the immigrants in the United States (Kymlicka 38). His reaction to this tendency however is that “ethnic revival involves a revision in terms of integration, not a rejection of integration,” (Kymlicka 67) consequently, recognition of nationality and ethnicity should not be seen as underpinnings for division, but processes that contribute to better integration founded upon equality rather than assimilation. Noteworthy, the conclusion is that these tendencies are also a result of over-generalizations: the fear about international peace, dedication to racial equality, and the concern for escalation of the demands of immigrant groups are all legitimate reasons for worry, however, these cases have been exaggerated to include all cases of cultural pluralism, hence the mentioned result (Kymlicka, 69).

### **THE SUITABILITY OF THE THEORY**

Kymlicka’s theory, besides its content and approach, is at advantage to the other theories presented in contemporary political theory in the field of minority rights also because it aligns the potential reality in many countries with a theory; therefore, the later becomes applicable in countries where it is estimated as suitable, depending on the situation. What Kymlicka does in addition to realizing the real situation in relation to the minority cultures in the world today, is also an accommodation of them by doing what is possible realistically to include them as a vital part of a shared civic identity, yet by not interfering with the nature of a minority culture. It is by respect, not by forced integration, that a minority culture will express its desire to integrate and feel part of a shared civic identity of a larger society.

## **The Kosovo Case in Context of the Theory**

The above theory is presented in the following as an attempt to align the case of Kosovo to it, in order to identify whether the political system of the latter fits into the former, and thus to conclude whether the country is on the right track regarding the minority rights legislation. First off, it is important to discuss the reasons why this theory is considered as the most adequate model for the case of Kosovo. In light of this, the history of ethnic tensions in the region and the nineties occurrences in former Yugoslavia (for relevancy purposes, emphasis here is on the 1999 Kosovo conflict) play a crucial role; this is indeed an imperative for properly illustrating the situation and the circumstances regarding the relations between different communities within the country as citizens of Kosovo (again, emphasis herein is on relations between Kosovo Albanians and Serbs). Needless to say, with the ultimate objective of establishment of a system in Kosovo that accommodates the communities as per their differences, yet pushes towards the creation of a shared civic identity, the aspect of reconciliation with the past, as a very complex matter, is a key element when making political decisions in regards to minority rights.

It is clear by now that Kymlicka, on his theory on multiculturalism and accommodation of minorities, argues essentially that minorities that reside within a country should be allowed to integrate in the majority society to the level that they feel comfortable; this is done by allowing them two options in parallel: integration by offering equal opportunities, and preservice of differences by granting

special rights. The latter serves the goal of eliminating the threat of assimilation to their identity. The dichotomy that lies in this option is considered as the most suitable one for the Kosovo minorities (emphasizing here the Serbs), taking into consideration the very important fact that ethnic violence is part of a very recent history and thus ethnic tensions are still existent, although fluctuant depending on the context. It follows that ethnic differences between these communities play a very important political and social role, and should be recognized accordingly.

The need to accommodate the mentioned differences within the system is therefore unavoidable, however, it is equally necessary to allow the system to perform its duty of unification of citizens under one shared civic identity (i.e. Kosovo citizens). The current political situation within Kosovo and in relation to Serbia, and the social attitude in the Balkans generally, are not promising for other minority treatment alternatives, besides the recognition of difference and offering of special rights and privileges. This is due to the fact that where ethnic tensions are persistent and history of ethnic violence is recent, the non-recognition of one party as different and uniform treatment akin with the majority community is likely to have the counter effect and strike back with other antagonisms and further inter-ethnic tensions. Moreover, this can also lead to deepening of inter-state tensions (i.e. between Kosovo and Serbia). In principle, this scenario is foreseen accordingly with the perceived norm that inter-ethnic violence such as that exercised during the nineties in Kosovo leaves both parties overwhelmed with the implications that derive from the burden of inter-ethnic hostilities, hence the resistance to amalgamation of the two groups under one civic identity (the latter classifies ethnic identity as subordinate to the civic one). As a result, it takes several generations before it is reasonable to consider the application of a liberal theory in the case of Kosovo, if that is the desirable objective at that point in time.

Given the situation described above, the issue at stake is not anymore whether minorities should be granted special rights or not, but rather, what way can those rights be applied in order not to widen the already existing gaps between the communities, which would work against accommodation of minorities and towards further divisions and inter-community resentment. To answer this question, and at the same time see where Kosovo stands in relation to the desired political system related to minority treatment, Kymlicka's theory is employed as a solution and comparative tool respectively. In the process of doing so and for accuracy purposes, the Kosovo situation and system shall be evaluated in accordance with the terms used in Kymlicka's theory, as explained in the following.

Amid the most important elements that are noted in Kymlicka's theory is the difference between multinational and polyethnic states. In these terms, Kosovo is evaluated as a multinational state, keeping in mind the distinction between these two types as given in the third section of the article. However, an issue that draws attention here is the fact that Kosovo is defined by its constitution as multiethnic and not multinational. This is due to the fact that officially, there is one Kosovar nation consisting of people that belong to different ethnicities, but nevertheless, are citizens of and unified under one sovereign state. On the other hand, multinational states generally correspond to the principle that individual ethnic groups have a separate national identity within a state (thus are loyal of the nation of origin while the link to the union is secondary). The point where the social reality in Kosovo and Kymlicka's definition of multinational state overlap though is an informal, but socially tangible, perspective: with its decentralized political system, municipalities of Kosovo are majorly divided on ethnic basis, therefore ethnicities, in addition to the social separate identity, also possess the political equivalent of it. Therefore, multiethnic (Kosovo) and multinational (Kymlicka) herein are used interchangeably.



The burden that multinational states carry is that communities are less prone to integration, given that they have a separate national identity already and most importantly, they tend to concentrate territorially in the same part of the country. An example that affirms this phenomenon in the case of Kosovo is the fact that the Serb community is concentrated in specific municipalities (e.g. Gracanica, Klllokot, Partesh, Ranillug), thus community boundaries are created and integration into the Kosovo majority society is a challenge. Besides the barrier of integration that this creates, another consequence of the territorial ethnic division is that it allows stronger ties to the country of ethnic origin, as opposed to the country of citizenship. This is noticeable in the case of Kosovo Serbs where the ties to Serbia are stronger as opposed to the ties to Kosovo, both politically and socially. This however is not an argument that the latter ethnic minority does not abide by the legal framework of Kosovo, and that it does not recognize it as the official governing authority (even though problems exist in this regard as well in areas of education, health, etc.) but rather, an argument that they feel protected by and belonging to the country of ethnic origin.

Another crucial distinction that is made in Kymlicka's theory is the classification of minority rights in relation to the type of minority that they are designed for and granted to. As described in section two of this article, the existing types of minorities (accordingly with the existing types of states) are national and ethnic minorities, whereas the types of rights are self-government, polyethnic, and special representation. The recognition of this distinction is essential in the process of defining the adequate treatment for a particular type of minority as it is impossible to classify a certain group without an actual scan of their historical background. To situate Kosovo case into this theory as a means of evaluating its system, it follows that the county is composed of national minorities rather than ethnic ones (referring to the paragraph before last) in context of the theory. Now, since Kosovo in this setting is a multinational state with multinational minorities, the types of rights the country should guarantee for its minorities are self-government and special representation (while polyethnic rights are mostly applicable to ethnic minorities, defined as those that come in as immigrants, a case this not corresponding to Kosovo). In the following is an overview of the potential harms and advantages to the society in this scenario.

Self-government rights, namely those that give a form of autonomy or territorial jurisdiction to a national minority within a country, are partially applied in Kosovo. Although the municipalities where the Serb community is concentrated (mentioned above) are under the jurisdiction of the Constitution of Kosovo and the law on Local Self-Government is applicable likewise with the other municipalities, this principle does not apply to the four municipalities on the North of Kosovo (i.e. Leposavic, Zubin Potok, Zvecan, and North Mitrovica) that are inhabited by Serbs. The agreement between Belgrade and Prishtina, called "First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations," signed in Brussels on April 19, 2013 between Kosovo Prime Minister and Serb Prime Minister, defines these municipalities as a clear case of application of self-government rights for the population residing therein. This is made clear by the provisions following the establishment of the Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo, that is a parallel structure with the Association of Kosovo municipalities (point 2), and has full overview in various areas, such as economy, education, health and others (point 3). Moreover, this Agreement establishes that these four municipalities will have a separate Police Regional Commander and that the Kosovo Police forces operating there will be of the same ethnicity as the population, namely Serb (point 9). These are some examples that illustrate the nature of additional privileges that are guaranteed to the citizens of those four municipalities based



on their ethnic belonging (Radio-televizija Srbije “First agreement of principles governing the normalization of relations”).

With this said, it is important to restate the explanation as laid out by the theory used herein to show the advantage of self-government rights in context. As elaborated in the third section of this article, this set of rights is defined as a necessary evil; while they may not serve best to the purpose of integration of the minorities and may not contribute to the creation of a shared civic identity, without them the situation may worsen. Those minorities are more likely to feel neglected or forced to assimilate if their desire for self-governance as a group of ethnically homogenous municipalities, neighbouring the country of ethnic origin, is not recognized. The likelihood for attempts for secession from Kosovo to join Serbia, and thus political destabilization and social unrest, is higher. With this said, while self-government rights for the Serb municipalities in the North comprise of political disadvantages for Kosovo, they are less likely to cause the situation to escalate and long-term may contribute that citizens of those municipalities feel more comfortable being part of Kosovo society and in that case, they may be modified or altogether revoked.

As far as special representation rights are concerned, Kosovo’s system is a clear example of them, based on its Constitution and legal framework. This is clearly demonstrated by the political set-up of the system in Kosovo, as described in the second section of this article. The purpose of these rights is to cover the demand for proportional representation, and to ensure that minorities are part of political representation in the country. With regard to the situation in Kosovo, it can therefore be concluded that while these rights can widen the gap between the different groups, this is considered the only alternative to promote healthy inter-community relations as citizens of one country, whilst creating a suitable environment for accommodation of differences. The latter is a mechanism that allows the non-majority groups to feel represented in the political processes of the country. All in all, even though this may not necessarily be the best option for the long-term future of Kosovo and its citizens, it definitely is in context of the present and short-term future circumstances. Alternative options with a higher level of merging of communities are not considered favorable at least until inter-ethnic relations (especially Serb – Kosovo Albanian) within Kosovo and inter-state relation (Kosovo – Serbia) are more relaxed.

The last but not the least part in Kymlicka’s theory that shall be discussed in the context of Kosovo is the concept and practice respectively of group representation. Given that the support for group representation derives from the argument that it does not suffice to guarantee group-differentiated rights, but the decision making procedures must also define and interpret these rights, this is deemed a desirable tool for the Kosovo circumstances in relation to its minorities (Kymlicka 131). Furthermore, having in mind the two cases when the request for group representation is legitimate (i.e. when a minority group has been disadvantaged because they are a minority and when a such group needs to prove that the desire for self-government reflects the will of the members of their community) (Kymlicka 144-5), even though minority groups are not at a disadvantage compared to the Kosovo Albanian majority, the past and the ethnic bias that still exist can be considered as “disadvantages” in context; while the second case applies to the four municipalities in the North (elaborated earlier in this section). To illustrate how group representation is established in Kosovo legislature is the example of Consultative Committee for Communities at central level (Constitution, chapter 3, article 60, point 1), the Vice President of the Municipal Assembly for Communities (Constitution, chapter 3, article 62, point 1-2) and the Deputy Mayor for Communities at local level (Constitution, article 61, point 61.1-2), and others as elaborated previously

## Conclusions

This article is an attempt to evaluate the political set-up of Kosovo and its legal framework in relation to the rights of the minorities residing within the country. Noteworthy, due to the fact that the Serb minority is the largest of these groups in Kosovo, the emphasis throughout the article is put on them, though not explicitly and without excluding others. This evaluation is done in light of the overall objective of the article, that is to see where Kosovo stands in relation to accommodation of difference (as a substantial identity part) and at the same time, creation of a shared civic identity. The latter is perceived as the basis of a socially and politically stable country, and as one of the fundamental features of modern democratic societies. This assessment is done by taking into consideration the history of the inter-ethnic relations between the Kosovo Albanians and the Serbs, the relevant political occurrences, and the ensuing mindset of the respective populations. The findings show that the current Kosovo system, by granting special rights to minorities, contributes to the consolidation of the society (thus facilitating the process of integration of minorities in the mainstream culture) more than it would by not guaranteeing such rights, in context of the current circumstances. The potential that this system widens the gap between communities and contributes to segregation is still existent, however, to a lesser degree that it would be in the opposite case of uniform treatment.

The method used herein to conduct this evaluation of the system is by presenting the relevant portions of the Kosovo constitution and legal framework, and other relevant features of its political system, followed by an account of a theory that is deemed the most suitable one for the case of Kosovo; the latter is the one developed by Will Kymlicka. Subsequent to the theoretical approach part is an analysis of the political system of Kosovo (with regard to rights of the non-majority communities) in context of the presented theory. Emphasis is on the laws and policies in place and the way they contribute to the right cause (that is, the creation of a shared civic identity while preserving group differences), as well as the reasons for this conclusion. Consequently, based on these conclusions, it is decided that the system in place in Kosovo is on the right path and the legal framework does not require major changes.

To conclude in light of the above mentioned objective, it is worth mentioning that even though in principle Kosovo system fits into the presented theory, given that the latter is liberal in its roots (supplemented by special rights elements), the system lacks the liberal component as everything is based on the community differences and special treatment. However, as previously concluded, considering the current situation in the country and region, and the way the recent history has affected the relations between different ethnic communities within Kosovo, this set-up serves the long-term goal of reconciliation with the past and relaxation of the existent inter-ethnic tensions. It also contributes to political stability in the region and avoidance of social unrest. In a larger scale and far future, it may become suitable for the element of liberalism to be established as part of the system, and thus apply Kymlicka's theory to a greater extent. Nonetheless, this requires time. The recommendation deriving from this conclusion is that the attention currently should be drawn towards an effective implementation of the legal framework and policies on minority rights in Kosovo; in other words, concentrate on a practical approach to the theoretical set-up.

## Literature

Constitution of the Republic of Kosovo. 2008. Kosovo, Government of Kosovo.

Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. New York: Oxford University Press.

Radio-televizija Srbije. "First agreement of principles governing the normalization of relations." <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>

Law on Local Self-Government. 2008. no. 03/Lo40, Kosovo.

Jelena Lončar

## Power-sharing in Kosovo: Effects of Ethnic Quotas and Minority Veto

Various power-sharing guarantees for ethnic communities have been introduced in Kosovo since 2001. These guarantees include ethnic quotas in both the legislature and the executive and veto powers for minority communities. Since their effectiveness has still been under-analysed, this paper seeks to examine the various effects of power sharing arrangements. The paper particularly focuses on parliamentary ethnic quotas and veto powers and their impact on democratic stability, decision-making and empowerment of minority groups in Kosovo. Relying on semi-structured elite interviews with 18 members of parliament (MPs) from the Kosovo parliament, the paper suggests that ethnic quotas have been necessary for the inclusion of communities in political institutions in Kosovo, but that reserved seats and minority veto powers have had negative effects on stability, inter-ethnic cooperation and integration of communities. There seems to be a trade-off between empowerment of minorities on the one hand, and inter-group cooperation and long-term stability on the other.



Ethnic quota, veto power,  
power-sharing, ethnic minority,  
Kosovo



This text is originally written in  
English language.

## Introduction

Previous theoretical research has argued that members of minority groups have higher incentives to represent their groups than members of a majority group (Phillips, 1995, Williams, 1998, Young, 1990). Reserving seats for minorities may therefore increase representation of minority perspectives and implementation of other minority rights. In addition, Lijphart (1977, 2004) argues that proportional presence of ethnic groups in political institutions and ethnic power-sharing are necessary to secure peace and democratic stability in deeply divided societies. However, power-sharing approach has been widely criticised in the literature suggesting that ethnic power-sharing may only entrench ethnic divisions and deepen the conflict (Rothchild and Roeder, 2005b).

Despite theoretical disagreements, power-sharing rationale has been adopted by many countries and international institutions with the mission to promote human and minority rights. For example, OSCE designed different recommendations to be used as minority protection instrument especially in South-East European countries. Among them, Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life adopted in 1999 are directly focused on minority political representation. It is recommended that countries secure special representation of national minorities “through a reserved number of seats in one or both chambers of parliament or in parliamentary committees; and other forms of guaranteed participation in the legislative process” (OSCE High Commissioner on National Minorities, 1999, p. 8). Following these recommendations, at least 28 countries have until now introduced some form of ethnic quotas<sup>1</sup> (Bird, 2014, Htun, 2004). Despite all this, there is a lack of empirical research showing how ethnic quotas affect democratic stability, quality of representatives and opportunities to represent interests of ethnic minorities (Krook and Zetterberg, 2014). This paper aims to examine these issues by analysing the effects of ethnic quotas and minority veto in the case of Kosovo.

In 2001 various power-sharing guarantees for ethnic communities<sup>2</sup> were introduced in Kosovo by Hans Haekkerup, the special representative of the secretary general (SRSG) of the United Nations (UN). These guarantees included ethnic quotas in both the legislature and the executive, veto powers for minorities and segmental autonomy (e.g. in education and culture). Having in mind space constraints, this paper focuses only on ethnic quotas and veto powers in Kosovo parliament. The paper seeks to explore the effects of parliamentary ethnic quotas and veto powers on democratic stability, decision-making and empowerment of minority groups. The findings are based on semi-structured elite interviews with 18 members of parliament (MPs) from the Kosovo parliament.

The first section of the paper introduces the major theoretical debates. Research design and methodology are presented in the second section. This is followed by brief explanation of institutional arrangements in Kosovo adopted after 2001. Research findings, which suggest that ethnic quotas and minority veto powers have many divergent effects, are presented in the fourth section. It is shown

---

1 In this paper the term ‘ethnic quotas’ is defined as “formal electoral rules that guarantee a minimum number of political representatives from particular ethnic groups” (Bird, 2014, p. 12).

2 The term ‘community’, as used in Kosovo legislation and practice, has the same meaning as terms ‘ethnic’ or ‘national minority’. According to the Law on the Protection and Promotion of the Rights of the Communities and their Members in Kosovo, communities are defined as minority national, ethnic, cultural, linguistic or religious groups traditionally present in Kosovo. The law specifically recognizes seven minority groups are communities: Serbs, Turks, Bosniaks, Roma, Ashkali, Egyptians and Gorani (Article 1.4). This paper will therefore use the terms ‘community’ and ‘minority group’ interchangeably.

that ethnic quotas have been necessary to include communities in political institutions in Kosovo, but that reserved seats and minority veto reflect negatively on stability, inter-ethnic cooperation and integration of communities. These findings are summarized in the concluding section of the paper.

## Literature Review: Power-Sharing in Deeply Divided Societies

Most of the scholars from the conflict resolution field agree that institutional design of deeply divided societies is among the most important factors influencing the prospects of these societies for stabilization and democratic consolidation (Horowitz, 1985, Lijphart, 1977). However, the literature raises contradictory expectations regarding the effects of different institutional arrangements. On the one hand, it is expected that ethnic quotas will act as incentives for democratic stabilisation after conflict and integration of minorities in society (Lijphart, 1977, Lijphart, 2004). They also tend to provide wide representation of different ethnic groups and inclusion of all groups in political institutions (O'Flynn, 2005). According to Lijphart, to ensure protection of minorities, power-sharing arrangements reflected in guaranteed seats in the legislature and executive (which would guarantee proportional presence and participation in decision making of all segments) should also be followed by wide segmental autonomy and veto guarantees in the areas that affect the vital interests of minority segments (Lijphart, 1977, p. 36-37).

The rationale of power-sharing arrangements is that others cannot promote the interests of different ethnic groups. Lijphart claims that it is hard to imagine small minorities to be willing to accept to be represented by the political leader from a majority group, rather than a member of their own group (Lijphart, 2002, p. 48-49, Lijphart, 2004, p. 98). Despite the preservation of ethnic divisions and ethnicization of politics, it is argued that compromise and cooperation among ethnic leaders may be expected because politicians want to be part of government and, to stay in power, they are ready to compromise and reach agreements (Lijphart, 2002, p. 44). Besides that, they realize the dangers of a deadlock if they do not compromise but also that excessive use of veto may turn against their own interests (Lijphart, 1977, p. 37).

On the other hand, some authors maintain that power-sharing may be useful in the initiation phase to make actors join the negotiation table, but at later stages it may represent an obstacle to consolidation of peace and democracy (Reilly and Reynolds, 1999, Roeder and Rothchild, 2005). Rothchild and Roeder argue that for power-sharing arrangements to succeed a shared national identity and a strong legitimate state are needed (Roeder and Rothchild, 2005, p. 323). However, most of the societies after civil wars do not satisfy these conditions. Hence, ethnic cleavages may become deeper with implementation of hard guarantees of power-sharing such as ethnic allocation of executive posts and guaranteed seats in the legislature (Rothchild and Roeder, 2005a, p. 6). By encouraging voting along ethnic lines, the state institutions may reproduce and entrench ethnic cleavage eroding peace and stability in the longer term (Reilly and Reynolds, 1999, p. 30, Rothchild and Roeder, 2005b). Furthermore, power-sharing guarantees may be less effective in promoting democratic consolidation (Reilly and Reynolds, 1999, p. 29, Roeder, 2005). Additionally, veto powers can block the decision making process and cause instability. Another potential drawback of guaranteed seats is that political participation and citizens' involvement may decrease significantly. As long as the seats are reserved, and constituents are insufficiently active in politics, there are no mechanisms to encourage representatives to act as advocates of minority rights. As Phillips notes, "one of the worries about the strategy of 'safe seats' for minority representatives is that the politicians may not even bother to cloak themselves in any garb of political ideas" (Phillips, 1995, p. 102).

Despite large theoretical debates in the field, insufficient empirical research has been conducted to test the theories. Moreover, among various power-sharing mechanisms, the effects of ethnic quotas have particularly been under-analysed. This paper therefore endeavours to test the theory through empirical study of ethnic quotas and minority veto in the Kosovo parliament.

## Case Study and Methodology

The focus on minority representation in Kosovo is chosen for several reasons. First, representation of minorities in Kosovo has been insufficiently researched until now (see Beha, 2013, Cocosatu, 2012, Visoka and Beha, 2011). Second, since 2001 Kosovo applies hard power-sharing guarantees for communities<sup>3</sup>. Their effects have not been examined in detail until now (but see Bieber, 2005). Third, this is also a timely research since electoral rules for election of minority representatives may change in the current process of electoral reform. There is currently a vigorous debate in Kosovo on the possibility of removing the incentives for gaining additional seats beyond the safe seats. While some parties argue that current rules should be kept, others maintain that safe seats should be allocated only if national minorities do not win in open elections at least the same number of seats that was guaranteed until 2014.

My analysis draws on 18 semi-structured interviews with members of parliament from both majority and minority groups. The interviews were conducted in February and March, 2014. Almost all of the interviews took part in the Kosovo parliament. The participants were selected based on their party affiliation and ethnic background. Six interviews were conducted with representatives of each of the following groups: Albanian community, Serb community and other minority communities (including Turkish, Bosniak, Roma and Ashkali communities). Participants were asked to comment on the process and rationale of adopting the quota system in Kosovo, reflect on both positive and negative effects on ethnic quotas including the influence on democratic stability, decision making and inter-ethnic relations.

## Power-sharing Guarantees in Kosovo

The Assembly of Kosovo has 120 members in total. Of these 120 seats, 20 seats are guaranteed for non-majority communities. Half of the guaranteed seats are reserved for the Serb national minority; four seats are reserved for the representatives of Ashkali, Egyptian and Roma minorities; three are guaranteed for the Bosniak minority; two for the Turkish minority in Kosovo and one seat for the Gorani community (Kosovo Const. Art. 64). Two out of five deputy presidents of the Assembly of Kosovo are required to be from minority communities: one from the Serb community and one from other non-majority communities (Kosovo Const. Art. 67). Constitution of Kosovo also ensures that at least one vice chair of each of the parliamentary committees comes from the ethnic community different from the community of the chair (Kosovo Const. Art. 77).

Guarantees for the protection of minorities are additionally strengthened by the establishment of the permanent parliamentary Committee on the Rights and Interests of Communities (hereafter Committee). The Committee has competencies to propose laws and offer recommendations and

---

<sup>3</sup> Relatively hard power-sharing guarantees are in the inclusive decision-making, according to Rotchild and Roeder, considered to be ethnic allocation of executive posts and reserved seats in legislature, while parliamentary government and list proportional representation with low threshold represent relatively soft guarantees (Rothchild and Roeder, 2005b, p. 31).

advisory opinions to any bill proposed to the Assembly. The composition of the Committee is the following: one third of the committee members are deputies from the Serb community, another third from other minority communities and one third from the majority community (Kosovo Const. Art. 78).

Besides that, the adoption of laws of vital interest for the communities requires both the majority of votes of present and voting deputies from majority ethnic community and the majority of votes by the present and voting deputies from minority communities (Kosovo Const. Art. 81). Laws of vital interest of the communities are, according to the Constitution, considered: “(1) Laws changing municipal boundaries, establishing or abolishing municipalities, defining the scope of powers of municipalities and their participation in intermunicipal and cross-border relations; (2) Laws implementing the rights of Communities and their members, other than those set forth in the Constitution; (3) Laws on the use of language; (4) Laws on local elections; (5) Laws on protection of cultural heritage; (6) Laws on religious freedom or on agreements with religious communities; (7) Laws on education; (8) Laws on the use of symbols, including Community symbols and on public holidays” (Kosovo Const. Art. 81).

Communities also have guaranteed representation in the executive. Namely, at least one minister in the government has to be from the Serb community and at least one from other minority communities. If the government has more than 12 minister sit should include the third minister with minority ethnic background (Kosovo Const. Art. 96). Communities are also entitled to at least four deputy ministerial seats shared equally among the Serb and other non-majority communities. If the government has more than 12 ministers, an additional third deputy minister should be appointed both from the Serb community and other non-majority communities. In the incumbent Kosovo government which consists of 20 ministries and 5 deputy prime ministers, 5 ministers<sup>4</sup> are from minority communities (4 from the Serb and 1 from the Turkish). One of the three ministers from the Serb community is also a deputy prime ministers.

Besides that, in municipalities with at least 10% of population belonging to non-majority communities in those municipalities, a post of Vice President of the Municipal Assembly for Communities is reserved for a representative of these communities (Kosovo Const. Art. 62). At least 15% of the judges from the Supreme Court and any other court have to be from the minority communities (Kosovo Const. Art. 103). Minority communities also have reserved seats in Kosovo Judicial Council. Additionally, ethnic communities are entitled to equitable representation in employment in public institutions and publicly owned enterprises at all levels (Kosovo Const. Art. 61).

In terms of minority rights Kosovo Constitution provides consistency with the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (hereafter Ahtisaari Plan) which was prepared by Special Envoy for the Future Status Process for Kosovo, Marti Ahtisaari, in March 2007. Moreover, the provisions of Ahtisaari plan take precedence over all other legal provisions in Kosovo (Kosovo Const. Art. 143). According to Ahtisaari plan, for the first two consecutive electoral mandates (effectively 2007-2010, 2010-2014) any seat that political parties, citizen’s initiatives or candidates representing minority communities gained through elections would be added to the 20 guaranteed seats (Kosovo Const. Art. 148). Parties representing non-majority communities were also in the first two elections exempted from the 5% threshold that applies to Albanian parties. In order to win an additional seat above the 20 guaranteed seats, minority lists had to cross the ‘natural’ 1% threshold (KIPRED, 2012). These provisions enabled communities to win additional 5 seats (3 for the Serb, 1 for the Bosniak and 1 for

---

4 Ministries led by the minority representatives are: 1. Local Government Administration, 2. Public Administration, 3. Labour and Social Welfare, 4. Communities and Returns, and 5. Youth, Innovation and Equal Opportunities.



the Turkish community) in the last 2010 parliamentary elections. These additional seats won through open elections are widely labelled in Kosovo as 'reserved seats', while the 20 safe minority seats are considered 'guaranteed seats'. Since this terminology is used among politicians and researchers in Kosovo, it will also be adopted for the purposes of this paper.

It is important to note that none of these measures was adopted by the will of either mainstream or minority political parties or politicians in Kosovo. On the contrary, international community had a major role in designing political institutions in Kosovo (Weller, 2012). Power-sharing guarantees in Kosovo were imposed first by the special representative of the secretary general (SRSG) of the United Nations (UN) in 2001 in the Constitutional Framework for Provisional Self-government in Kosovo and Albanian politicians had to accept this as a 'price of independence'. As an MP from the ruling PDK party stated in an interview, reserved sets were imposed when "we were granted independence and then we were ready to sacrifice some of our rights like giving positive discrimination to minorities. This was the reason, otherwise, I am pretty sure that if you would ask the majority of people in the referendum, they wouldn't vote for reserved seats because reserved seats are a problem, I mean, it caused us sometimes a problem" (Budzala Interview). The goal of international community was primarily to ensure democratic stability and inclusion of minorities in a deeply divided Kosovo society. Guaranteed seats in parliament and government assure that communities have their representatives in institutions regardless of the size of their population or voter turnout. Electoral engineers had especially in mind the Serb community which in several occasions boycotted the elections. Whether these intentions were achieved is examined in the following section.

## **The Effects of Ethnic Quotas and Veto Powers in Kosovo**

According to the interviews with MPs in the Assembly of Kosovo, power-sharing guarantees primarily influence democratic stability, decision-making process and empowerment of communities. Increasing presence of community representatives in parliament has been a way to reduce insecurity and distrust of minorities in Kosovo institutions. It is a chance for communities to become more included in Kosovo society and a sign, particularly to international community, that the majority is willing to cooperate and include minorities (Budzala Interview). Since minority voters until now hesitated to participate in elections, affirmative action measures were the only way to secure minority presence in parliament.

While inclusion of communities was the primary effect of guaranteed seats, reserved seats and minority veto influenced more directly democratic stability and decision making. Numerical strength in parliament reinforced by reserved seats and veto powers in adopting laws of vital interest for communities assured that community representatives also have influence on decision-making. However, the perceptions minority MPs have on the effects of their decision-making powers differ significantly from the majority MPs. While minority MPs believe that they exercise significant personal influence<sup>5</sup> and are thereby cooperative and moderate in their demands (Balje Interview), Albanian MPs feel minorities often abuse their powers especially in their personal interest, and not in the interest of communities (Lama Interview). Therefore, while on the one hand, participation of communities in decision-making is encouraged by reserved seats and veto powers, democratic stability and inclusion

---

5 This influence is visible not only when minority related issues are on the agenda, but primarily during voting on issues of general relevance, since parliamentary majority is tight and votes of minority representatives have high value.

of communities may be challenged. On the one hand, without power-sharing guarantees, communities would hardly be present in political institutions and able to exercise any influence. On the other hand, hard power-sharing guarantees prevent integration and long term stability. It seems that there is a trade-off between empowerment of minorities on the one hand and inter-group cooperation and reconciliation on the other.

Since democratic stability and inclusion of communities in decision making process and political deliberation are considered the primary effects of ethnic quotas, the following sections will focus on them in more detail.

## Democratic Stability

Different power-sharing arrangements have until now had divergent effects on democratic stability and consolidation of democracy in Kosovo. Guaranteed seats help political institutions to increase their own legitimacy and reduce distrust of communities. They particularly have a positive effect in reducing fear from majority and insecurity members of communities feel. Serb MP Jasmina Živković described this well through her own example: “Until I started working here in Prishtina in the assembly, I was afraid to leave the borders of the enclaves. There was always a fear. That is not the case now. I believe that my example also shows others that they could also venture into going outside the areas of enclaves and that that is the only way to check what is permitted and what not and that this is the only way to try, literally, to build the life. This process is not finished and we will need a lot of time, but it is worth trying” (Živković Interview).

On the other hand, my analysis shows that Albanian MPs are dissatisfied with the powers minority representatives have. It is believed that veto powers have negative influence on democratic stability (Lama Interview; Sahatqia Interview) and that it is neither legitimate nor democratic that minority parties are so strong in parliament compared to the percentage of votes they win in elections (Gjini Interview).

Communities would be over-represented even if only guaranteed seats were in force. With reserved seats, minority presence in parliament significantly increases, which causes large disbalance between parliamentary strength of the majority ethnic group and their size in population. According to the Albanian MP in opposition, “it should all be more balanced. It would be bad for democracy and political system in Kosovo if we had a Serb party which, with the help of reserved seats, becomes the second strongest party, the second biggest party in Kosovo, and when you count votes it is fifth or sixth. This would be weird and unnatural”.

Besides reserved seats, Albanian MPs argue that veto powers also have negative effects for democratic stability. Veto powers allow communities to block decision making process, cause large divisions among ethnic groups and resentment of majority. As evidenced in the following statement, constant blackmailing may cause instability and resistance of the majority: “Let’s suppose if they block and condition, block and condition, it will create a problem. You know, in no state minority can condition majority and this is not the logic of democracy. In democracy, majority leads, minorities have rights” (Lama Interview). Yet, these negative effects are still not that visible since international community plays a large role in moderation of inter-ethnic relations and stabilisation of Kosovo.

Notwithstanding negative effects of minority veto and reserved seats, most of the participants suggested that guaranteed seats are important for democratic consolidation of Kosovo because they secure mutual cooperation and communication between the communities. For them, the presence of minorities in institutions can be treated as evidence that democracy functions well (Gjini Interview,

Budzala Interview, Miletić Interview, Haljilji Interview, Redžepi Interview, Ademi Interview, Balje Interview). Hence, the guaranteed seats which secure minority presence are widely accepted, at least temporarily, while Albanian MPs are primarily discontented with veto provisions and reserved seats.

## Influence on Decision Making

Hard power-sharing guarantees which include not only parliamentary seats but also safe ministerial seats and veto powers in parliament suggest that representatives of communities may be in a position to exercise significant influence on decision-making process. Since twenty four out of twenty five MPs representing communities are part of the government coalition<sup>6</sup> and their support is crucial to keep the government in power, they may be expected to have more influence than legally guaranteed.

This expectation is supported by the data collected during most of the interviews with MPs representing minority communities. Roma representative, Albert Kinolli, explained: “everything important for our country, everything important and relevant for minority communities cannot be changed without votes of 80 MPs out of 120 in total in Kosovo parliament and without two-thirds support of minority communities” (Kinolli Interview). This statement is further reinforced by the Bosniak representative: “We as minorities are practically the factor that makes decisions. None of the laws can be adopted without our votes. Absolutely! And that feels so good to know.... Passing of the budget law, for example, cannot succeed without us, and that is the most decisive for the survival of government” (Balje Interview). Minority influence on decision making, and therefore, opportunities for protection of minority interests and rights, are facilitated by both veto powers and more than proportional presence of communities in parliament.

Minority MPs especially emphasized the importance of reserved seats in addition to guaranteed seats for the influence on decision making. Since, according to Ahtisaari plan, reserved seats were meant to be in force only for the first two parliamentary terms, there is a worry that the minority opportunities to influence politics will decrease after the next 2014 elections when communities will be granted no more than 20 parliamentary seats. Serb community is especially interested to preserve the reserved seats because the government in Serbia is for the first time now after a whole decade encouraging Serbs to participate in elections organized by Kosovo institutions. With the support from Serbia and participation of the northern Kosovo, high turnout may be expected and Serb parties and groups may win significant number of reserved seats in addition to the 10 guaranteed<sup>7</sup>.

Notwithstanding that reserved seats and veto powers secure participation of communities in decision making, it should be noted that they have failed to promote cooperation. The influence on decision making is mostly channelled through international actors in Kosovo rather than through cooperation of group representatives in institutions. Minority representatives rely on advice and support from international actors in almost any issue of minority relevance. International actors are approached and asked to interfere in issues from single amendments and drafting laws to voting and implementation of laws (Kinolli Interview, Kostić Interview, Budzala Interview, Balje Interview, Stojanović Interview, Haljilji Interview).

---

6 Only Serb MP Rada Trajković claims she is not supporting the government (Trajković Interview).

7 For example, in 2001 parliamentary elections when Serbian government encouraged Serbs to participate, Serb Coalition Povratak (Return) won 12 seats on top of the 10 guaranteed, having in total 22 seats in parliament. In the following elections, Serbian government invited Kosovo Serbs to boycott which resulted in failure of Serb minority lists and parties to win any reserved seat in 2004 and 2007 parliamentary elections.

Although the international community is the mediation factor that helps minority protection and participation in decision making and moderates the behaviour of representatives of all ethnic groups, the dangers of deadlock and ethnic hostilities facilitated by veto powers should not be dismissed (Bieber, 2005, p. 95-100, Rothchild and Roeder, 2005b). According to Albanian parties, veto powers allow minorities to block decision making process and blackmail the majority (Lama Interview). Additionally, all six interviewed Albanian MPs stated that minority MPs do not use this influence to advance the interest of their communities but to satisfy their personal interests. It is a perception of Albanian MPs that that the whole system leads to inefficiency with minority ministers and MPs serving merely as window-dressing. Hence, the citizens become even more disappointed when they see that their representatives are corrupt and distanced from the community (Konjufca Interview).

The impression that communities have too much influence compared to their population share and that no one essentially benefits from it, induced Albanian parties to be against reserved seats in addition to guaranteed. Additional increase in the number of minority representatives complicates decision making even in the issues not directly relevant for communities. Obtaining parliamentary majority either depends on minority votes or forces mainstream parties to be more united. Furthermore, the resentment of Albanian MPs by reserved seats is increased by the lack of accountability of community MPs. These arguments are summarized in Alma Lama's statement: "It is better for Serbs to be influenced from here than from Belgrade. If reserved seats will enable that, then it should be supported that they remain one more term. But it seems that minority MPs advocate reserved seats only for their personal interests, to hire some of their friends and don't see the communities" (Lama Interview, but also similar in Gjini Interview).

The lack of accountability may be, however, more directly attributed to the effects of guaranteed than reserved seats. The opportunity to win additional seats through open elections<sup>8</sup> represents an incentive for minority parties to work better in order to attract more votes for additional seats. Without the chance to win any additional seats in the elections, the incentives for minority parties will significantly decrease. For Turkish representative, minority MPs would work harder if the seats were not guaranteed and if they as Turkish party had the opportunity to win more than the 2 guaranteed seats. If they know that they will anyway have two seats, they do not need to put much effort (Damka Interview). Despite that, guaranteed seats are currently uncontested throughout Kosovo<sup>9</sup>.

## **Empowerment of Communities**

Most of the interviewed MPs from all communities stated that the most important effect of guaranteed seats was inclusion of communities in political institutions and society more generally. This was especially emphasized for the Serb community whose many members still do not recognize and refuse to participate in Kosovo institutions, particularly in the north of Kosovo. While Serbs in the north of Kosovo are still connected more to institutions of Serbia through parallel institutions functioning there, Serbs in the south of Kosovo and other communities are more dependent on institutions in Prishtina. To them, guaranteed seats give a sense of political inclusion and a hope that living in Kosovo is possible (Lama Interview, Sahatqja Interview, Konjufca Interview).

---

8 With 1% electoral threshold applied.

9 Vetëvendosje (Self-Determination) is the only political party in Kosovo that is against guaranteed seats or any form of affirmative action measures for communities (Konjufca Interview).

Increasing visibility of communities in the society and reducing fear and insecurity, as shown in the above sections, were undoubtedly the primary effects of ethnic quotas. However, full integration of communities in society is still a hard goal to reach. The perception an Albanian MP has of the Serb MPs describes this well: “It’s very strange to see them. They don’t get along with Albanians. They would rather stay isolated somewhere as if they feel bad in their skin. You have no idea how foreign body they look in that assembly room when they are there” (Budzala Interview). It is evident that even the parliament is clearly divided along ethnic lines. One of the reasons for this is that only fifteen years have passed since the ethnic conflict and the deep inter-ethnic distrust is still the reality of Kosovo society. As acknowledged by an Albanian MP, “It is hard to build a bridge, but we work on that every day. It is not easy. Every family has something to say here” (Pajaziti Interview). Furthermore, language barriers among MPs are another reason for ethnic divisions in the parliament. Most of the minority representatives do not speak Albanian language. Although simultaneous translation is available in the plenary sessions, the communication outside of the plenary hall is difficult. Finally, ethnic quotas additionally contribute to maintaining these divisions by favouring ethnic parties instead of supporting multiethnic cooperation and coalitions<sup>10</sup>. Most of the minority representatives also believe that citizens would benefit from multi-ethnic parties. As a Serb representative states: “I live for the day when I will be a member of a political party together with Albanians and when we will be liberals (this idea to be liberals is mine), something that is related to ideology not ethnicity. That day is far away, it will not come soon. I think that is the goal we should try to reach” (Miletić Interview).

The problem is, however, that under the conditions of deep distrust among ethnic groups, it would be almost impossible to achieve the presence of communities in the parliament without affirmative action measures. The reason for this is that mainstream parties are still dominantly Albanian with almost no members from other communities. Another reason is, in all communities except Serb, that their communities are very small in numbers<sup>11</sup>. Regardless of size, representatives from Serb and Gorani<sup>12</sup> communities stated that winning votes is additionally hard when the government in Serbia has been inviting voters to boycott all the elections since 2003 which influenced the very low turnout of voters (Miletić Interview, Milosavljević Interview, Haljilji Interview). Besides that, the large number of voters are not in a position to participate in elections either because of problems with documents or because they are displaced from their homes during the war (Kostić Interview, Živković Interview, Stojanović Interview, Haljilji Interview). Hence, representatives of minority communities found it important to have guaranteed presence in institutions which would not depend on voter turnout. Complete removal of power-

---

10 Similar argument was also brought by in the interview with Teuta Sahatqia.

11 According to the official 2011 census, minority communities in Kosovo comprise 7% of the total population (Serbs 1.5%, Bosniaks 1.6%, Turks 1.1%, Roma, 0.5%, Ashkali 0.9%, Egyptians 0.7%, Gorani 0.6%, Others 0.1%) (Agjencia e statistikave e Kosovës, 2013). However, the census results should be taken with caution since northern Kosovo was excluded from census and Serb and Roma communities in the south of Kosovo partially boycotted the census. Since it was previously estimated that minorities comprise 10-12% of total population (ECMI Kosovo, 2012), it may be expected that Serbs comprise at least 4-6%.

12 The Gorani community has been aligned more with Serbian government than with institutions in Kosovo. Members of the Gorani community speak Serbian language and have accepted Serbian education system. The financial support they receive from Serbia not only for education, but also through subsidies, jobs and pensions, has been an important incentive for their loyalty to Serbia.

sharing guarantees at this point would probably result in marginalization of minorities and their disappearance from public institutions. As a consequence, it may be expected that minorities would feel even more excluded from society.

## Conclusion

My analysis suggests that until now ethnic quotas have been an important mechanism of minority inclusion, as expected by the power-sharing literature. They have represented an incentive for minorities to accept the official institutions and pacify the conflict. The presence of group members in public institutions, their public appearance as state representatives may in the longer time make representative institutions more legitimate. While most of the minority groups in Kosovo recognize Kosovo institutions, Serbs especially in the north of Kosovo do not see government in Prishtina as a legitimate authority. Instead, they are attached more to the government in Belgrade. In these circumstances of dual loyalty, guaranteed seats are a mechanism that helps turning communities towards Kosovo institutions. In addition, the presence of minority parties in Kosovo representative institutions has been a signal to citizens that mutual cooperation and communication may be possible. In the moment when many members of communities do not feel free to walk through Prishtina or speak their language in the places where Albanians are majority, participation of minority representatives in decision making has crucial symbolic benefits.

However, their long-term effect mainly depends on the quality of representation rather than mere presence. Communities currently have legal powers to influence decision making. The question is how effectively this power is used. The impression is that mostly politicians benefited from it. Being “protected as polar bears” (Milosavljević Interview), they do not have the reason to oppose the system. However, it is evident that the inclusion of communities has not yet led to minority integration. On the contrary, the resentment of majority, primarily due to reserved seats and veto powers, is appearing and if the more radical representatives enter the parliament<sup>13</sup>, instability may be expected (Horowitz, 1991).

Even though ethnic quotas were needed in the initial phase after the conflict as a mechanism of including communities in Kosovo institutions, the evidenced negative effects of the power-sharing such as low accountability, excessive use of veto and ethnification of politics may jeopardize the positive effects. Hence, contrary to expectations generated by the power-sharing literature, the above analysis suggests that ethnic quotas and minority veto may not be the right mechanism for reconciliation and long term democratic stability, especially after the role of international community in implementation of the power-sharing arrangements decreases (see McGarry and O’Leary, 2004). While power-sharing arrangements, as expected, succeeded in including minority representatives in political institutions, they failed in securing cooperation and mutual understanding. Moreover, guaranteed seats encourage voters to vote for members of their communities, decreasing thereby the opportunities for multiethnic cooperation. What Kosovo needs is a long-term dedication to reconciliation and transformation of relationships among

---

13 It is expected that the following elections will for the first time result in the inclusion of “real Serbs” (Budzala Interview) in Kosovo parliament since the government of Serbia has started supporting participation in elections. Moreover, participation of both candidates and voters from the north of Kosovo is expected for the first time after a decade of boycotting.

people. It is more likely that this will be achieved by supporting the development of multi-ethnic parties and mechanisms for increasing the quality of representation and inter-ethnic dialogue<sup>14</sup>.

These findings call for a more in depth research of the citizens' perceptions, aims and ways minority representatives exercise their influence on decision-making and their relationships with mainstream parties. Although the goal of this paper was limited to mapping the main effects of ethnic quotas and veto powers from the perspective of political representatives in the Assembly of Kosovo, it also provided evidence that further research in the field is needed and justified. Additionally, the paper has touched upon the role of international community in defining the legal framework and the role of Serbia in effective minority representation, but the roles of these actors should be more carefully examined in the future.

## Acknowledgements

I am grateful to Nina Caspersen for her helpful comments on the earlier version of this paper and members of parliament who participated in the research. My thanks are also due to Stefan Surlic for inviting me to be part of this research project, Jasmina Lazovic for providing assistance with contacting MPs and scheduling interviews and Youth Initiative for Human Rights for organizational support to this research. Finally, I would like to thank the British Embassy in Serbia for providing financial support.

---

14 For example, open electoral lists may be understood as a good starting mechanism for improving the quota system.

## Appendix I

Name	Party	Abb.	Date
Alma Lama	Democratic League of Kosovo	LDK	28/02/2014
Ardian Gjini	Alliance for the Future of Kosovo	AAK	06/03/2014
Berat Budzala	Democratic Party of Kosovo	PDK	03/03/2014
Glauk Konjufca	Self-Determination	VV	25/02/2014
Teuta Sahatqia	Democratic League of Kosovo	LD	25/02/2014
Zenun Pajaziti	Democratic Party of Kosovo	PDK	28/02/2014

Name	Party	Abb.	Date
Biserka Kostić	Progressive Democratic Party	PDS	25/02/2014
Jasmina Živković	Independent Liberal Party	SLS	27/02/2014
Milivoje Stojanović	Independent MP		27/02/2014
Petar Miletić	Independent Liberal Party	SLS	26/02/2014
Rada Trajković	United Serb List	JSL	26/02/2014
Saša Milosavljević	Independent Liberal Party	SLS	27/02/2014

Name	Party	Abb.	Date
Albert Kinolli	United Roma Party of Kosovo	PREBK	28/02/2014
Danush Ademi	Ashkali Democratic Party of Kosovo	PDAK	28/02/2014
Duda Balje	VAKAT	VAKAT	28/02/2014
Emilija Redžepi	New Democratic Party	NDS	26/02/2014
Fikrim Damka	Turkish Democratic Party of Kosovo	KDTP	27/02/2014
Mursel Haljilji	Civic Initiative of Gora	GIG	28/02/2014



## Literature

- Agjencia e statistikave të Kosovës (2013). Popullsia sipas gjinisë, etnicitetit dhe vendbanimit. Regjistrimi i Popullsisë Ekonomive Familjare dhe Banesave në Kosovë 2011. Rezultatet përfundimtare. Prishtinë, Agjencia e statistikave të Kosovës.
- Beha, A. (2013). Minority Rights: An Opportunity for Adjustment of Ethnic Relations in Kosovo. Prishtina, Kosovo Institute of Peace.
- Bird, K. (2014). Ethnic quotas and ethnic representation worldwide. *International Political Science Review* 35(1) 12-26.
- Cocosatu, M. (2012). The Role of Ethnic Minorities within the Government System of Kosovo. *Acta Universitatis Danubius* 5(1) 111-122.
- ECMI Kosovo (2012). Minority Communities in the 2011 Kosovo Census Result: Analysis and Recommendations. Prishtina, European Centre for Minority Issues (ECMI) Kosovo.
- Horowitz, D. L. (1985). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: California University Press.
- Horowitz, D. L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics* 2(3) 439-458.
- KIPRED (2012). *Elections for the Citizens: Evaluation of the Kosovo Electoral System and Recommendations for Future Elections*. Prishtina, KIPRED.
- Krook, M. L. and P. Zetterberg (2014). Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives. *International Political Science Review* 35(1) 3-11.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2002). The Wave of Power-Sharing Democracy. In A. Reynolds ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford, Oxford University Press. 37-55.
- Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy* 15(2) 96-109.
- McGarry, J. and B. O'Leary (2004). *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*. Oxford: Oxford University Press.
- OSCE High Commissioner on National Minorities (1999). *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note*.
- O'Flynn, I. (2005). Democratic Values and Power Sharing. In I. O'Flynn and D. Russell eds. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. London, Ann Arbor, MI, Pluto Press. 15-30.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Reilly, B. and A. Reynolds (1999). *Electoral Systems and Conflict*. Papers on International Conflict Resolution No. 2. Washington D.C.: National Academy Press.
- Roeder, P. G. (2005). Power Dividing as an Alternative to Ethnic Power Sharing. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 51-83.
- Roeder, P. G. and D. Rothchild (2005). *Conclusion: Nation-State Stewardship and the Alternatives to Power Sharing*. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press.
- Rothchild, D. and P. G. Roeder (2005a). *Dilemmas of State-Building in Divided Societies*. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 1-27.
- Rothchild, D. and P. G. Roeder (2005b). *Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy*. In P. G. Roeder and D. Rothchild eds. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*. Ithaca, London, Cornell University Press. 29-51.
- Visoka, G. and A. Beha (2011). *Minority Consultative Bodies in Kosovo: A Quest for Effective Emancipation or Elusive Participation*. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 10(1) 1-30.
- Weller, M. (2012). *The Failure of Prevention*. In S. Wolff and C. Yakinthou eds. *Conflict Management in Divided Societies: Theory and Practice*. London, New York, Routledge.
- Williams, M. S. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press.
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Nikola Beljinac

## Constitutional Patriotism in Pluralsocieties: The Case of Kosovo

On the example of Kosovo, the text analyzes the normative foundation of the thesis on constitutional patriotism as the most appropriate strategy for building political identity and unity in plural and deeply divided societies. The first and the second part of the text present basic assumptions of the theory of constitutional patriotism. I argue that constitutional patriotism, in all the versions thereof, primarily intends to answer the question of the legitimacy of political rule and not the preceding question of constituting a polity. In other words, the starting point is the question “How would we like to live together?”, whereas the question “Why are we together?” is considered already resolved. This further means that the postulates of the theory of constitutional patriotism can pertain only to an already connected political space, which might be the case with the majority of contemporary polities, but in no way can it be considered a self-understanding fact when it comes to the divided societies. The third part of the text is devoted to the contextual analysis of social and political dynamics in Kosovo. Taking into account the effects of constitutional and institutional engineering, the contours of new political framework are described with the help of patterns of “unfinished state” and “dual society”.

The conclusion summarizes basic arguments, claiming that it is too ambitious to request constitutional patriotism to remove a heavy burden of continual interethnic conflicts and tensions in Kosovo here and now, same as it is unrealistic to expect that constitutional patriotism can, by relying exclusively on its own normative logic, generate the links of civil affiliation.



ethno-cultural pluralism,  
constitutional patriotism,  
political identity, minority rights.



This text is originally written in  
Serbian language.

## Introduction

It is a common place that all the existing states, observed from the demographic perspective, are plural polities. Since this refers to a permanent feature of contemporary societies which is impossible to be removed by morally allowed means, the starting point of today's political scientists is not if but how to deal with the fact of ethno-cultural pluralism. The nature of the challenge is equally practical and theoretical. At the institutional level, the request for politicisation of ethno-cultural identities places before the „political engineers“ the task of redefining conventional liberal-democratic institutions which for entire three centuries have exclusively served to moderate interest preferences of individuals. At the theoretical level, the process of dismantling something that until the mid-1980s was considered to be an unquestionable post-war „social-democratic consensus“<sup>1</sup> gains its academic expression in the development of the political theory of recognition which imposes upon the political theorists a quite unpleasant task to reconsider the traditional understanding of almost all key concepts of political theory, particularly the principles of equality, justice, democratic legitimacy, political integration, freedom and autonomy.

Regardless of whether we choose the empirical or the normative approach in the analysis of multicultural nature of contemporary societies, the biggest challenge pertains to the urgent need for reconciliation of two strong imperatives which every pluralistic polity is faced with. On the one hand, it is necessary to stimulate the links of common affiliation among all citizens, independently from their particular identifications, however with the necessity of a certain level of public recognition of minority cultures. These are the requests which are at the same time mutually conditional and confronted. In case of the existence of several diverse ethno-cultural groups, it is not possible to build a common identity unless the members of these groups share the feeling that their particular identity affiliations are recognized and equally valued. Equally so, the full legal and institutional recognition of particular identities bears the risk of dissolution of what Jon Elster calls „the cement of society“ - a common political space which overarches our particular conceptions of good life (Elster 1989), and which ultimately may lead to the disappearance of the polity itself. Therefore the sustainability of actual public policies, just like the normative strength of theoretical conclusions, are always measured by the capacity to balance the need for political unity and the care for ethno-cultural diversity. Historical experience shows us that pluralistic societies managed to harmonize these two requirements with different levels of success, and that better results were achieved by the societies with numerous overlapping identities, as well as with an implicit agreement to live together, founded on various informal forms of societal cooperation.

The situation is, however, much more complex if the plural society is at the same time deeply divided. These are societies in which the lines of ethno-cultural cleavages are reflected to almost all spheres of social and political life, whereas the level of inter-cultural permeating is reduced to a minimum. Therefore it is common that in such societies partnerships and marriages are concluded exclusively between the members of the same ethnic groups, and sports clubs, night out places, media, citizens' associations and political parties are divided by ethnic criteria to „ours and theirs“. Frequently, these intangible borders of social divisions have been additionally enhanced by introducing

---

1 Consensus was based on the thesis according to which all liberal democratic states are characterized by the same set of constitutional principles: all of them are liberal (founded on the constitutional protection of fundamental human rights and freedoms), democratic (all adult citizens enjoy active and passive voting right), social (allowing a certain level of redistribution of income) and national (matching of nation and state borders).

physical obstacles or division of cities. All this proves that divided pluralistic societies are undergoing a permanent crisis of social unity. If during the course of time the segmented cleavages get even deeper because of recent war conflicts, every attempt to find the „horizon of common sense“ will be faced with serious challenges.

Kosovo today is a paradigmatic example of a plural, divided and post-conflict society. According to the results of the 2011 census, Kosovo's population includes nine minority communities which make around 7% of the overall number of inhabitants.<sup>2</sup> Much more important than the number and the numerical strength of the relevant ethnic groups is the fact that these are the forms of communal diversity. Bhikhu Parekh uses this term in order to point out to the existence of stable, long-lasting, inter-generation communities firmly connected to the territory they inhabit (Parekh 2000, p 4). Members of these communities are vitally interested in preservation of their own way of life in order to transfer it to the future generations. To that end, certain external protections are requested from the broader society, in the form of collective rights.

Apart from the plurality, another important feature of the demographic structure of Kosovo is the existence of deep divisions between the majority ethnic community (Albanians) and the largest minority community (Serbs). Research about the level of individual closeness and distinction in relation to other ethnic groups in the territory of Kosovo reveals the decades long persistence of negative stereotypes of Serbs about Albanians and vice versa. Although the ethnic distance was clearly recorded in polls carried out at the time of SFR Yugoslavia, there is no doubt that the existing status of interethnic relations has been decisively influenced by the war conflict marked by mass crimes, brutalities and devastation. In that sense, Kosovo society suffers from all the “diseases“ typical for post-conflict polities, primarily from the chronic lack of trust and solidarity, destroyed legality, anxiety and uncertainty. All this has additionally strengthened the „trenches“ of ethnic divisions, transforming the sphere of everyday life into the realm of „parallel truths“.

The research carried out within the project the results of which are presented in this volume confirms an extremely high level of ethnic distance among the members of younger population of Albanian and Serbian origin, that is, among the generation which is expected to take over the responsibility in future from the current set of political leaders. This proves that among the future members of the social elite the pattern of „fear from other“ is still persistently maintained and reproduced, even when there is no personal bad experience or, more frequently, any experience of social communication at all. In other words, to express oneself as a Serb or an Albanian in Kosovo does not imply only listing the set of characteristics describing one's own ethnic affiliation (positive dimension of identity), but also the existence of strong negative contrasts against the ethno-cultural features of the Albanian, or the Serbian community. Much more often assumed than really existing, differences are raised to the level of ontological being, and at the same time they become part of the deepest levels of collective memory which, as a rule, are changed difficultly and slowly.

---

2 The census recorded the following minority communities: Serbian, Bosniak, Turkish, Roma, Ashkali, Egyptian and Goran. Although the census did not register them as separate ethnic groups, Montenegrin and Croatian minority communities have also been present. The obtained data are incomplete since the census was entirely boycotted by the Serbs from four northern Kosovo municipalities, and in part by the Serbs from central and southern parts of Kosovo. The same is true for a large portion of members of Roma population. According to the assessments of international non-governmental organizations, the exact number of minority population in Kosovo is between 10 and 12%. It is estimated that about 125,000 Serbs live in Kosovo today, out of which about 60,000 in the north. A part of Serbian population is still in exile.

Everything said so far illustrates to the best possible extent the burden of the situation of Kosovo society today. In short, under the conditions of the existence of opposed and mutually exclusive ethnic identities it is necessary to find a minimum point of reliance for common life. As the claims that the constitutional patriotism is the most appropriate candidate for this kind of job are becoming increasingly louder, the aim of this paper is to use the Kosovo example to find out whether constitutional patriotism in the normative sense is really the best strategy for building a political identity and unity in pluralistic, deeply divided post-conflict societies. I shall try to show that the integration and motivation capacities of constitutional patriotism are largely limited in post-conflict contexts, and that there are not enough good reasons to present its theoretical directions as a lifesaving formula for overcoming the sharp ethnic divisions. Nevertheless, before we face normative assumptions of constitutional patriotism with the formative characteristics of the social dynamics in Kosovo, I will first refer to the arguments of the authors who defend constitutional patriotism as a recommendable form of political loyalty and affiliation in multicultural societies.

## Constitutional Patriotism and Ethno-cultural Diversity

The thesis of constitutional patriotism as the most appropriate solution for the troubles of multicultural society is not new. It was first presented by Jurgen Habermas, already at the time of the famous “conflict of historians” (Historikerstreit) of 1986, to be further polished in his texts and public appearances during the 1990s. In them Habermas, with an extraordinary dose of academic persistence and erudition, advocated the attitude that the regime of constitutional patriotism – based on the distinction between a broadly understood culture which does not need to be shared by all citizens and the political culture, characterized by mutual respect of rights – leaves enough space for the coexistence of different cultural traditions within a single polity. (Habermas 2003, pp. 111-112)

Habermas has been followed by many other political theorists who tried to prove that constitutional patriotism, by decentring the object of patriotic affiliation from the unquestionable ethnic value of the nation, manages to constitute a minimum basis of the polity’s unity where it is not possible to obtain a substantial agreement on the basis of common life. Jan-Werner Muller thus claims that “it is not unreasonable to think that constitutional patriotism might be relevant in established democracies with increasingly diverse populations who seek to establish a kind of civic minimum to determine how they want to live together – and who can belong, and who perhaps shouldn’t” (Muller 2010, p. 11) The starting premise for the arguments of advocates of this normative solution is that common political good in plural society must not be any separate ethnic culture, but a constitutional regime which citizens can justify to one another. This, however, in no way means that constitutional patriotism is reduced to the loyalty to a concrete constitution, as certain critics attempt to present.<sup>3</sup> Constitutional regime is here understood in a much broader manner than the pure positivist approach characteristic for the law. In Muller’s words, constitutional patriotism is nothing else but the “idea of individuals who recognize one another as free and equal and agree on just foundations bases of their common life”. (Muller 2010, p. 64) Citizens are, however, not required to have a perfect consensus about the certain constitutional text. Particular constitutions will, quite understandably, always be a field of sharp debates and disputes.

---

3 Will Kymlicka first wrongly equalizes constitutional patriotism with loyalty towards the constitution as a set of articles, and ultimately, on the basis of such restrictive interpretation, concludes that constitutional patriotism is not able to explain the reasons for common living of several ethnic groups within a single state. (Kymlicka 1996)

What will keep these forms of reasonable disagreement together is exactly the affiliation to the “idea of constitutionality” itself, embedded in specific political culture which differs our polity from others.

The attitude about constitutional patriotism as a defensible strategy of political integration of plural societies is present also in work of the authors from the territory of former Yugoslavia. There are two main arguments recommending constitutional patriotism as a necessary replacement for nationalistic patterns of legitimacy of post-Yugoslav societies. The starting point of the first argument lays in ethnic and religious plurality of the polities of this region. Milan Podunavac claims that in the conditions of ethnic heterogeneity and delegitimized nationalism, constitutional patriotism is the only fair formula of the collective identity-building in Serbia. It aims at the „reconstitution of the political order beyond nation-state and enables more permanent identities and loyalties towards the polity and the state to be shaped in the field of political principles and values yielded by the constitution itself. The content of constitutional patriotism will be formed from principles and values of unlimited and unbiased value for all citizens, equally in relation to the particular features of the pre-political unity of polity’s members (particular and national tradition), but also in relation to the republican field of democratic institutions and processes.“ (Podunavac 2006, p. 90) The second argument refers to the „purifying“ function of constitutional patriotism. Referring to the experience of post-war Germany, where public questioning of the past with reliance on the new German political identity in the spirit of universal morality contributed to the rise of social cohesion and solidarity, Nenad Dimitrijević claims that constitutional patriotism could also have a similar effect in post-criminal societies on the territory of former Yugoslavia. Constitutional patriotism understood in such a way is based on the idea of the self-referential constitution whose „committing, nondemocratic by nature, universal principles should explicitly pertain to our rights and obligations in present and in future, but their contextually specific strength and justification should derive from the reflection on crime.“ (Dimitrijević 2010, p. 203)

When speaking about constitutional patriotism in the context of Kosovo society, previous arguments obtain a new dimension. As Gezim Krasniqi correctly notes, the Kosovo case is not specific only for showing the phenomenon of a „deinstitutionalized nation“. Much bigger challenge is the existence of “institutionalized communities“, whose mutual competition undermines each and every attempt of building a higher feeling of identification (Krasniqi 2012, p. 132). So, here constitutional patriotism is called to help not because it is necessary to stop the institutional support to the majority nation building, but rather to correct the negative impacts of extensive guarantees of ethno-cultural rights that are accused of creating a condition similar to what Amartya Sen describes as plural monoculturalism (Sen 2006, p. 47). Taking into account the sideways of Kosovo multiculturalism, the sole integrative ideology in Kosovo, according to Krasniqi, „could be the one of which Habermas speaks as of constitutional patriotism“. (Krasniqi 2012, p. 132) Similar conclusion can be found in the joint report of the Research Institute of Development and European Affairs and the Centre for International Studies-Oxford University, emphasizing that interethnic tensions in Kosovo can be overcome only by stronger insisting on a solution in harmony with the “European values and the concept of constitutional patriotism which together make the foundation of the European project“ (Research Institute of Development and European Affairs and the Centre for International Studies-Oxford University, p. 12)

Can constitutional patriotism justify the normative expectations presented above? Several principle observations appear at the very beginning of the quest for a reply to the posed question. First, in a review of the relevant literature it is impossible to avoid the impression that constitutional patriotism is too easily prescribed as a universal remedy for the affiliation problem in plural societies of liberal democracies, often without any further specification of arguments to corroborate such

claims. Secondly, it seems that at least a part of reasons for a fashionable inclining to “the most known post-war product of German political philosophy” lies in that constitutional patriotism, since the emergence of the concept until today, due to the strong relation with the idea of human rights, enjoys the reputation of a „good guy” of contemporary political theory contrary to the „militant and exclusive“ nationalism. Finally, what surprises is the frequency of misunderstanding of the content of constitutional patriotism, which is wrongly reduced only to the set of liberal-democratic norms, values and procedures while losing from sight the concept of political culture without which every constitutional patriotism is a lifeless idea doomed to failure.

Having in mind the introductory notes, in the rest of the text I will try to examine the foundation of the thesis of a “natural alliance” between the theories of constitutional patriotism and divided societies. For the beginning it would be important to note that constitutional patriotism in all its the versions, primarily intends to answer the question of the legitimacy of political rule and not the preceding question of constituting a polity. In other words, the starting point is the question “How would we like to live together?”, whereas the question “Why are we together?” is considered already resolved. This further means that the postulates of the theory of constitutional patriotism can pertain only to an already connected political space, which might be the case with the majority of contemporary polities, but in no way can it be considered a self-understanding fact when it comes to the divided societies. The situation is even more hopeless if a divided society attempts to constitute itself as a new state. Even the fiercest advocates of constitutional patriotism admit that it is useless in situations of newly established states, as constitutional patriotism is in no way “a self-sufficient theory of political demarcation and therefore it does not respond to the questions of political self-determination which rival theories like liberal nationalism can be in position to respond to.” (Muller 2010, p. 59)

Everything said so far still does not give enough grounds to the critics of constitutional patriotism who describe it as a disguised form of nationalism. Constitutional patriotism to a large extent implies a different logic of building the political identity in comparison with any variance of nationalist ethos. The point is that the normative strength of constitutional patriotism relies on the assumption that it is possible (and desirable) to transform the existing states into post-national polities, but only when in the „ground zero” of transformative process there is the people which is somehow connected, be it at least, as it is usually the case, by the common national culture.<sup>4</sup> To put it more simply, it is not possible to make a decision about the organization of a polity on the basis of constitutional patriotism if those affected by such decision do not think of one another as of the members of the same polity. However, what advocates of constitutional patriotism want to say is that it is possible to transform the initial ethnic basis of living in a state into a common political culture, the most important achievements of which will be written in the constitution that in this way becomes the symbol of the collective self-understanding of the community. Recently established and at the same time deeply divided states lack exactly that initial integrative link which constitutional patriotism by itself cannot supplement at all. Therefore constitutional patriotism should not be misunderstood as a magic formula of patriotic loyalty which will hold deeply divided societies together, but rather as a strategy able to avoid moral risks of nationalism in pluralistic societies of liberal democracies, including the risk that such societies, led by the essentialized concept of patriotic affiliation, become deeply divided at some point.

---

4 This “hidden” starting assumption of constitutional patriotism best explains why actual theoretical debates about its applicability in circumstances of ethno-cultural pluralism are primarily held in the field of immigrant societies. These are the societies in which the largest portion of population is strongly connected by the feeling of belonging to the common national culture.



## Sideways of Kosovo Statehood: Constitution in Temptation

Taking into account the effects of constitutional and institutional engineering in Kosovo, the contours of new political framework can be best described with the help of notions of “unfinished state” and “dual society”. Although the absence of international verification of the proclaimed independence (above else in the form of membership in international organizations and associations) is rightly considered a limiting factor of the Kosovo statehood (Tansey 2007, pp. 132-134), incompleteness of the state building process above else reflects in notable absence of the horizontal field of agreement among the members of the new polity about the basis of their common living. Instead of the basic consensus which in every political society is constituted “beyond the field of political fights and without which it is impossible to shape politics as a field of public, peaceful and amicable match of political actors within a polity” (Podunavac 2006, p. 87), we have basic disagreement about the nature of political arrangement. The perception of common political space as seen by key ethnic communities is entirely different. For one (majority) part of the population it is a territory-wise finished, sovereign state, whereas the other (minority) part of the population refuses to observe the existing political framework as a state at all, at least not the one to which it owes political obedience.

The limitation of achievements of the territorialisation of politics, as well as the centralization of the administrative power, are only some of the syndromes of the denied statehood. A much bigger problem lays, however, in the lack of the integrative ideology which would stimulate emotional identification of citizens with the proclaimed identity features of Kosovo’s legal and political order. In difference from the technical aspects of a polity’s organization, the issue of identity belongs to the realm of affective political behaviour which is not possible to be produced by “paper and stamp”. The above stated is at its best confirmed by the results of the undergoing negotiation process. Despite the more loosely arranged administrative separation of northern Kosovo, due to the agreements in Brussels, the problem of identity affiliation remained intact. Of course, it is illusive to expect that each and every citizen will always identify him/herself with the polity he/she lives in; however, it is certainly an alarming situation if the entire parts of population refuse to do so over a longer period of time. In that case it is justifiable to speak about a serious crisis of the state legitimacy.

The incompleteness of the state building project can be also be enlightened from the angle of the constitutionalisation of political power which in Kosovo unfolds on the grounds of three mutually incoherent strategies of the shaping of constitutional identity. These are liberal proceduralism, multiculturalism and, in a very rudimentary form, constitutional patriotism.<sup>5</sup> Each of the above mentioned strategies rests upon different understanding of the principle of citizenship. Liberal proceduralism is connected to “passive” citizenship, implying universal equality of civil status together with a set of individual rights where higher normative value is attributed to civil rights of the “first generation”. Multiculturalism, on the other hand, rests upon the idea of “group-differentiated”

---

5 The described feature of the constitutional dynamics in Kosovo matches the situation in which almost all states of post-Yugoslav space found themselves in during the period of political and economic transition. As Nenad Dimitrijević tells us, this “drama of confronted imperatives” is a consequences of the fact that “post-communist countries want everything which did not exist until yesterday: human freedom, democracy, market economy, social justice (and minority rights – added by NB). Taken together, these qualities form an open society. However, the problem is that the above stated qualities, on the one hand, are all necessary here and now, while on the other hand in practical implementation they often prove to be mutually confronted and exclusive.” (Dimitrijević 2007, p. 110.)



citizenship and it thus violates the liberal ideal of the uniformity of civil status. Finally, in the heart of constitutional patriotism is the republican idea of the active citizen who, together with other citizens, independently from their particular identities, exercises “political freedom”.<sup>6</sup> So, these are significantly different and competitive normative starting points, where the only similarity among the presented strategies is the attempt to avoid the ethnification of the principle of citizenship. Exactly this characteristic of the actual constitutional model led to the protests of the Albanian community. In difference from majority ethnic groups in neighbouring states, the Albanian majority in Kosovo did not manage, at least at the level of constitutional definition, to capitalize its dominant position by applying the formula of liberal nationalism. This led to a paradoxical situation that both ethnic communities, Albanian and Serbian, each for its own reasons, deny the constitutional solution. Krasniqi describes dual dissatisfaction by the constitutional text in the following manner: “In practice, many Albanians do not think that Kosovo (including both its legal framework and state iconography) reflects the prevalently Albanian majority, while most Serbs consider Kosovo as ‘the Albanian state’. That’s why today both the Albanians and the Serbs still favour their national symbols (Albanian, i.e. Serbian iconography) in relation to the new Kosovo symbols.” (Krasniqi 2012, 132) It is not surprising therefore that the most intensive integrative processes in Kosovo unfold at the pre-political level, within the confronted ethnic communities and not within a single political sphere. The consequence thereof is a kind of milletisation of social life, as individuals are primarily observed as ethno-cultural units who owe their existence to the ethnic community in which they were born.<sup>7</sup> In such constellation of interethnic relations the state gradually loses an independent moral status and becomes a valueless framework for the coexistence of divided cultural worlds. Exactly for that reason, Kosovo is today much closer to the model of dual polity, similar to the Bosnian-Herzegovinian or the Macedonian constitutional scenario, than to an ideal of a unitary state with decentralized administration.

## **Concluding Remarks: Is Constitutional Patriotism (nevertheless) Possible in Kosovo?**

Taking into account the observations presented so far, what follows is our attempt to summarize the arguments from the previous chapters. The first to have in mind during the consideration of possibilities for the implementation of constitutional patriotism in divided societies like Kosovo is the (non) existence of a referential point for common living which in time should yield a political culture. Here I remind that an important prerequisite for the viability of constitutional patriotism is that each and every citizen is socialized into a common political culture. In order for this to happen, as Muller correctly observed (Muller 2010, pp. 70-72), it is necessary to have “special fittings” that would anchor the idea

---

6 Contours of constitutional patriotism are present in attempts to “unleash” the symbols and rituals of affiliation from ethnical preferences of citizens.

7 The Millet model of organization of majority-minority relations has a long tradition in this territory. In the millet system which existed in the Ottoman Empire, certain religious groups enjoyed high level of autonomy in exercising their religious customs and practices, certainly within the borders of their own religious community. The scope of rights and duties of each individual primarily depended on the millet he belonged to. Millets functioned as a kind of oases of cultural autonomy, without many contacts and permeating among themselves. The impression is that many actual problems in implementation of multicultural policies in the Balkans are consequences of the fact that ethno-cultural rights are even today frequently understood as a means of self-ghettoisation of ethnic groups.

of constitutionality in the given polity. In short, it is necessary to find a minimum common instance for evaluation of our relations which will be held together by expected and reasonable disagreements on the best possible implementation of the idea of constitutionality even when our ideas about how certain provision of constitutional agreement should look like are entirely different. It has already been emphasized that this requirement for specificity can in some cases be realized also by initial referral to the value of national culture (of course, if it is not the subject of major disputes), without the danger to jeopardize the very essence of constitutional patriotism. However, where the national identity does not exist or is deeply compromised, alternative roads should be taken in search for a response to the question about the community's identity – what is common to us? It is true that the constitution itself can in time become the answer to the question posed. In that sense I agree with all who claims that constitutional patriotism has capacities to generate civic trust and solidarity from its own normative sources; however, my opinion is also that something like that is possible only when sufficiently strong pre-constitutional ties were present at the very beginning.

One of the ways for provision of the necessary doze of particularity with simultaneous avoiding of flaws of ethno-cultural integration is to build the social cohesion by referring to the memory of discarded past. The idea is that even a negative past can be a source of social and political unity. Something similar occurred in the post-war Germany, where the most valuable results of facing with mass atrocities of the World War II was the identification of moral directions for the creation of common living in future. In difference from Germany, where all Germans were hostages of the same (negative) past, and there could be no dilemma “is the Holocaust really ours”, in Kosovo history is interpreted entirely differently, depending on which ethnic community one belongs to, with “dark moments” being by rule attributed to the other side.<sup>8</sup> Hence, at least the Kosovo case proves Kymlicka's claim that “multinational societies in which the past is the source of hatred and divisions and not the source of common pride (or shame – added by NB), building of the feeling of common identity probably rather requested it to be forgotten than remembered.” (Kymlicka 2003, p. 272)

Difficulties appear also when we call to help another potential candidate for the task of “equipping” the constitutional patriotism theory with a particular content – the concept of “combat democracy”. The argument, presented here in a summarized form, reads that the opposition to the antidemocratic actors in present could lead to the strengthening of political loyalty and identification with citizens who in that manner preserve constitutional achievements of their homeland. (Sternberger 2004, pp. 131-132) However, in order for something like that to happen in a pluralistic community, a certain level of personal experience with interethnic relations is necessary, just like social trust which is rightly considered the main ingredient of unity in divided societies. (Weinstock 1999, p. 26) In other words, constitutional patriotism first needs allies in order to even start talking about rival relation towards the “enemies of democracy”. Unfortunately, Kosovo society today cannot praise itself with any of the above mentioned qualities.

Can it after all be said that the authors who describe constitutional patriotism as a noble but “bloodless” idea are right? Although one might gain the impression that certain parts of the text suggest a positive reply, I deeply believe that constitutional patriotism certainly has something to say when it comes to the problems of complex political communities. I also think that many critiques

---

8 Janos Kis formulated this argument in the following manner: “The peoples which say for history that it is our own are members of the same polity, providing that they accept one another as us.” (Kis 1995, p. 237)

of constitutional patriotism in fact deal with a distorted image of its fundamental postulates. It seems that contemporary debates on the normative value of constitutional patriotism are rather marked by the existence of misunderstanding than of serious theoretical disagreements. A smaller part of disagreement stems from misunderstanding of its internal logic, whereas much important source of “divergence” lays in excessive expectations attributed to it. In relation thereto, another important concluding remark follows. It is that constitutional patriotism, like other theoretical concepts pretending to be implemented in reality, in its practical performances always represents a combination of its basic principles and contextually specific qualities of society within which the regime of constitutional patriotism is established. Only upon the meeting of these two dimensions it is possible to speak about practical implementations of constitutional patriotism. The (un)success of the final result notwithstanding, this is still not a sufficient proof for rejection of the theory itself (its validity is checked in other way) nor it is the reason for the claim that it cannot be more adequately implemented in some other social context or in the same social context upon certain prerequisites are fulfilled. The last sentence in fact hides the main message of this text. It was not my intention to fully reject the possibility of implementation of constitutional patriotism in Kosovo, but to point to the task which should be done before. It would be too ambitious to request constitutional patriotism to remove a heavy burden of continual interethnic conflicts and tensions in Kosovo here and now, in the same way in which it is unrealistic to expect that constitutional patriotism can, by relying exclusively on its own normative logic, generate the links of civic affiliation.

## Literature

- Dimitrijević, N 2010, “Vrednosti za obezvređeno društvo: ustavna moralnost posle kolektivnog zločina” in *Država i demokratija* ed. M. Podunavac, Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka, Belgrade, pp. 185-207.
- Dimitrijević, N 2007, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Fabrika knjiga, Belgrade.
- Elster, J 1989, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Habermas, J 2003, “Borbe za priznanje u demokratskoj pravnoj državi” in *Multikulturalizam: Ispitivanje politike priznanja* ed. E. Gatman, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2003, pp. 93-122.
- Kis, J 1995, “Beyond the Nation State”, *Social Research*, vol. 63, no.1, pp 191-245.
- Krasnići, G 2012, “Preklapanje nadležnosti, sporna teritorija, nerešen status države: Komplikovan slučaj državljanstva na Kosovu” in *Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije* ed. Dž. Šo & I. Štiks, Klio, Belgrade, pp. 119-143.
- Kymlicka, W 1996, “Social Unity in a Liberal State”, *Social Philosophy & Policy*, vol. 13, no. 1
- Kymlicka, W 2003, *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.
- Muller, J 2010, *Ustavni patriotizam*, Fabrika knjiga, Belgrade.
- Podunavac, M 2006, *Poredak, konstitucionalizam, demokratija*, Čigoja štampa, Belgrade.
- Research Institute of Development and European Affairs and the Centre for International Studies-Oxford University 2012, *Research Report: Consolidating Kosovo’s Statehood: Processes, Problems and Perspectives*, Available from: [http://ridea-ks.org/Articles/1/94/Docs/366Agenda\\_of\\_the\\_conference.organized\\_by\\_RIDEA-CIS\\_OXFORD.pdf](http://ridea-ks.org/Articles/1/94/Docs/366Agenda_of_the_conference.organized_by_RIDEA-CIS_OXFORD.pdf)
- Sternberger, D 2004, “Ustavni patriotizam” in *Patriotizam* ed. I. Primorac, Kruzak, Zagreb, pp. 123-133.
- Tansey, O 2007, “Demokratization without a State: Democratic Regime-building in Kosovo”, *Democratization*, vol. 14, no. 1, pp 129-150.
- Weinstock, D 1999, “Building Trust in Divided Societies”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, no. 3, pp. 1-26.





British Embassy  
Belgrade



CIP – Каталогизација у публикацији –  
Народна библиотека Србије, Београд

316.722/.723(497.115)“20”(082)  
323.15(497.115)“20”(082)

PERSPEKTIVE multietnickog društva  
na Kosovu / [priredili/priredile  
Adem Beha... [et. al] ; prevod Gordana Ristić] =  
Perspektivat e shoqërise  
multietnike në Kosovë / [përgatitur Adem  
Beha... [et. al] ; përkthimi  
Gordana Ristić] = Perspectives of a Multiethnic  
Society in Kosovo / prepared  
by Adem Beha... [et. al] ; translation Gordana  
Ristić]. – Beograd / =  
Belgrade ; Priština / = Prishtinë / = Prishtina :  
Inicijativa mladih za  
ljudska prava / = Nisma e të rinjve për të drejtat  
e njeriut / = Youth  
Initiative for Human Rights, 2015 (Beograd :  
Dual-mode). – 382 str. :  
tabele ; 25 cm

Tekst uporedo na srp, alb. i engl. jeziku.  
– Tiraž 300. – Str. 3–4:  
Saradnja koja motiviše / Jasmina Lazović. – Str.  
5–7: Perspektive  
multietničkog društva na Kosovu / Jovan  
Teokarević. – Str. 8: Biografije.  
– Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978–86–85381–34–8

1. Upr. stv. nasl.

- a) Мултикултурализам – Косово и Метохија  
– 21в – Зборници
- b) Етничке групе – Косово и Метохија – 21в –  
Зборници
- c) Косовско питање – Косово и  
Метохија – 21в – Зборници

COBISS.SR-ID 215271948





British Embassy  
Belgrade

[www.gov.uk](http://www.gov.uk)



[www.yihr.org](http://www.yihr.org)