



Bolje ikad nego nikad

Unapređenje odgovornosti međunarodnih institucija na Kosovu

Izvršni pregled	1
Preporuke.....	5
Međunarodne organizacije koje će imati ulogu u novim kosovskim institucijama	5
Savetu Evropske unije.....	5
Državama članicama NATO-a i drugim vladama koje će doprineti Međunarodnom vojnom prisustvu.....	5
Komitetu za sprečavanje mučenja Saveta Evrope.....	5
Novim institucijama na Kosovu.....	5
Međunarodnom civilnom predstavniku	5
Policijskoj i pravosudnoj misiji EU na Kosovu	6
Međunarodnom vojnom prisustvu.....	7
Vladi Kosova	7
Institucijama koje će ostati na Kosovu	7
Misiji OEBS-a na Kosovu.....	7
Kancelariji Evropske komisije za vezu sa Kosovom	7
Instituciji ombudsmana	7
Odlazećim institucijama sa Kosova	8
Misiji Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).....	8
UNMIK policiji.....	8
Štabu KFOR-a	8

Izvršni pregled

Godina 2007. je prelomna za Kosovo. Nakon osam godina uprave Ujedinjenih nacija i neizvesnosti u pogledu svog pravnog odnosa prema Srbiji, čini se da je status pokrajine konačno na putu ka razrešenju. To razrešenje će pratiti međunarodna „promena nadležnosti“ na Kosovu, pri čemu će središnju ulogu preuzeti Evropska unija (EU), kao što je to naznačeno u predlogu statusa koji je podneo Marti Ahtisari, specijalni izaslanik Ujedinjenih nacija za Kosovo.

Nigde nije promena potrebija nego u oblasti odgovornosti. Posle osam godina upravljanja Kosovom, privremena administracija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) se suočava sa nečim što se jedino može opisati kao kriza legitimiteta. Nešto od te krize odražava frustraciju među albanskom većinom na Kosovu oko sporog napretka ka rešavanju pitanja statusa, ali i među Srbima i drugim manjinama oko neuspeha UNMIK-a da obezbedi poštovanje njihovih prava. Ipak, nedostatak odgovornosti unutar UNMIK-a i među drugim međunarodnim institucijama na Kosovu odigrao je važnu ulogu u podrivanju poverenja javnosti u poteze tih institucija.

Odgovornost—mera u kojoj su institucije, i zvaničnici unutar njih, dužni da polažu račune za svoje poteze—je ključan element dobre uprave, zajedno sa transparentnošću u donošenju odluka i vladavini prava. Takođe je suštinski važna za uživanje ljudskih prava.

Žalbe protiv UNMIK-a i mirovnih snaga pod vođstvom NATO-a (KFOR) odnose se na njihove akcije kojima su narušavaju imovinska prava, i obuhvataju navode o proizvoljnom pritvaranju, seksualnim i drugim krivičnim deliktima, kao i niz propusta u pogledu zaštite manjina. Mada zabrinutost zbog seksualnih i krivičnih delikata nije neuobičajena za međunarodne mirovne operacije, činjenica da zabrinutost postoji u širokim i različitim oblastima na Kosovu upravo odslikava dalekosežna ovlašćenja misije UN-a u ovom međunarodnom protektoratu i dodatno ističe značaj odgovornosti.

Na propuste u oblasti odgovornosti na Kosovu jasno je ukazao događaj u februaru 2007. godine. Kada je protest u Prištini 10. februara postao nasilan, UNMIK policija je reagovala koristeći suzavac i gumene metke, pri čemu se dva demonstranta smrtno nastradala. Odnos misije Ujedinjenih nacija, koji se našao na udaru kritike, prema posledicama ovog događaja, ukazao je na nedostatak nezavisnih mehanizama odgovornosti i nadzora nad UN policijom,

što je uslovalo oslanjanje na *ad hoc* rešenja, i potencijal za nanošenje trajne štete reputaciji međunarodnih institucija u odsustvu delotvornog mehanizma odgovornosti.

Na prvi pogled, čini se da ima mnoštvo mehanizama odgovornosti na Kosovu. Pokrajina ima Instituciju ombudsmana, Savetodavni panel za ljudska prava, a situaciju prate Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) na Kosovu, nevladine organizacije i mediji. Takođe postoji niz internih sistema unutar UNMIK-a i KFOR-a. U stvarnosti, međutim, ovi mehanizmi su ili slabi, jer ne mogu pokretati istrage protiv međunarodnih institucija, ili imaju ograničenja u svom delovanju.

Institucija ombudsmana lišena je mandata u 2006. godini da vodi istrage protiv UNMIK-a i KFOR-a. Savetodavni panel za ljudska prava, čijim se osnivanjem nameravalo da se premosti ovaj jaz u oblasti odgovornosti u civilnoj sferi, tek treba da se ustanovi. Ne postoji, u ovom trenutku, nijedan mehanizam za istragu protiv KFOR-a. Monitoring koji sprovodi Misija OEBS-a na Kosovu pomogao je da se ukaže na probleme, ali njene preporuke su se često ignorisale.

UNMIK-ove interne strukture za nadzor, uz značajan izuzetak finansijskog nadzora, su ili neaktivne ili ustanovljene na neodgovarajući način. Nadzorni odbor za ljudska prava, koji bi trebalo da čine visoki predstavnici UNMIK-a i KFOR-a, se nije sastao nekoliko godina, a Odbor za potraživanja, koji je osnovan da bi se bavio individualnim potraživanjima od UNMIK-a, u praksi jedino razmatra sporove gde su umešani izvođači radova i dobavljači koje je angažovao UNMIK.

S obzirom da je Institucija ombudsmana „ispala iz igre“, ograničenost odgovornosti koju imaju UNMIK policija i KFOR je posebno upadljiva. Misija OEBS-a, Savet Evrope i Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija su listom bili kritični prema ograničenim mehanizmima što su dostupni onima koji se požale na zlostavljanje od strane UN policije ili NATO mirovnih trupa. Osoblje UNMIK policije i KFOR-a zaštićeno je sporazumima o imunitetu prema kojima jedino zemlja koja ih je poslala može preduzeti akciju protiv njih, i to obično nakon što se optužena osoba pošalje kući, što praktično uskraćuje mogućnost podnosiocu žalbe da sazna ishod istrage (ako ga uopšte bude).

Do danas, UNMIK i NATO uglavnom nisu reagovali na kritike o nedostatku odgovornosti kod međunarodnih institucija na Kosovu. Ipak, nije kasno da se preduzme akcija. Mada se UNMIK sprema da završi svoju misiju do kraja 2007. godine, još uvek ima prostora za pozitivne korake, uključujući operacionalizaciju Savetodavnog panela za ljudska prava.

Za to ima još više razloga u slučaju NATO-a. Severnoatlantski vojni savez će predvoditi novu misiju Međunarodnog vojnog prisustva koja će, prema predlogu o statusu, zameniti KFOR kao jedini garant bezbednosti na Kosovu. Time se postavlja imperativ pred NATO-om da započne posao sa svojim državama članicama na razvoju zajedničkih pravila i procedura unutar KFOR-a koji bi preuzeo njegov naslednik.

Urgentna potreba za razvojem funkcionalnih mehanizama odgovornosti se jednako odnosi na Evropsku uniju, Sjedinjene Američke Države i druge vlade koje će činiti buduće međunarodno civilno prisustvo na Kosovu. Civilni elementi, prema predlogu o statusu, obuhvataju Međunarodnog civilnog predstavnika (MCP)¹ sa izvršnim ovlašćenjima da nadzire sprovođenje rešenja o statusu, i policijsku i pravosudnu misiju Evropske unije pod okriljem Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP), u kojoj će biti veliki kontingent policajaca iz država Evropske unije kao i tužioci i sudije.

U predlogu o statusu se ne razrađuju detaljnije mehanizmi odgovornosti. U njemu se predlaže da bi MCP trebalo da ustanovi mehanizam provere čija bi svrha bila da ispituje primenu njegovih/njenih ovlašćenja, ali se ne precizira vrsta tog mehanizma. U predlogu se sugeriše da bi budući Ustavni sud, sa šest domaćih i tri međunarodne sudije, trebalo da ima nadležnost nad žalbama pojedinaca koji tvrde da njihova Ustavom zagarantovana prava krše organi javnih vlasti. Naznačava se da bi mandat Institucije ombudsmana trebalo da ostane nepromenjen i traži se od OEBS-a da održi svoje prisustvo na Kosovu. U predlogu se ne pominju mehanizmi odgovornosti za EU policiju, ali se predlaže očuvanje KFOR-ovih privilegija i imuniteta za vojno prisustvo pod vođstvom NATO-a.

Za uspostavljanje delotvornih mehanizama odgovornosti za nove međunarodne institucije biće potrebno da se ide dalje od Ahtisarijevog predloga. Takođe su nužna neposredna rešenja koja se zasnivaju, u što je većoj meri to moguće, na postojećim strukturama. Upravo se zbog toga u ovom izveštaju kao ključna preporuka navodi da se dvema najvažnijim nacionalnim mehanizmima odgovornosti u budućnosti na Kosovu—Ustavnom sudu i Instituciji ombudsmana—takođe dá odgovornost za nadzor nad međunarodnim institucijama. Konkretno, nadležnost budućeg Ustavnog suda bi trebalo proširiti kako bi se obezbedilo da se pred njim mogu izneti navodi o kršenjima Ustavom zaštićenih ljudskih prava koja počine međunarodne civilne i vojne institucije. To bi bilo u skladu sa jednom ranijom preporukom Saveta Evrope. Instituciji ombudsmana bi takođe trebalo vratiti prvobitni mandat kako bi imala nadležnost nad istragama po osnovu tužbi koje se odnose na MCP, policijsku i pravosudnu misiju EU i vojno prisustvo pod vođstvom NATO-a. Ove dve mere bi

¹ U ovoj fazi planiranja, ova nova institucija se najčešće pominje kao Međunarodna civilna kancelarija (MCK).

nesumnjivo ojačale legitimitet međunarodnih institucija u očima javnosti, time što bi ih podvrgle nadzoru nezavisnih kosovskih institucija, a za uzvrat bi se ova tela ovlastila da im kosovska vlada polaže račune za svoje postupke.

NATO bi trebalo da radi sa državama članicama na razvoju delotvornijih i doslednijih mehanizama za interne istrage i koordinaciju. Policijska i pravosudna misija EU bi trebalo da učini to isto, te da pozove Kosovski policijski inspektorat da nadgleda sve interne istrage. OEBS i Komitet za sprečavanje mučenja Saveta Evrope bi trebalo da nastave sa praćenjem pravosudnog sistema i zatvorskih jedinica, respektivno. Nezavisna uloga OEBS-a u budućnosti na Kosovu bi trebalo da ovoj organizaciji olakša da se nametne i iskaže svoju zabrinutost.

Uspeh novih međunarodnih institucija na Kosovu zavisice od njihove sposobnosti da očuvaju svoj legitimitet i poverenje javnosti čak i u slučaju nepopularnih odluka. To će zavisiti od toga da li će te institucije iskazati transparentnost, odgovornost i poštovanje vladavine prava. Konkretno, kancelarija Međunarodnog civilnog predstavnika, policijska i pravosudna misija EU, i vojno prisustvo pod vođstvom NATO-a se moraju postarati da se drže najviših standarda u oblasti ljudskih prava, da se navodi o zloupotrebama brzo i transparentno istražuju, te da se podvrgnu nezavisnom spoljnjem pravosudnom i drugom nadzoru. Ako bi to učinili, time bi znatno uvećali šanse za uspeh na Kosovu, a to bi takođe moglo poslužiti kao model za buduće mirovne operacije širom sveta.

Preporuke

Međunarodne organizacije koje će imati ulogu u novim kosovskim institucijama

Savetu Evropske unije

- Podvrgnuti policijsku i pravosudnu misiju EU na Kosovu jurisdikciji budućeg Ustavnog suda kako bi taj sud bio nadležan za žalbe o kršenjima Ustavom zaštićenih ljudskih prava proisteklih iz akcija misije ili njenih predstavnika;
- Podvrgnuti policijsku i pravosudnu misiju EU na Kosovu jurisdikciji Institucije ombudsmana.

Državama članicama NATO-a i drugim vladama koje će doprineti

Međunarodnom vojnom prisustvu

- Sklopiti bilateralne sporazume sa Vladom Kosova kojima se prihvata jurisdikcija Ustavnog suda u oblasti ljudskih prava nad snagama razmeštenim na Kosovu kako bi sud bio nadležan za žalbe o kršenjima Ustavom zaštićenih ljudskih prava proisteklih iz akcija pripadnika ili predstavnika MVP-a;
- Sklopiti bilateralne sporazume sa Vladom Kosova kojima se prihvata jurisdikcija Institucije ombudsmana nad snagama razmeštenim na Kosovu;
- Sarađivati sa štabom misije Međunarodnog vojnog prisustva (MVP) radi uspostavljanja standardizovanih mehanizama za reagovanje na individualne žalbe kao i centralne baze podataka MVP-a za takve žalbe.

Komitetu za sprečavanje mučenja Saveta Evrope

- Nastaviti sa praćenjem pritvorskih jedinica na Kosovu, uključujući one koje će biti pod nadležnošću MVP-a i EBOP-a.

Novim institucijama na Kosovu

Međunarodnom civilnom predstavniku

- U konsultacijama sa Međunarodnom upravnom grupom, podvrgnuti kancelariju Međunarodnog civilnog predstavnika jurisdikciji budućeg Ustavnog suda u oblasti ljudskih prava, i podržati proširenje nadležnosti suda na policijsku i pravosudnu misiju EU i države koje učestvuju u misiji Međunarodnog vojnog prisustva;

- U konsultacijama sa Međunarodnom upravnom grupom, podvrgnuti kancelariju Međunarodnog civilnog predstavnika jurisdikciji Institucije ombudsmana i podržati proširenje nadležnosti Institucije ombudsmana na policijsku i pravosudnu misiju EU i države koje učestvuju u misiji Međunarodnog vojnog prisustva;
- Ustanoviti, u konsultacijama sa Venecijanskom komisijom Saveta Evrope, adekvatne interne mehanizme nadzora kako bi se omogućilo da se adekvatno sprovedu istrage po osnovu individualnih žalbi protiv međunarodnog osoblja kao i da se isprave bilo kakva kršenja prava;
- Sarađivati i omogućiti pristup međunarodnim organizacijama za ljudska prava, mehanizmima i nevladinim organizacijama;
- Blagovremeno sprovesti i dovršiti istrage po osnovu bilo koje individualne žalbe podnete, posredno ili neposredno, MCP-u;
- Blagovremeno uspostaviti komunikaciju sa pojedinačnim podnosiocima žalbi.

Policijskoj i pravosudnoj misiji EU na Kosovu

- Uputiti zvaničan poziv Kosovskom policijskom inspektoratu da nadgleda sve interne istrage;
- Uspostaviti mehanizam praćenja unutar misije kako bi se podnosioci žalbi obavestavali o istragama protiv policajaca u njihovim matičnim zemljama nakon što budu poslani kući, i obezbediti njihovu saradnju sa istražnim organima na Kosovu;
- Uskladiti operativne procedure i opremu svih nacionalnih policijskih kontingenata;
- Objaviti jasna pravila za operativne modalitete i upotrebu sile pri suzbijanju nemira koji bi trebalo da su u skladu sa svim relevantnim međunarodnim standardima o upotrebi sile od strane ovlašćenih lica;
- Ustanoviti adekvatne i transparentne interne mehanizme nadzora za policiju;
- Podići svest javnosti o postojanju mehanizama nadzora i mogućnostima za procesuiranje žalbi zbog prekršenih ljudskih prava;
- Odmah istražiti individualne žalbe i blagovremeno izvestiti o rezultatima podnosiocice žalbi;
- Obezbediti Komitetu za sprečavanje mučenja pristup svim pritvorskim jedinicama i dati saglasnost za objavljivanje bilo kakvih izveštaja koje bi Komitet objavio o Kosovu.

Međunarodnom vojnom prisustvu

- Pripremiti sporazume sa državama koje obezbeđuju vojne kontingente radi uspostavljanja standardizovanih mehanizama za rešavanje individualnih žalbi;
- Ustanoviti centralnu bazu podataka za sve žalbe trećih lica radi praćenja predmeta i sprečavanja diskontinuiteta do koga dolazi zbog česte rotacije trupa;
- Obezbediti Komitetu za sprečavanje mučenja pristup svim pritvorskim jedinicama i dati saglasnost za objavljivanje bilo kakvih izveštaja koje bi proistekli iz tog pristupa.

Vladi Kosova

- Preduzeti korake da bi se podstaklo proširenje jurisdikcije Ustavnog suda na kancelariju Međunarodnog civilnog predstavnika i policijsku i pravosudnu misiju EU, i podstaći države koje učestvuju u misiji Međunarodnog vojnog prisustva da sklope bilateralne sporazume sa Vladom Kosova kojima prihvataju nadležnost Ustavnog suda nad snagama razmeštenim na Kosovu;
- Podržati vraćanje nadležnosti Instituciji ombudsmana nad istragama po osnovu žalbi protiv međunarodnih civilnih i vojnih institucija, uključujući i sklapanje bilateralnih sporazuma o takvoj nadležnosti sa državama koje učestvuju u misiji Međunarodnog vojnog prisustva;
- Obezbediti Komitetu za sprečavanje mučenja pristup svim pritvorskim jedinicama i dati saglasnost za objavljivanje bilo kakvih izveštaja koje bi proistekli iz tog pristupa.

Institucijama koje će ostati na Kosovu

Misiji OEBS-a na Kosovu

- Sistematično pratiti buduće međunarodno prisustvo na Kosovu, a posebno njegovu ulogu u krivičnom pravosudnom sistemu, te obelodaniti sve nalaze.

Kancelariji Evropske komisije za vezu sa Kosovom

- Kritički proceniti učinak u oblasti ljudskih prava međunarodnih civilnih i vojnih aktera na Kosovu, i pri tome nadgledati situaciju na Kosovu u okviru Mehanizma praćenja procesa stabilizacije i pridruživanja (MPS).

Instituciji ombudsmana

- Temeljno istražiti sve navode o kršenjima ljudskih prava protiv nacionalnih i—zavisno od mandata—međunarodnih institucija, te obelodaniti nalaze tih istraga.

Odlazećim institucijama sa Kosova

Misiji Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK)

- Odmah operacionalizovati Savetodavni panel za ljudska prava;
- Brzo i javno reagovati na navode o kršenjima ljudskih prava proisteklih, posredno ili neposredno, iz akcija UNMIK-a;
- Dati saglasnost za objavljivanje bilo kakvog izveštaja o Kosovu Komiteta za sprečavanje mučenja.

UNMIK policiji

- Ustanoviti standardizovane procedure nadzora tako što će se Kosovskom policijskom inspektoratu dati formalan mandat za nadzor nad UNMIK-ovim internim istragama;
- Uskladiti operativne procedure i opremu svih nacionalnih policijskih kontingenata, pogotovo u pogledu sposobnosti za kontrolu demonstracija, kako bi se obezbedilo da oni ispunjavaju sve relevantne međunarodne standarde o upotrebi sile od strane za to ovlašćenih lica;
- Brzo i javno istražiti navodne slučajeve policijskih zloupotreba, uključujući tu i završni deo istrage nakon što se osumnjičeni ili odgovorni policajci vrate u svoju matičnu zemlju, te potom obelodaniti istražne nalaze;
- Reagovati na precizno i blagovremeno na upite javnosti u vezi sa policijskim zloupotrebama;
- Preduzeti sve neophodne korake da se utvrdi individualna krivična odgovornost, ukoliko je ima, UNMIK-ovih policajaca i njihovih starešina umešanih u incident 10. februara 2007. godine u kome su dva demonstranta smrtno nastradala, a više njih je ranjeno, te obešteti žrtve ili njihove porodice, i predočiti javnosti proces vođenja i sam ishod celokupne istrage.

Štabu KFOR-a

- Realizovati sporazume sa zemljama koje obezbeđuju vojne kontingente o uspostavljanju standardizovanih mehanizama za istrage po osnovu žalbi koje se odnose na KFOR kako bi se obezbedili jednaki standardi za istragu, krivično gonjenje i obeštećenje;
- Zadužiti timove za vezu i praćenje da budu tačke kontakta za žalbe koje podnose pojedinci;

- Uspostaviti centralizovanu bazu podataka kako bi se obezbedilo da se na adekvatan način sprovode i dovrše istrage po osnovu žalbi, pogotovo u slučajevima kada se pripadnici mirovnih snaga pošalju u matične zemlje;
- Blagovremeno obavestiti podnosiocce žalbi o ishodu istrage;
- Dati saglasnost za objavljivanje bilo kakvog izveštaja o Kosovu Komiteta za sprečavanje mučenja.