

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Stanislav Salačnin

**AVTONOMIJA KOT MOŽNI NAČIN ODPRAVLJANJA ETNIČNIH
NAPETOSTI:
PRIMER AVTONOMIJE KOSOVA IN METOHIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Stanislav Salačanin

Mentor: izr. prof. dr. Miran Komac

**AVTONOMIJA KOT MOŽNI NAČIN ODPRAVLJANJA ETNIČNIH
NAPETOSTI:
PRIMER AVTONOMIJE KOSOVA IN METOHIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2006

KAZALO

UVOD.....	III
PRVI DEL.....	4
1. PRAVICA DO SAMOODLOČBE IN AVTONOMIJA.....	4
1. Samoodločba	4
1.1 Zgodovinski razvoj pravice do samoodločbe.....	4
1.2 Vsebina pravice do samoodločbe	7
1.3 Samoodločba v dokumentih Združenih narodov	9
1.3.1 Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim ljudstvom.....	10
1.3.2 Pravica do samoodločbe v konvencijah Združenih narodov o človekovih pravicah	11
1.3.3 Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov	12
1.4 Narod kot subjekt pravice do samoodločbe	13
1.4.1 Pravica do odcepitve	14
1.5 Opredelitev pojma manjšine.....	19
1.5.1 Pravica do samoodločbe in manjšine	22
1.5.2 Pravica manjšine do odcepitve	23
1.5.3 Notranja samoodločba.....	26
2. Avtonomija.....	28
2.1 Opredelitev pojma avtonomije	28
2.2 Oblike avtonomije	30
2.2.1 Teritorialna avtonomija	30
2.2.2 Personalna avtonomija	34
2.2.3 Funkcionalna avtonomija	36
2.2.3.1 Kulturna avtonomija.....	36
2. AVTONOMIJA V MEDNARODNEM PRAVU.....	37
1. Avtonomija v dokumentih Združenih narodov	37
2. Avtonomija v evropskih dokumentih	40
2.1 Svet Evrope	41
2.1.1 Predlog protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah	42
2.1.2 Predlog Beneške komisije	45
2.1.3 Okvirna konvencija o pravicah narodnih manjšin.....	46
2.1.4 Avtonomija v Evropski listini o regionalnih in manjšinskih jezikih.....	50
3. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi	51
4. Nevladne organizacije in njihovi predlogi	56
DRUGI DEL	60
1. PRIMER AVTONOMIJE KOSOVA IN METOHIJE.....	60
1.1 Zgodovinski oris pokrajine in mednacionalnih odnosov	60
1.2 Ustavnopravna ureditev Kosova in Metohije v novi Jugoslaviji	64
1.2.1 Ustavnopravni položaj Kosova in Metohije na temelju ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije (1946)	65
1.2.2 Ustavnopravni položaj Kosova in Metohije na temelju ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije (1963)	66
1.3 Spremembe ustavnopravnega položaja pokrajine	67
1.3.1 Ustavni amandmaji iz leta 1968	69

1.3.2	Ustavni amandmaji iz leta 1971	70
1.3.3	Avtonomija po ustavnopravni ureditvi Jugoslavije iz leta 1974	71
1 3.3.1	Problemi in pravne posledice avtonomije po ustavni ureditvi Jugoslavije iz leta 1974	74
1.3.3.2	Ostale posledice ustavnopravnih sprememb in avtonomije po ustavni ureditvi Jugoslavije iz leta 1974	77
1.4	Omejevanje avtonomije Kosova in Metohije (1989–1992)	81
1.4.1	Ustavne spremembe položaja pokrajine po letu 1989	83
1.4.1.1	Amandmaji k Ustavi Socialistične republike Srbije iz leta 1989	83
1.4.1.2	Avtonomija v Ustavi Republike Srbije iz leta 1990	84
1.4.1.3	Ustava Zvezne republike Jugoslavije iz leta 1992	87
1.4.2	Odnos do avtonomije po spremembah ustavnopravnega položaja Kosova	88
	po letih 1989–1990	88
	2. ODNOS MEDNARODNE SKUPNOSTI DO KOSOVSKE KRIZE.....	91
2.1	Začetno obdobje 1991–1996	91
2.2	Obdobje 1996–1999	91
2.2.1	Prizadevanja Mednarodne skupine za stike	93
2.2.2	Sporazum Milošević – Holbrook	93
2.2.3	Predlogi ameriškega veleposlanika Hilla	94
2.2.4	Resolucije Organizacije združenih narodov	95
2.2.5	Pogajanja v Rambouilletu	96
2.3	Vojaška intervencija	100
2.3.1	Resolucija 1244 Varnostnega sveta Organizacije združenih narodov	101
2.4	Učinki mednarodne misije na Kosovu	103
	3. PRAVICA DO SAMOODLOČBE IN VPRAŠANJE KOSOVA IN METOHIJE	106
3.1	Vprašanje statusa kosovskih Albancev: narod ali narodna manjšina?	107
3.2	Argumenti v prid pravice do samoodločbe kosovskih Albancev	109
3.3	Argumenti, ki nasprotujejo pravici do samoodločbe kosovskih Albancev	111
3.4	Ozemeljska celovitost nasproti pravici do samoodločbe	115
3.5	Vprašanje končnega statusa Kosova in Metohije	117
3.6	Vprašanje decentralizacije in avtonomije	121
	4. ZAKLJUČEK	124
	5. SEZNAM LITERATURE	130
5.1	Primarni viri	130
5.2	Sekundarni viri	135
5.2.1	Knjige in samostojne publikacije	135
5.2.2	Seznam člankov iz strokovnih revij in zbornikov	137
5.3	Intervjuji	147
6.	Priloge.....	150

SEZNAM KRATIC

AKMO – Avtonomno kosovsko-metohijsko območje
AP – Avtonomna(i) pokrajina(i)
APK – Avtonomna pokrajina Kosovo
APKM – Avtonomna pokrajina Kosovo in Metohija
APV – Avtonomna pokrajina Vojvodina
AVNOJ – Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije
CAHMIN – *Ad Hoc Committee for the Protection of National Minorities* (*Ad hoc* odbor za zaščito manjšin)
CSCE – *Conference on Security and Co-operation in Europe* (Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi)
DS – Demokratska stranka
DZK – Državljanska zveza Kosova
ECIC – *European Centre of Interethnic Co-operation* (Evropski center za medetnično sodelovanje)
EKČP – Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah
FLRJ – Federativna ljudska republika Jugoslavija
FUEN – *Federal union of European Nationalities* (Federalna unija evropskih narodnosti)
G-8 – *Group of Eight* (Skupina osmih držav)
GS – Generalna skupščina OZN
GTZ – *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Nemška vladna agencija za tehnično pomoč)
INTEREG - *Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus*
JUL – Jugoslovanska levica
KFOR – *Kosovo Forces* (Mednarodne vojaške sile na Kosovu)
KPJ – Komunistična partija Jugoslavije
KVSE – Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Organizacija Severoatlantskega sporazuma)
NOB – Narodnoosvobodilna borba
NOVJ – Narodnoosvobodilna vojska Jugoslavije
NVO – Nevladna organizacija
OSI – Österreichischen Ost- und Südosteuropa Institut (Avstrijski inštitut za vzhodno in jugozahodno Evropo)
OVK – Osvobodilna vojska Kosova

OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN – Organizacija združenih narodov
SAP – Socialistična avtonomna pokrajina
SCG – Srbija in Črna gora
SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija
SPC – Srbska pravoslavna cerkev
SPS – Socialistična partija Srbije
SRS – Srbska radikalna stranka
SR Srbija – Socialistična republika Srbija
UL – Ustanovna listina ZN
UNHCR – *United Nations High Commission for Refugees* (Visoki komisariat Združenih narodov za begunce)
UNCHR – *United Nations Commission on Human Rights* (Visoki komisariat Združenih narodov za človekove pravice)
UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (Mednarodna organizacija OZN za izobraževanje, znanost in kulturo)
UNMIK – *United Nation Mission in Kosovo* (Misija Združenih narodov na Kosovu)
UNTS – *United Nations Treaty Series* (Zbirka pogodb Združenih narodov)
USAID – *United States Agency for International Development* (Agencija Združenih držav za mednarodni razvoj)
VS OZN – Varnostni svet Organizacije združenih narodov
ZDA – Združene države Amerike
ZRJ – Zvezna republika Jugoslavija
ZSSR – Zveza socialističnih sovjetskih republik

UVOD

Z vprašanjem pravic narodnih manjšin se je mednarodna skupnost začela sistematično ukvarjati že po prvi svetovni vojni v okviru Društva narodov. Sčasoma so se oblikovali številni mednarodni dokumenti, ki so med drugim namenjali vse večjo pozornost vprašanju narodnih manjšin. V obdobju po drugi svetovni vojni je mednarodno pravo umestilo varstvo manjšinskih pravic v koncept varstva človekovih pravic. S spremembami družbenopolitičnih razmer v Vzhodni Evropi proti koncu prejšnjega stoletja in z nastajanjem novih držav se je izkazalo, da je zaradi raznovrstnosti in novih razsežnosti manjšinske problematike treba poiskati nove modele in izdelati nove standarde manjšinskega varstva. Spremembe so izzvale izbruh nacionalizma in spodbudile politična gibanja narodnih manjšin ter znova odprle vprašanje njihovega statusa v postsocialističnem obdobju. Nerešena manjšinska vprašanja so čez noč postala prvovrstno politično in varnostno vprašanje, ki je varstvo manjšin postavilo kot enega ključnih dejavnikov varnosti, stabilnosti ter mednarodnega sodelovanja.

Pričujoča diplomska naloga se ukvarja z vprašanjem avtonomije in varstvom manjšin. Avtonomijo bi lahko razumeli kot obliko celovitega varstva pravic neke etnične skupine in hkrati kot mehanizem za njeno integracijo v širšo družbo na način, ki ne bi upošteval le njene pravice do različnosti, temveč bi omogočil razvoj teh različnosti. Poleg varstva pravic etničnih skupin pa avtonomija ob doslednem spoštovanju teoretično opredeljenih principov zagotavlja ohranjanje obče sprejetih norm mednarodnega prava. Avtonomija je neločljivo povezana z dvema nasprotujočima si načeloma – pravico do samoodločbe in pravico do ozemeljske celovitosti držav. Zato bomo v prvem delu predstavili zgodovinski razvoj pravice do samoodločbe in njeno vsebino. Večina avtorjev s področja mednarodnega prava avtonomijo opredeljuje kot obliko uresničevanja notranjega vidika samoodločbe ob spoštovanju ozemeljske nedotakljivosti države. Potemtakem lahko avtonomijo pojmujeemo kot kompromis med dvema enakovrednima načeloma mednarodnega prava.

V drugem poglavju bomo obravnavali problematiko avtonomije in varstva manjšin v mednarodnih dokumentih, tako tistih, ki so bili sprejeti na univerzalni kot regionalni ravni. Kljub temu da večina dokumentov ne omenja pravice do avtonomije kot pravice narodnih manjšin, pa je v njih moč zaslediti nekatere prvine, ki jih lahko povežemo z avtonomijo.

Drugi del diplomske naloge, analiza avtonomne ureditve Kosova in Metohije, je študija primera. Uvodoma bomo podali zgodovinski oris pokrajine. Predstavili bomo ustavnopravni položaj Kosova v južnoslovanskih državah, analizirali bomo ustavnopravni položaj pokrajine v jugoslovanskih ustavah, vzporedno pa orisali srbsko-albanske odnose in vpliv učinkov in posledice tako opredeljene avtonomije. Skušali bomo analizirati vzroke etničnih konfliktov na Kosovu, ki so tesno povezani z avtonomijo. Pozornost bomo namenili tudi odnosu mednarodne skupnosti do kosovskega konflikta in učinkom mednarodne politike pri reševanju kosovskega problema. Glede na to, da bodo splošne ugotovitve in opredelitve mednarodnopravne znanosti, nanašajoče se na pravico naroda in manjšine do samoodločbe in odnosa do ozemeljske celovitosti držav, podane v prvem delu diplomske naloge, bomo v drugem delu le-te skušali umestiti in v kontekst kosovskih razmer, ob upoštevanju specifičnosti in kompleksnosti kosovskega vprašanja. Namen diplomske naloge je predstaviti avtonomijo kot možen način urejanja manjšinskega vprašanja ali medetničnih problemov. Avtonomija naj bi v primerjavi z uresničevanjem zunanjega vidika pravice do samoodločbe, torej pravice do odcepitve, ki je pogosto vir nestabilnosti in vzrok za krvav razpad države, zagotavljala okvire za popolno zaščito manjšinskih in etničnih pravic, ohranjanje identitete etnične skupnosti in različnosti, hkrati pa zagotavljala ozemeljsko celovitost države in s tem omejevala možnosti izbruha etničnega konflikta.

V primeru Jugoslavije je »iztirjena« teritorialna avtonomija postala izhodišče za bodočo državo, kar predstavlja resen odmik od veljavnih mednarodnopravnih pravil in norm, ki se nanašajo na avtonomijo. Neustrezno zastavljena avtonomija pa je ustvarila nevzdržen ustavnopravni konstrukt, katerega posledice so med drugim botrovale resni politični krizi in konfliktu.

Hipoteze:

1. Avtonomija omogoča celovito zagotovitev pravic narodne manjšine ali etnične skupine in jo potemtakem lahko razumemo kot mehanizem za preprečevanje etničnega konflikta znotraj posamezne države.
2. Poudarjeni etnonacionalizmi na Kosovu in Metohiji so onemogočili uresničevanje avtonomije zaradi zgodovinsko akumuliranih odnosov dominacije in subordinacije.

Metodologija

V diplomskem delu je uporabljenih več raziskovalnih metod. V prvem delu, pri opredeljevanju osnovnih pojmov in njihovem pomenu v mednarodnopravnih dokumentih, je uporabljena zgodovinska in funkcionalna metoda. V drugem delu naloge, ki se nanaša na študijo primera avtonomije Kosova in Metohije, je uporabljena opisna metoda in zgodovinsko-razvojna analiza problema. V njem so podani zgodovinski razvoj avtonomije pokrajine, izluščeni so osnovni problemi jugoslovanskega modela avtonomije ter raziskani vzroki in posledice rešitev, ki so privedle do kosovskega konflikta. Prav tako bomo raziskovali vlogo in učinke mednarodne skupnosti pri reševanju kosovske krize. Pri preučevanju ustavnopravnega položaja pokrajine znotraj južnoslovanskih državnih tvorb ter pri analizi mednarodnih pravnih dokumentov, ki se nanašajo na krizo v pokrajini, pa je tako kot v prvem delu pričujočega dela uporabljena zgodovinska in funkcionalna metoda. Pri oblikovanju stališč v zvezi s kosovskim problemom so zajeti tudi izsledki projektov in raziskav, pri katerih je avtor diplomske naloge sodeloval kot zunanji sodelavec, in sicer: Projekt *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) /Europäische Akademie Bozen – »Interethnic Dialogue«* (dr. Stephanie Lobis-Risse) 2000–1 in projekt GTZ – *»Trauma and Reconciliation«* (dr. Hildegard Scheu) 2003, ali kot oseba, ki je opravila in obdelala številne intervjuje z osebami, ki so relevantne za problematiko pričujočega diplomskega dela. Gre za raziskavo o kosovski krizi pod pokroviteljstvom *Österreichischen Ost- - und Südosteuropa Institut* (OSI) – Ljubljana in *European Centre of Interethnic Co-operation* (ECIC) iz leta 1998–9, (dr. Mirislav Polzer, dr. Mirjam Polzer-Srienz, dr. Anton Kumer) ter za raziskavo *»The Contribution of Constitutional Minority Protection to Stability in SEE«* (*University Innsbruck, Department for Political Science*, dr. Mirjam Polzer-Srienz). Večina intervjujev je opravljena v obliki usmerjenih (fokusiranih) intervjujev, razen tistih, ki so se nanašali na vprašanja, vezana na obliko in stopnjo avtonomije (II. del, poglavje 1.4.2), ki so vsebovali tudi obliko strukturiranega intervjuja z vprašanji polzaprtega tipa.

PRVI DEL

1. PRAVICA DO SAMOODLOČBE IN AVTONOMIJA

1. Samoodločba

1.1 Zgodovinski razvoj pravice do samoodločbe

Zametke pravice do samoodločbe zasledimo že v davni preteklosti. Ta pravica je bila najprej tesno povezana s težnjo po verski svobodi, kljub temu pa je moč zaslediti tudi obrise narodne samoodločbe, dasiravno pojem naroda, kot ga poznamo danes, še ni bil izoblikovan in je zato v tesni zvezi z versko pripadnostjo. Demokratične prvine samoodločbe, idejno-filozofsko temelječe na ideji naravnega prava in humanizma, zasledimo že v ameriški Deklaraciji o neodvisnosti iz leta 1776, prav tako francoska revolucija s svojimi idejami in z Deklaracijo o pravicah človeka in državljana iz 1789 utrdi demokratično vsebino samoodločbe. Francoska revolucija je opredelila nacijo za nosilca suverenosti (Petrič 1984: 12–3). Pravica do samoodločbe se v 19. stoletju oblikuje kot politično načelo nacionalnosti, in sicer v nacionalno-konstitutivni funkciji, izraženi v politični paroli Guiseppa Mazzinija – »vsaki naciji njena država, vsaki državi njena nacija« (Aćimović 2001: 343). V tem času je imel princip pravice do samoodločbe antifevdalno konotacijo in je še zlasti v primeru Nemčije in Italije vplival na njuno združitev (Lutovac 1998a: 225). V začetku 20. stoletja, po koncu prve svetovne vojne, postane pravica do samoodločbe narodov izrecno politično deklariran princip (Lenin 1917, Wilson 1918) z značilnostmi antiimperialne in narodnoosvobodilne faze razvoja evropskega prostora (Aćimović 2001: 343). Ob tem je treba poudariti, da je načelo samoodločbe narodov po prvi svetovni vojni postalo le orodje v rokah zmagovalcev – za ponovno razdelitev Evrope. Samoodločba je veljala le za narode znotraj poraženih imperijev in se nikoli ni mislilo, da bi jo uporabili v primeru kolonij. Načelo samoodločbe je bolj malo upoštevalo zahteve narodov, na katere se je nanašalo, razen v primeru, ko je to načelo sovpadalo s strateškimi in geopolitičnimi interesi velikih sil (Hannum 1990: 27–8). Čeprav so v času med obema vojnama prisegali na princip samoodločbe, pa le-ta ni bila del mednarodnega pozitivnega prava (Thornberry 1994: 15). Z uveljavitvijo principa samoodločbe po prvi svetovni vojni je povezano tudi uveljavljanje varstva manjšin, ki je nastalo kot posledica razmer tam, kjer ni bilo mogoče uveljaviti načela »en narod, ena država« (Lutovac 1998a: 226).

Obdobje od 19. stoletja do sprejetja Ustanovne listine¹ (UL) Organizacije združenih narodov (OZN) 1945 je moč označiti za obdobje zorenja načela o pravici narodov do samoodločbe, od revolucionarnega in političnega načela do zavezujočega načela mednarodnega prava. To zorenje političnega v mednarodnopravno načelo je dobilo pomemben izraz v Atlantski listini² (1. 1. 1942), saj je dobilo splošno mednarodno potrdilo. Atlantsko listino so sprejele vse članice antifašistične koalicije³ s posebnimi izjavami (Petrič 1984: 27–8).

Princip samoodločbe je vključen v UL OZN kot eden od ciljev organizacije (čl. 1. tč. 2), prav tako v naloge, ki se nanašajo na promocijo gospodarskega in socialnega sodelovanja (55. člen) (Lutovac 1998a: 226). Večina avtorjev se strinja, da se je načelo samoodločbe narodov po letu 1945 z moralnim in političnim imperativom dekolonizacije prelevilo v pravico do samoodločbe (Hannum 1990: 33). Uresničevanje tega načela v praksi po letu 1945 pa lahko enačimo s procesom odprave kolonializma in z emancipacijo novih neevropskih držav v moderno mednarodno skupnost⁴ (Petrič 1984: 9).

Kljub omembi samoodločbe v dokumentih OZN in dveh mednarodnih paktih o človekovih pravicah (1966), se samoodločba nikoli ni pojmovala kot absolutna pravica, razen v povezavi s kolonializmom. To ne pomeni, da so bili ostali vidiki pravice do samoodločbe omejeni. Samoodločba je pomemben dejavnik za razvoj prava o človekovih pravicah, ki se je razvijalo v zadnjih desetletjih, vključno s posebnimi pravicami, ki se nanašajo na pripadnike manjšin (Hannum 1996: 977). Neuberger (1994: 151) meni, da se načrtovalci UL OZN, ki razglasa »pravico vseh ljudstev do samoodločbe«, niso zavzemali za odcepitev s samoodločbo. Obstajalo je tiho soglasje, da se pravica do samoodločbe sklada z vsebino UL »le toliko, kolikor obsega pravico do samovlade ljudstev in ne pravice do odcepitve«. V začetnih formulacijah OZN se torej pravica do samoodločbe enači s pravico do samouprave v obliki avtonomije in z drugimi oblikami ustavnih rešitev. Poskusi delitve in razbijanja nacionalne enotnosti držav in ozemeljske celovitosti niso skladni z načeli UL OZN. (Hannum 1996: 974). Kljub prvotnemu

¹ Ustanovna listina Organizacije združenih narodov – *Charter of the United Nations (1945)* <http://www.un.org/aboutun/charter> (2. 4. 2005).

² Atlantska listina – *Atlantic Charter* (1. 1. 1942), <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/53.htm> (2.4.2005). Po 2. in 3. točki Atlantske listine: nobenih ozemeljskih sprememb brez svobodno izražene volje prizadetih narodov; spoštovanje pravice vseh narodov, da si izberejo obliko vladavine, pod katero žele živeti; pravica upravljati s samim seboj in vrnitev te pravice tistim narodom, ki jim je bila odvzeta s silo (Petrič 1984: 28).

³ Kljub temu da sta Roosevelt in Churchill razglasila zahtevo po samoodločbi v Atlantski listini, je Churchill zavračal njeno uporabo v primeru Indije in kolonij britanskega imperija (Neuberger 1994: 158).

⁴ Glede na to, da ima takšno pojmovanje svoje korenine v ameriški Deklaraciji o neodvisnosti iz leta 1776, ter na dejstvo, da so ZDA iz vojne prišle kot najmočnejša sila in »voditelj svobodnega sveta«, je dekolonizacija pomenila tudi priložnost za oslabeitev že tako oslabljenih zaveznic, kar je omogočilo ZDA, da prevzamejo vodilno vlogo na Zahodu (Lutovac 1998a: 226).

antikolonialnemu pojmovanju pravice do samoodločbe pa z umeščanjem le-te v UL OZN (1945) in v Mednarodne pakte o človekovih pravicah (1966)⁵ postane pravica do samoodločbe princip mednarodnega prava, ki ima tudi širši oziroma univerzalni pomen, zato se danes šteje za del korpusa zavezujočih mednarodnih pravil (*ius cogens*). Z deklaracijo Generalne Skupščine OZN o principih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami (1970)⁶ in s Sklepnim aktom Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE)⁷ (1975) se funkcija tega načela pomika na antihegemonistično in antitotalitarno področje (Aćimović 2001: 343).

Povsem novo obdobje pri uresničevanju tega načela pa nastopi koncem dvajsetega stoletja. Težnje po uresničevanju pravice do samoodločbe so znova oživele po padcu berlinskega zidu in razpadu družbenopolitičnega sistema vzhodnega bloka. Tako je v posameznih primerih prišlo do krvavega razpada večetničnih držav, etnične skupine pa, sklicujoč se na načelo samoodločbe, skušajo doseči večje politične pravice, ki segajo od avtonomije do pravice do odcepitve (Tomuschat 1996: 978). Frank (1993: 3–4) je to poimenoval postmoderni tribalizem, ki ni značilen le za tako imenovana primitivna ljudstva. Ti procesi so marsikje zaznamovani z gorečim nacionalizmom in neopravičljivo uporabo sile, po drugi strani pa se ustvarjajo politični in pravni okviri za argumente za izstop iz multinacionalnih in multikulturalnih držav in ustanovitev enonacionalnih – postmoderno-tribalističnih držav, ki se sklicujejo na obče sprejeto normo – pravico do samoodločbe. Uporaba pravice do samoodločbe proti koncu stoletja se marsikje v Evropi kaže v odcepitvenih dejanjih posameznih etničnih entitet v odnosu do državne celote, v sestavi katere se nahajajo, in hkrati tudi v težnjah teh entitet, da se po osamosvojitvi vključijo v evropske integracijske procese (Aćimović 2001: 344).

Zato lahko rečemo, da je pred mednarodnopravno znanostjo velik izziv, da glede na spremembe v preteklem desetletju in glede na dinamičen značaj pravice do samoodločbe poišče nove rešitve in opredelitve tega načela, še zlasti glede na prav tako enakovredno načelo mednarodnega prava – načelo ozemeljske celovitosti držav.

⁵ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah – *International Covenant on Civil and Political Rights*, GA Res. 2200A (XXI); Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, GA Res. 2200A (XXI). Konvenciji sta sprejeti 16. decembra 1966, veljati pa sta začeli 23. marca 1976, http://www.unhchr.ch/html/meni3/b/a_ccpr.htm (2. 4. 2005);

http://www.unhchr.ch/html/meni3/b/a_ceschr.htm (2. 4. 2005).

⁶ Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino OZN – *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* GA Res. 2625 (XXV), sprejeta 24. oktobra 1970 http://www.self-determination.gi/declaration_on_principles_of_int.htm (23. 4. 2005).

⁷ Sklepni dokument KVSE iz Helsinkov – *Conference on Security and Co-operation in Europe* (CSCE) – *Helsinki Final Act*, sprejet ob zaključku konference 1. avgusta 1975, http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf (5. 5. 2005).

1.2 Vsebina pravice do samoodločbe

Vsebino načela mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe je moč razčleniti in opredeliti predvsem z razlago tistih določil temeljnih aktov OZN, ki se nanašajo na to načelo, kot tudi z analizo dosedanje prakse držav in OZN glede samoodločbe.

Petrič (1984: 73–4) opozarja na prepletenost dveh dopolnjujočih se načel v dikciji UL. Gre za načelo enakih pravic in pravice do samoodločbe, za dva nedeljiva koncepta, saj brez enakih pravic narodov in tudi enake pravice do samoodločbe ni moč govoriti o obstoju pravice do »samoodločbe«. Enake pravice so pogoj za to, da en narod ne izvaja dominacije in nadvlade nad drugim, kar je bistvo samoodločbe. O »enakih pravicah« pa ne moremo govoriti brez pravice do samoodločbe, saj je pravica do samoodločbe pogoj »enakih pravic«. Tako je v 1. členu obeh konvencij o človekovih pravicah – vsebina pravice do samoodločbe opredeljena kot pravica vseh narodov, da si prosto določajo svoj politični status in prosto zagotavljajo svoj gospodarski, socialni in kulturni razvoj.

Pravica do samoodločbe je hkrati individualna in kolektivna človekova pravica, ki je utemeljena v UL OZN in paktih o človekovih pravicah. Kot individualna pravica omogoča posameznikom, da svobodno izbirajo politično oblast in družbeno-ekonomsko ureditev, kot kolektivna pravica pa pomeni izbor oblik državne ureditve in pravico do zunanje politike državne skupnosti (Šahović 1999: 74).

Prav v pravici, da si narodi svobodno, po svoji volji določajo svoj politični status, je bistvo političnega vidika vsebine in razsežnosti načela mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe. Politični vidik samoodločbe pa lahko razčlenimo na mednarodni status in notranji politični status. Bistvo določanja mednarodnega položaja je pravica vsakega naroda, da si svobodno opredeli svojo usodo v mednarodni skupnosti, bodisi da vzpostavi svojo suvereno neodvisno državo, bodisi da se vključi v obstoječo neodvisno državo, ob zagotovitvi širše ali ožje avtonomnosti. Bistvo svobodnega določanja notranje političnega statusa pa je v tem, da si vsak narod v svoji lastni državi – ali skupaj z drugimi narodi v skupni državi – sam, brez tujega vmešavanja, določa svojo politično ureditev (Petrič 1984: 77–8).

Politični vidik vsebine pravice do samoodločbe, še zlasti notranji politični status, je povzročil zmedo med politiki in znanstveniki, ki se ne morejo sporazumeti, ali samoodločba narodov pomeni narodno vlado, demokratično samoodločbo ali kombinacijo obeh. Ni nujno, da je narodna vlada tudi demokratična, demokratična vlada pa ni nujno narodna (Neuberger 1994: 143). Neuberger (1994: 144–5) v nadaljevanju meni, da demokratična šola opredeljuje samoodločbo naroda kot vladavino s privolitvijo vladanega ter kot načelo, ki dovoljuje »ljudstvu danega ozemlja, da določa svojo lastno vladavino«. Samoodločba narodov je enakovredna demokratični samovladi. Nacionalna šola definira osamosvojitev kot cilj samoodločbe narodov. Samoodločba narodov pa naj bi bila uresničena tedaj, ko državljanom naroda vlada njihova »družina in rodbina«. Večina držav na svetu je dejansko neodvisnih, vendar ne tudi svobodnih v demokratičnem smislu. Veliko nacionalistov je odrezalo načelo samoodločbe od njenih demokratičnih korenin. Poleg demokratičnega in nacionalnega pojmovanja o samoodločbi je možno zaslediti opredelitev, ki se nanaša na kombinacijo obeh: demokracije, zavračanja tuje vladavine in nacionalne neodvisnosti.

Odločanje o lastnem političnem statusu pa v prvi vrsti ne pomeni samo pravice do odcepitve; obstaja še cela vrsta drugih vidikov pravice do politične samoodločbe, ki jih je možno uveljavljati: federacija, konfederacija, avtonomija, lokalna samouprava, participacija v vladi itd. V nasprotju s tem so zgodnejšo interpretacijo pravice do samoodločbe politični akterji v glavnem reducirali na pravico do odcepitve. Težavo povzročajo tudi gibanja, ki zato, da bi uresničili pravico do samoodločbe, pristajajo le na maksimalistične zahteve, na državno neodvisnost, pogosto z uporabo sile. Ostali vidiki samoodločbe so bili zanemarjeni ali pa so predstavljali rezervno možnost v primeru, da odcepitve ni bilo moč uresničiti. Takšna enostranska in poenostavljena interpretacija ter izenačevanje z antikolonializmom je v nasprotju s sodobnimi tendencami regionalne integracije (Shehadi 1993: 4-10; Lutovac 1998a: 227).

Zato Neuberger (1994: 142) opozarja, da obstajajo načela samoodločbe in ne zgolj eno načelo samoodločbe, ki bi ustrezalo vsem situacijam. Razlikovati moramo med »zunanjo samoodločbo« (pravico vsakega ljudstva, da izbere suverenost, pod katero bo živelo) in »notranjo samoodločbo« (pravico vsakega ljudstva, da izbere svojo lastno obliko vladavine). Zunanja samoodločba lahko pomeni tudi pravico nominalno neodvisne države do resnične neodvisnosti, notranja samoodločba pa se lahko nanaša tudi na manjšinsko ureditev in sisteme krajevne avtonomije znotraj obstoječe države.

Vsebino načela pravice do samoodločbe zasledimo v Deklaraciji sedmih načel, ki v bistvu povzema in med drugim tudi podrobneje določa vsebino načela o pravici do samoodločbe (kot je opredeljena) v obeh konvencijah o človekovih pravicah. Ustanovitev suverene in neodvisne države, svobodna združitev ali integracija z (že) neodvisno državo ali odločitev za kateri koli drug politični status v okviru države, za katerega se posamezni narod svobodno odloči, so oblike uresničitve in dejanska vsebina načela mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe (Petrič 1984: 74). Pravica do samoodločbe vsebuje tudi pravico do odcepitve, vendar pod pogojem, da se le-ta uresniči brez uporabe sile in po demokratični, mirni poti (Šahović 1999: 20).

Opirajoč se na vsebino pravice do samoodločbe v mednarodnopravni doktrini lahko ugotovimo, da se je uresničevanje pravice do samoodločbe v mednarodnopravni praksi pred obdobjem in v obdobju OZN politično izražalo kot pravica do neodvisnosti in odcepitve, kot pravica do združitve in pridružitve, kot oblika »interne« samoodločbe, kot pravica do narodnostnega ali jezikovnega obstoja, ter skladno z dikcijo Deklaracije sedmih načel kot pravica narodov, ki jim je pravica do samoodločbe bila odvzeta ali zanikana s silo, da z oboroženim bojem le-to uresničijo (Petrič 1984: 78–9).

Pravice do samoodločbe pa ne moremo obravnavati ločeno od ostalih mednarodnopravnih principov in norm. Uresničitev le-te je možna samo v kombinaciji z ostalimi enakopravnimi pravnomočnimi pravili in z njihovim povezovanjem (Šahović 1999: 20). Za boljše razumevanje vsebine pravice do samoodločbe bi zato veljalo preučiti mednarodne dokumente, ki se nanašajo na to pravico ter opredeliti razsežnosti in oblike pravice do samoodločbe, o čemer bo tekla beseda v naslednjih poglavjih.

1.3 Samoodločba v dokumentih Združenih narodov

UL OZN neposredno omenja samoodločbo ljudstev (*self determination of the peoples*) v 2. točki 1. člena med »cilji« (*purposes*) in v 55. členu poglavja o mednarodnem ekonomskem in socialnem sodelovanju. Na samoodločbo narodov pa se posredno nanaša 73. člen v t. i. Deklaraciji o nesamoupravnih ozemljih in 76. člen poglavja o mednarodnem skrbniškem sistemu (Petrič 1984: 29). Higginsova (1993: 30), nasprotno, zagovarja stališče, da je pri teh dveh virih pravica do samoodločbe precej omejena v primerjavi z njenim današnjim pojmovanjem, in opozarja, da samoodločba, tako kot je opredeljena v zgoraj citiranih členih, ne predvideva neodvisnosti kot možne oblike uresničevanja tega načela.

Najpomembnejša je 2. točka 1. člena UL OZN, ki med drugim določa tudi razvoj prijateljskih odnosov med narodi, ki temelji na spoštovanju načela enakih pravic in samoodločbe narodov (Petrič 1984: 29).

Nekateri avtorji, denimo tudi Petrič (1984: 14), menijo, da je načelo samoodločbe že od samega nastanka temeljno načelo mednarodnega prava, medtem ko na primer Thornberry (1994:14) in Aćimović (2001: 343) zastopata stališče, da je ta pravica postala zavezujoča šele z UL OZN. Drugi so mnenja, da samoodločba pripada samo narodom pod tujo dominacijo, predvsem kolonialnim ljudstvom in narodom, ki jim vlada manjšina, Hannum (1996: 973) pa pravi, da to načelo ni bilo temelj mednarodne ureditve, ki jo je utemeljila OZN, tudi zaradi nedosledne uporabe načela po drugi svetovni vojni.

1.3.1 Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim ljudstvom

V prizadevanjih po večji stabilnosti, miru in spoštovanju človekovih pravic Deklaracija⁸ (1960) slovesno razglša potrebo po hitri in brezpogojni odpravi vseh oblik kolonializma. Deklaracija razglša, da »vsa ljudstva imajo pravico do samoodločbe in v skladu s tem lahko svobodno določajo svoj politični status ter uresničijo svoje težnje po ekonomskem, socialnem in kulturnem razvoju« (Hannum 1990: 34). Deklaracijo o zagotovitvi neodvisnosti kolonialnih dežel in narodov imenujemo »magna karta dekolonizacije« (Petrič 1984: 35). Deklaracija je v vsebinskem pomenu prispevala k povsem novim razsežnostim pravice do samoodločbe in njen izjemen pomen je, da tolmači prav vsebino načela mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe v UL. Za skoraj dve desetletji je deklaracija postavila enačaj med samoodločbo in dekolonizacijo, vsebini pravice pa je dala antikolonialni predznak (*Ibid.*: 36). Generalna skupščina je določila, da je deklaracija uporabna samo za »ozemlja, ki so geografsko ločena in se etnično razlikujejo od držav, ki jih upravljajo«. Samoodločba se je nanašala le na razmerje med metropolo in ozemljem pod njeno upravo (Franck 1993: 11).

Sporočilo deklaracije je dokaj jasno: Vsa kolonialna ozemlja imajo pravico do neodvisnosti. Čeprav se deklaracija nanaša samo na kolonialna ljudstva, jo je možno razširiti na pravico vseh narodov do samoodločbe (Hannum 1996: 973–4; Tomuschat 1996: 978). Deklaracija si

⁸ Deklaracija o priznanju neodvisnosti kolonialnim deželam in ljudstvom – *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, GA Res. 1514 (XV), sprejeta 14. decembra 1960
<http://www.ohchr.org/english/law/independance.htm> (22. 4. 2005).

potemtakem prizadeva za opredelitev samoodločbe kot temeljnega pravila mednarodnega sistema, vendar ob tem ugotavlja, da je v procesu dekolonizacije »vsak poskus delnega ali popolnega spodkopavanja nacionalne enotnosti in ozemeljske celovitosti države nezdružljiv z načeli in cilji UL OZN«. Deset let pozneje je takšno stališče znova zapisano tudi v Deklaraciji o prijateljskih odnosih med državami (1970) (Franck 1993: 5-6).

Vsebina pravice do samoodločbe je v Deklaraciji o odpravi kolonializma opredeljena kot pravica vseh narodov in ljudstev, da sami svobodno določajo svoj politični položaj in svoj gospodarski, socialni in kulturni razvoj (Petrič 1984: 37).

Samoodločba in manjšinske pravice pa na primer niso omenjene v Univerzalni deklaraciji⁹ o človekovih pravicah iz leta 1948, čeprav se preambula deklaracije navezuje na razvijanje prijateljskih odnosov med narodi (Hannum 1996: 973).

1.3.2 Pravica do samoodločbe v konvencijah Združenih narodov o človekovih pravicah

Povezava med pravico do samoodločbe in človekovimi pravicami je razvidna tudi iz obeh paktov o človekovih pravicah iz leta 1966, iz Pakta o državljanskih in političnih pravicah in Pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Oba pakta predstavljata prvi listini OZN, v katerih so dejansko podrobneje določeni vsebinski obrisi načela mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe (Petrič 1984: 33). V prvem členu obeh paktov je pravica do samoodločbe opredeljena kot pravica vsakega naroda, da prostovoljno določi svoj politični položaj in svobodno zagotavlja svoj gospodarski socialni in kulturni razvoj (Franck 1993: 11). Uvrščanje pravice do samoodločbe v oba pakta o človekovih pravicah, po Higginsi (1993: 31), pomeni uveljavljanje te pravice kot samostojnega pravila, ki ga ni moč povezovati zgolj s kolonializmom in ki se bo uresničevalo kontinuirano, vendar še vedno ni jasno, kakšna bo vsebina te pravice v prihodnosti, kar omogoča široke in nove razlage koncepta pravice do samoodločbe (Franck 1993: 11).

Ločnica med pravico narodov do samoodločbe in manjšinskimi pravicami pa je dokaj jasno načrtana in posebno opredeljena v 27. členu Konvencije o državljanskih in političnih pravicah (Petrič 1984: 34), kar je še zlasti pomembno v kontekstu vsebine in obsega pravice do samoodločbe

⁹ Univerzalna deklaracija o človekovih pravicah – *Universal Declaration of Human Rights* (1948), GA Res. 217 A (III), sprejeta in razglašena 10. decembra 1948, <http://www.un.org/Overview/rights.html> (2. 5. 2005).

za narodne manjšine ter relevantno za vprašanja povezana s kosovskim konfliktom, o čemer bo beseda tekla v drugem delu diplomskega dela.

1.3.3 Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov

Pravica do samoodločbe je dokaj nazorno opredeljena tudi v Deklaraciji o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z UL OZN, ki jo je leta 1970 sprejela GS OZN. Pomembna je zlasti zaradi dejstva, ker izrecno določa, da tista načela UL, ki so opredeljena v Deklaraciji, tvorijo temeljna načela mednarodnega prava, ki naj bi jih spoštovale vse države. Po drugi strani pa bolj nazorno kot kateri koli dokument OZN opredeljuje vsebino načela o pravici narodov do samoodločbe.

Ne glede na to, da gre za dokument, ki je bil sprejet kot resolucija Generalne skupščine, ki sama po sebi še ne predstavlja pravne norme, pa Deklaracija predstavlja kodifikacijski akt mednarodnega prava, ker so ga s konsenzom sprejele vse članice OZN (Obradović 1999: 59). Pomembnost pravice do samoodločbe je razvidna tudi iz dejstva, da je več kot polovica držav v svetu vsaj formalno sprejela pravico do samoodločbe in se s tem zavezala k spoštovanju enega ali obeh paktov o človekovih pravicah (Hannum 1990: 45).

Na podlagi te pravice imajo vsi narodi pravico, da prosto, brez tujega vmešavanja, določajo svoj politični položaj in urejajo svoj gospodarski, socialni in kulturni razvoj. Ustanovitev suverene in neodvisne države, svobodna združitev ali integracija z neodvisno državo ali odločitev za kateri koli politični status v okviru države, za katerega se ljudstvo svobodno odloči, so oblike uresničitve in dejanska vsebina načela mednarodnega prava o pravici do samoodločbe (Petrič 1984: 73–4). Deklaracija poleg tega obravnava vrsto vprašanj, kot so: prepoved vmešavanja v notranje zadeve držav, dolžnost držav pri zagotavljanju človekovih pravic v skladu z UL OZN ter načelo suverene enakosti držav (Hannum 1990: 34), torej obravnava vprašanja, ki so tesno povezana s pravico naroda do samoodločbe.

Deklaracija vsebuje zaščitno klavzulo, ki prepoveduje drugim državam, zlasti sosednjim, da s svojimi ukrepi spodbujajo dejavnosti, ki bi utegnile spodkopati ozemeljsko celovitost držav, ki spoštujejo pravico do samoodločbe, imajo demokratične vlade ter predstavljajo celotno prebivalstvo, vendar ta klavzula ni več absolutna, kot je v deklaraciji o odpravi kolonializma.

(Šahović 1999: 21; Petrič 1984: 40). Deklaracija torej dopušča možnost odcepitve. Ozemeljska celovitost je zagotovljena samo tistim državam, katerih vlade so predstavniki celotnega ljudstva ne glede na njihovo veroizpoved, poreklo in raso. Odcepitev potemtakem lahko razumemo le kot zadnje možno sredstvo (Tomuschat 1996: 980).

Evolucija pravice do samoodločbe v dokumentih OZN in njeno pojmovanje kaže, da je ta pravica danes zastavljena kot mednarodno pravno pravilo, ki predstavlja enega temeljev mednarodnega pravnega reda (Šahović 1999: 20) z značilnostmi *ius cogens*. Ravno tako bi lahko rekli, da obstaja konsenz med mednarodnimi pravniki, da samoodločba ni zgolj politični princip, temveč da je postala pravica narodov (Klabbers, Lefeber 1993: 39). Iz tega izhaja ugotovitev, da bi to pravico morale upoštevati vse države. V zvezi s tem se je vnela polemika med enimi, ki zagovarjajo stališče, da je izvajanje pravice do samoodločbe predvsem ustavno vprašanje posamezne države, in drugimi, ki menijo, da gre za imperativno mednarodno normo, ki ne dovoljuje omejevanja volje naroda, razen v primerih, ki so določeni v mednarodnem pravu. Zato Šahović (1999: 20–1) meni, da nespoštovanje pravice do samoodločbe držav poziva na njeno mednarodno odgovornost.

1.4 Narod kot subjekt pravice do samoodločbe

Večina avtorjev, ki so se ukvarjali s problematiko samoodločbe, se strinja z ugotovitvijo, da pravica do samoodločbe pripada narodom. Vendar niti deklaracije niti dokumenti, ki se nanašajo na pravico do samoodločbe, ne opredeljujejo pojem ljudstva oz. naroda, na katerega naj bi se nanašala pravica do samoodločbe, s čimer ustvarjajo še večjo zmedo glede implementacije pravice do samoodločbe v postkolonialnih razmerah (Hannum 1990: 35). Tudi Neuberger (1994: 145) pravi, da je pogoj za pravico do samoodločbe opredelitev »naravnega subjekta« (natural self), vendar nastanejo težave pri njegovem določanju. UL sicer razglša, da »imajo vsa ljudstva pravico do samoodločbe«, toda postavlja se vprašanje, kaj je ljudstvo, kdo so »vsa ljudstva«. Pojem samoodločbe narodov ima veliko opraviti s široko polemiko o tem, kaj je mišljeno s pojmom »narod«. Nasprotujoča si stališča o tem vprašanju so sprožila veliko hudih spopadov in krvavih vojn. Prav pojmovanje tega problema je eden izmed virov konflikta, ki še vedno traja na Kosovu, in o čemer bo tekla beseda v drugem delu diplomske naloge.

Dolgo časa je veljalo, da se pravica do samoodločbe nanaša na narode pod tujo dominacijo, predvsem na kolonialna ljudstva in narode, ki jim vlada manjšina (Klabbers, Lefeber 1993: 40),

vendar, kot smo videli v prejšnjih poglavjih, poznejši v OZN sprejeti dokumenti pravico do samoodločbe razširjajo na vse narode. Tomuschat (1996: 978) celo meni, da že Deklaracija o kolonialni neodvisnosti iz leta 1960 kljub svojim specifičnim določilom priznava pravico do neodvisnosti vsem narodom, prav tako oba mednarodna pakta o človekovih pravicah, ki to pravico samo potrujeta. Higginsova (1993: 31) meni, da je bila pri uveljavitvi pravice do samoodločbe ključnega pomena sprememba pojmovanja samoodločbe kot načela pri procesu dekolonizacije v pravico do samoodločbe kot človekove pravice – pravice naroda. Zato konec dekolonizacije ne zmanjšuje univerzalnega pomena pravice do samoodločbe. Vsak narod, ki je bil izpostavljen tuji dominaciji, je vedno upravičen do samoodločbe in do ponovne vzpostavitve ozemelske celovitosti, če je nekoč že dosegel neodvisnost (Klabbers, Lefeber 1993: 41). Podobnega mnenja je tudi Petrič (1984: 66–9), ki pravi, da je načelo o pravici narodov do samoodločbe eno temeljnih načel sodobnega mednarodnega prava, z značilnostmi *ius cogens*, iz česar vsekakor izhaja njegova univerzalnost. Pravica ljudstva do samoodločbe je pravica vseh narodov oz. ljudstev, ki so bodisi pod kolonialno ali pod katero koli drugo nasilno tujo oblastjo. Dejstvo, da so to pravico po letu 1945 uveljavljala predvsem ljudstva pod evropskim kolonializmom, še ne pomeni, da je to pravica, ki naj bi se nanašala smo na nesamoupravna ali skrbniška ozemlja, in da ta pravica velja le do trenutka, ko se ta ljudstva otresejo formalne kolonialne oblasti. To potrjuje tudi praksa iz devetdesetih let prejšnjega stoletja, ko je prišlo do novega vala osamosvajanja narodov in držav, ki niso bile kolonije.

1.4.1 Pravica do odcepitve

Pomemben vidik pravice do samoodločbe predstavlja problematika, ki se nanaša na odcepitev, pri čemer je potrebno poudariti, da je treba dokaj jasno ločiti samoodločbo od odcepitve. Odcepitev je zgolj ena izmed sestavin samoodločbe. Ob tem velja opozoriti na protislovje, ki izhaja iz samoodločbe kot pravice narodov in odcepitve kot pojava, ki ga spremlja razpad obstoječih držav. V mednarodni praksi ni malo tistih, ki nasprotujejo maksimalistično zastavljeni pravici do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, saj ta pravica pogosto vodi k spodkopavanju mednarodnega reda in stabilnosti. Tisti, ki se zavzemajo za pravico do odcepitve, po drugi strani menijo, da so demokratične vrednote temelj pravice do samoodločbe in da le-te vsebujejo tudi pravico naroda, da izstopi iz države, če to želi, zlasti še, če ga država zatira in diskriminira (Neuberger 1994: 151).

Petrič (1984: 83–4) meni, da brez pravice do odcepitve ne bi bilo legitimno, da posamezen narod, ki živi v sicer že suvereni, neodvisni državi – članici OZN, v kateri pa njegov obstoj ni priznan ali je celo ogrožen, ne bi mogel vzpostaviti nove, suverene in neodvisne države.

Do odcepitve ali zahteve po odcepitvi zoper voljo države navadno pride takrat, ko smo priča razpadanju neke države ali pa zaradi konfliktnega položaja znotraj neke države, ki ga praviloma povzroča poprejšnje narodnostno, versko ali drugačno zatiranje, nasilje in groba diskriminacija, nespoštovanje človekovih pravic in podobno.

Samoodločbo narodov pogosto dojemamo kot pozitivno načelo, medtem ko je separatizem na slabem glasu, češ da je razdiralen. Ravno zaradi tega postane tisto, kar je pozitivna samoodločba narodov za eno stran, velikokrat negativni separatizem za drugo stran (Neuberger 1994: 152). V mednarodnem pravu zasledimo dva pristopa glede pravice do samoodločbe. Prvi poudarja, da večina literature s tega področja še vedno zagovarja načelo enakosti suverenih držav kot temelja miru v mednarodni skupnosti, iz česar izhaja nedotakljiva narava ozemeljske celovitosti držav. Pravica do odcepitve je potemtakem nesprejemljiva zaradi preprostega argumenta, da v »pozitivnem« pravu tovrstna pravica ne obstaja. Vsaka uporaba oborožene sile, ne da bi jo poprej odobril VS OZN, pa pomeni kršitev mednarodnega javnega prava. V novejšem času se je razvila praksa uvedbe sankcij v primeru kršenja mednarodnih obveznosti držav (Marko 1999: 275).

Takšno pojmovanje temelji na dejstvu, da so mednarodni pravni dokumenti, ki se nanašajo na pravico do samoodločbe, tesno povezani z načelom ozemeljske nedeljivosti držav. Tako deklaracija o podeljevanju neodvisnosti nekdanjim kolonijam vsebuje protiodcepitveno klavzulo in določa, da je »vsak poskus delnega ali popolnega uničenja nacionalne enotnosti in ozemeljske celovitosti katere koli države v nasprotju s cilji in načeli UL OZN«. Takšna določba je več kot razumljiva, upoštevajoč notranjo etnično, jezikovno in versko pestrost bivših kolonij, kar bi lahko ustvarilo separatistične težnje (Petrič 1984: 38). Prva šola mišljenja pravzaprav zanika uresničevanje zunanje razsežnosti samoodločbe v Evropi in samoodločbo postavlja zgolj v postkolonialni kontekst Deklaracije o prijateljskih odnosih, ki se nanaša na Afriko in Azijo (Marko 1999: 276).

Druga šola mišljenja ne zanika možnosti pravice do odcepitve, vendar jo ločuje od pravice do samoodločbe. Pravica do samoodločbe, ki je utemeljena z UL OZN, v Paktu o državljskih in političnih pravicah, kakor tudi v Paktu o gospodarskih, socialnih in kulturnih pravicah, Deklaraciji

Generalne skupščine o principih mednarodnega prava ter nanašajoč se na prijateljske odnose in sodelovanje med državami, vsebuje notranjo in zunanjo dimenzijo. Zunanji vidik samoodločbe vključuje pravico do odcepitev, čeprav se eksplicitno ne uporablja termin odcepitev¹⁰. Pravica do odcepitev je upravičena samo v primeru resnih kršitev človekovih pravic ali (poskusa) genocida, kar izhaja iz Deklaracije o prijateljskih odnosih med državami (*Ibid.*: 1999: 275). Iz Deklaracije o prijateljskih odnosih izhaja, da se podpira zunanji vidik samoodločbe, kadar se posameznemu narodu zanika možnost, da svobodno določa svoj politični položaj (Klabbers Lefebber 1993: 47). Protiodcepitvena klavzula v Deklaraciji sedmih načel se torej nanaša na tiste države, katerih vlade »predstavljajo celoten narod tega ozemlja, brez razlikovanja na osnovi rase, vere ali barve kože«.

Na podlagi tega določila stopa v ospredje načelo reprezentativnosti, ki je povezano z notranjo demokratičnostjo države. Vlada posamezne države ne bo reprezentativna, če bo formalno izločila kako nacionalno skupino iz političnega procesa zaradi rase, porekla ali barve kože (Hannum 1996: 976). Takšna formulacija, ki je vsebovana v Deklaraciji sedmih načel, nas, upoštevajoč razvoj mednarodnega pravnega varstva človekovih pravic, privede do sklepa, da države niso več nedotakljive. Države so dolžne varovati svoje državljane in njihova življenja. Če se država sprevrže v aparat terorja, ki je usmerjen proti določeni skupini, ne moremo od skupine, podvržene nasilju, zahtevati, da ostane lojalna in da spoštuje jurisdikcijo takšne države (Tomuschat 1996: 979-80). Podobnega mnenja je Kirgis (1996: 985), ki pravi, da, kolikor bolj je posamezna vlada reprezentativna in demokratična, tem manjši bodo destabilizacijski učinki zahtev po samoodločbi, in obratno, čim manj je posamezna vlada reprezentativna in ne predstavlja vseh državljanov, večje bodo zahteve po samoodločbi in večja bo možnost, da bodo take zahteve po samoodločbi tudi mednarodno priznane. Iz Deklaracije o prijateljskih odnosih izhaja, da zunanji vidik samoodločbe lahko pridobi podporo v primeru, ko se posameznemu narodu odreka možnost, da svobodno določa svoj politični položaj (Klabbers, Lefebber 1993: 47). Zato lahko rečemo, da spoštovanje človekovih pravic in razvoj demokratičnih institucij v državi zavira težnje po odcepitvi v nacionalno mešanih državah (Aćimović 2001: 345).

Mednarodna skupnost pa je kljub omilitvi kriterijev za pridobitev neodvisnosti vpeljala nekatere prvine za priznanje, ki, teoretično gledano, lahko zavirajo odcepitev in priznanje. Med njimi je zelo pomembno zagotavljanje manjšinskih pravic in demokratičnih postopkov držav, ki si prizadevajo odcepiti se. Do nekaterih primerov odcepitev in priznanja je prišlo brez predhodne

¹⁰ V Deklaraciji o prijateljskih odnosih je zapisano, da ustanovitev suverene in neodvisne države, svobodna združitev ali integracija z neodvisno državo predstavljajo načine implementacije pravice do samoodločbe naroda (Marko 1999: 275).

implementacije novih standardov in manjšinskih pravic. V mislih imamo Hrvaško, ki je priznana, kljub temu da njeni voditelji niso zagotovili manjšinske avtonomije Srbom. V praksi tako odcepitev kot tudi priznanje novih držav nista toliko povezana s spoštovanjem človekovih in manjšinskih pravic, temveč je za te procese bolj značilno opuščanje tradicionalnih kriterijev za njihovo priznanje (Kovács 2003: 434).

Suverena enakost in ozemeljska celovitost ostajata temeljna principa mednarodnega prava. A države imajo tudi obveznosti do svojih državljanov. Oporekanje nacionalni identiteti državljanov z uporabo sile pomeni kršitev neodtujljive pravice do samoodločbe. Takšni narodi so upravičeni, da zaprosijo za podporo in jo sprejmejo v skladu s cilji in načeli UL OZN (Marko 1999: 276). Franck (1993: 8) pravi, da je bilo v večini primerov usklajevanje dveh nasprotujočih si načel – ozemeljske celovitosti in pravice do samoodločbe – zadovoljivo, v primeru zapletov pa je mednarodna skupnost prednost dajala načelu ozemeljske celovitosti.

Mednarodno načelo, ki pogosto prihaja navzkriž s pravico narodov do samoodločbe, je načelo nevmešavanja v notranje zadeve držav. Pravilo nevmešavanja jasno nasprotuje zunanjemu podpiranju secesionistične samoodločbe (Neuberger 1994:155).

Pravico do odcepitve mednarodni avtorji v raznih vidikih bodisi omejujejo in pogojujejo, bodisi se postavljajo na pravno sporno stališče, da sodobno mednarodno pravo niti ne prepoveduje niti ne brani državi, da s silo zlomi prizadevanje za odcepitev (Petrič 1984: 87). Franck (1993: 12) zato pravi, da ni mednarodnega dokumenta, ki bi prepovedal odcepitev. Prav tako noben mednarodni dokument ne prepoveduje članicam mednarodne skupnosti, da priznajo uspešno izvedeno odcepitev, razen v primeru, če je le-ta izpeljana z vojaškim posredovanjem tretje strani. V primeru sporazumne in po mirni poti izvedene odcepitve sta mednarodna skupnost in OZN omogočila hitro priznanje novih držav, kot recimo v primeru nekdanjih republik Sovjetske zveze.

Aćimović (2001: 345) meni, da bi se morala pravica do odcepitve uporabljati restriktivno. Predvsem bi bilo treba iskati ustrezno ravnovesje med interesi, na podlagi katerih se zahteva odcepitev, in interesi po ohranjanju ozemeljske celovitosti države. Opcija odcepitve pride v poštev šele tedaj, ko so izčrpane vse druge oblike pravice do samoodločbe. Dejanje odcepitve bi se lahko uresničilo le na podlagi sporazuma vpletenih strani.

Razpad Sovjetske zveze in Jugoslavije je opozoril na potrebo po reviziji stališč in ponovnem premisleku glede kolizije odnosa med secesionistično samoodločbo in ozemeljsko celovitostjo države. Primer odcepitve jugoslovanskih republik, po mnenju Kovácsa (2003: 434), predstavlja precedens, ki je omogočil široko izvajanje pravice do odcepitve, bolj odprta stališča do posledic enostranske odcepitve in hitrejše priznanje separatističnih republik, kar je razvidno iz prakse. V času jugoslovanske krize je odcepitev nekdanjih republik postala bolj enostavna kot kdaj koli dotlej. Nekateri standardi, ki so tradicionalno veljali kot minimalni predpogoj za priznanje novih držav, so bili enostavno opuščeni¹¹.

Na podlagi dosedanje prakse Evropske unije (EU), Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in OZN lahko razpravo o pravici do odcepitve strnemo v nekaj naslednjih ugotovitev:

- mednarodna skupnost ne priznava splošne pravice do odcepitve, lahko pa se vključi in pomaga državam pri iskanju rešitev, ki so alternativa odcepitvi;
- mednarodna skupnost v nasilju, ki izhaja iz konfliktov v zvezi z odcepitvijo, vidi resno grožnjo za mednarodni mir in stabilnost;
- na podlagi prej doseženega dogovora vpletenih strani lahko mednarodne organizacije zagotovijo sile za zagotavljanje miru, katerih naloga je vzdrževanje miru in razmejitev med vojskujočimi stranmi;
- mednarodna skupnost ne nasprotuje odcepitvi. Lahko prizna novo državo in vlado; posebej tedaj, ko ima vlada efektivno oblast nad svojim ozemljem, ko je sprejela relevantne mednarodne obveznosti, ratificirala in sprejela mednarodne pravne instrumente za varovanje nacionalnih, kulturnih, jezikovnih pravic narodov in manjšin ter sprejela ustavna določila, ki zagotavljajo politično avtonomijo tam, kjer manjšine to zahtevajo;
- administrativne meje, ki jih je država podedovala iz stare države, postanejo državne meje nove države (Franck 1993:19-20).

Ne glede na razlike v teoretičnem pristopu, v političnih motivih in načinu vrednotenja, pa je treba opozoriti na velik razkorak med deklariranimi mednarodnimi normami in njihovo uporabo v praksi, kar se nazorno kaže še zlasti v primeru balkanske krize (Kovács 2003: 436).

¹¹ Med zahteve, ki se nanašajo na državo, ki želi doseči mednarodno priznanje, sodita zahtevi po popolnem obvladovanju lastnega ozemlja in doseganju soglasja o odcepitvi z državo, od katere se želi odcepiti. (Kovács 2003: 434).

1.5 Opredelitev pojma manjšine

V povezavi s problemom avtonomije pa se ne moremo izogniti vprašanju opredelitve manjšin kot temeljnih nosilcev te pravice. Opredelitev izraza manjšine je torej pomembna v smislu opredeljevanja upravičencev do samoodločbe. Vendar so se ob različnih poskusih definiranja manjšin kot objektov manjšinskega varstva tj. nosilcev določenih posebnih pravic – pojavljali različni predlogi opredeljevanja teh skupnosti. Hkrati pa so nekaj tovrstnih predlogov za potrebe svojih raziskav dodali še posamezni avtorji (Roter 2005: 171).

Tudi mednarodno pravna določila so precej skopa, kar zadeva opredelitev pojma narodnih manjšin. Ker je Nemčija pred drugo svetovno vojno zlorabljala manjšine sebi v prid, so te slabe izkušnje povzročile, da vprašanje narodnih manjšin v UL OZN ni niti omenjeno. Šele leta 1966 se v Meddržavnem paktu o državljanskih in političnih pravicah v 27. členu¹² omenja vprašanje narodnih manjšin in do danes je le-ta edini obvezujoči univerzalni mednarodni pravni predpis o narodnih manjšinah (Mitić 1998: 15). Določilo je več kot restriktivno, saj je omejeno zgolj na najosnovnejše kulturne in verske pravice ter na države, v katerih obstajajo etnične, verske ali jezikovne manjšine. Določbe pa se ne nanašajo na države, ki ne priznavajo institucije manjšine, kot recimo Francija, ki je med drugimi tudi vztrajala pri takšni formulaciji (*Ibid.*: 16).

Problemi in preglavice v zvezi z narodnimi manjšinami nastanejo že ob izbiri samega termina. V različnih mednarodnih dokumentih zasledimo različne termine. Tako Konvencija o prepovedi genocida¹³ uporablja termin »nacionalne, etnične, rasne in verske skupine«, v Konvenciji o nediskriminaciji¹⁴ zasledimo »rasne skupine«, v Paktu o državljanskih in političnih pravicah »etnične, verske in jezikovne manjšine«, v Deklaraciji OZN o pravicah pripadnikov »nacionalnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin¹⁵«, medtem ko se termin narodne manjšine uporablja v evropskih dokumentih (denimo v Okvirni konvenciji o pravicah narodnih manjšin¹⁶ ali Evropski

¹² Dikcija 27. člena Meddržavnega pakta o državljanskih in političnih pravicah: »V državah, kjer obstajajo etnične, verske ali jezikovne manjšine, osebam, ki pripadajo takšnim manjšinam, ne bo odvzeta pravica, da skupaj z drugimi člani svoje skupine uživajo lastno kulturo, izpovedujejo in prakticirajo svojo vero ali uporabljajo svoj jezik.«

¹³ Konvencija o prepovedi in kaznovanju genocida – *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* GA Res. 260 A (III), sprejeta 11. decembra 1948, velja od 12. januarja 1951, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm (3.4. 2005).

¹⁴ Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije – *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, GA Res. 2106 (XX), sprejeta 21. decembra 1965, velja od leta 1969, <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/2.htm> (2. 4. 2005).

¹⁵ Deklaracija o pravicah pripadnikov nacionalnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin – *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities*, GA Res.47/135, sprejeta 18. decembra 1992, http://www.unhchr.ch/html/meni3/b/d_minoriti.htm (24. 4. 2005).

¹⁶ Okvirna konvencija o pravicah narodnih manjšin – *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ETS 157), sprejel jo je Odbor ministrov Sveta Evrope 10. novembra 1994, za podpis je bila odprta od 1. februarja 1995,

listini o regionalnih in manjšinskih jezikih¹⁷) (Lutovac 1996: 9). Posebna pozornost je namenjena pojmovanju izraza narodna manjšina na evropskih tleh, še zlasti po koncu hladne vojne, ko je nastal mednarodni režim za varstvo narodnih manjšin v Evropi. Roterjeva (2005: 178) ugotavlja, da mednarodno varstvo manjšin v Evropi ne temelji na natančno opredeljenem objektu tega varstva, ampak na pragmatičnem razumevanju manjšin kot nosilcev posebnih pravic, in sicer z namenom varovati etnično, jezikovno in versko identiteto manjšin.

V zvezi s tem problemom je najprej treba opozoriti na dejstvo, da do današnjega dne še vedno ni sprejeta definicija manjšine, ki bi bila sprejemljiva v vseh primerih. Ena izmed glavnih težav, ki je še danes ovira za sprejetje neke obče sprejemljive definicije manjšin, je raznovrstnost pojavnih oblik in situacij, ki se pogosto popolnoma razlikujejo od države do države (Tatalović 1998: 21). Vendar je kljub temu smiselno omeniti nekatere definicije, ki jih najpogosteje zasledimo v literaturi.

V študiji F. Capotortija (1979: 96) o pravicah, ki pripadajo etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam, je podana ena najpogosteje citiranih definicij manjšin, v kateri Capotorti manjšino opredeljuje kot »skupino, ki je glede na ostalo prebivalstvo številčno podrejena, je v nedominantnem položaju, njeni pripadniki – sicer državljani države – imajo etnične, religiozne ali jezikovne značilnosti, ki se razlikujejo od značilnosti ostalega prebivalstva, in kažejo, čeprav implicitno, občutek solidarnosti, ki jih usmerja k ohranjanju svoje kulture, tradicije, religije ali jezika«.

Ponovni poskus definiranja manjšine je bil na predlog Podkomisije za preprečevanje diskriminacije in varstva manjšin zaupan njenemu članu Juliesu Deschanesu leta 1985. Do tedaj še ni bila podana obče sprejemljiva definicija manjšine. Deschanes je tako ponudil naslednjo definicijo: »Skupina državljanov, ki je po številu manjšina in je v nedominantnem položaju ter ima etnične, jezikovne ali religiozne značilnosti, ki so drugačne od tistih, ki jih ima večinsko prebivalstvo; med seboj imajo ti pripadniki občutek solidarnosti, motivirani so, čeprav implicitno,

velja od 1. februarja 1998. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) (2002). *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 131–6. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

¹⁷ Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih – *European Charter for Regional or Minority Languages* (1992) (ETS 148). Sprejel jo je Odbor ministrov Sveta Evrope 22. junija 1992, za podpis je odprta od 5. novembra 1995, velja od 1. marca 1998. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) (2002). *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 113–30. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja

s kolektivno voljo po ohranitvi, in njihov cilj je, da dosežejo pravno in dejansko enakost z večino.«¹⁸

Leta 1989 je Komisija za preprečevanje diskriminacije in zaščito manjšin pooblastila Asbjørna Eidea, da pripravi poročilo o nacionalnih izkušnjah, ki se nanašajo na mirno reševanje problema manjšin. Za potrebe te študije se pod pojmom manjšina razume vsaka skupina posameznikov, prebivalcev suverene države, ki predstavlja manj kot polovico njenega celotnega prebivalstva in katere pripadniki imajo skupne značilnosti etnične, verske in jezikovne narave, po katerih se razlikujejo od preostalega prebivalstva¹⁹.

Omenimo še evropske poskuse opredelitve izraza narodna manjšina, in sicer v Predlogu za evropsko konvencijo za varstvo manjšin, ki ga je pripravila Beneška komisija²⁰ iz leta 1991. Druge opredelitve narodnih manjšin pa zasledimo v priporočilu št. 1201²¹ Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (SE)²².

Upoštevajoč vse navedene pristope, njihove razlike in stičišča, ni težko dojeti vso zapletenost definiranja narodne manjšine, še posebno, če se konkretnim skupinam staroselcev, tujcev, etničnih, verskih, jezikovnih ali narodnih manjšin skuša pripisati isti pomen. Zato je težko obravnavati problem narodnih manjšin kot univerzalni problem in nanj odgovoriti z univerzalnimi rešitvami kot v primeru človekovih pravic in svoboščin. Nekateri mednarodni strokovnjaki celo trdijo, da je vprašanje manjšin predvsem evropski problem. Zaradi tega so pravice narodnih manjšin bolj skromno urejene v dokumentih OZN (Tatalović 1998: 28–9).

¹⁸ Povzeto in prevedeno po Tataloviću (1998: 28).

¹⁹ Povzeto in prevedeno po Lutovcu (1996: 11).

²⁰ »Izraz manjšina naj označuje skupino, ki je po številu manjša od preostalega prebivalstva v državi, katere pripadniki, ki so državljani te države, imajo etnične, verske ali jezikovne značilnosti drugačne od tistih, ki jih ima preostalo prebivalstvo, in jih vodi želja, da bi ohranili svojo kulturo, običaje, vero ali jezik.«

²¹ Priporočilo parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 Predlog protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah – *Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) on an Additional Protocol of the Rights of Minorities to the European Convention on Human Rights*, sprejela ga je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 13. maja 1993, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm> (4. 5. 2005).

²² V priporočilu št. 1201 je Parlamentarna skupščina SE pripravila predlog dodatnega protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, kjer je narodna manjšina opredeljena kot skupina posameznikov v državi, ki: a) prebivajo na ozemlju te države in so njeni državljani; b) ohranjajo dolgotrajne trdne in trajajoče vezi s to državo; c) kažejo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti; d) so zadostno zastopani, čeprav po številu manjši od preostanka prebivalstva te države ali regije v tej državi; e) jih motivira skrb za ohranjanje vsega, kar konstituira njihovo skupno identiteto, vključno z njihovo kulturo, njihovimi običaji, njihovo vero in njihovim jezikom. (Roter 2005: 179).

Pomanjkanje ustrezne definicije narodnih manjšin po eni strani lajša in pospešuje delo, ker se ne zgublja čas v razpravah o definiciji pojma, po drugi strani pa takšna situacija dopušča različna tolmačenja v zvezi s prevzemanjem obveznosti držav (Lutovac 1996: 11) in povzroča dileme pri razreševanju konfliktnih situacij, ki se nanašajo na probleme pravic in obveznosti narodnih manjšin.

1.5.1 Pravica do samoodločbe in manjšine

Večina avtorjev, ki se ukvarja s pravico do samoodločbe, zagovarja stališče, da se pravica do samoodločbe ne nanaša na manjšine, še zlasti ne njena skrajna oblika – odcepitev (Lutovac, 1998a: 229; Devetak 1989: 236). Tudi Mitić (1998: 24) meni, da o pravici manjšin do samoodločbe naj ne bi bilo večjih polemik, ker je več kot jasno, da o tem vprašanju ne more biti govora v razmerah absolutnih omejitev te pravice, ki veljajo že za same narode.

Podobno mnenje si delita tudi Thornberry (1994: 13) in Higinsova (1993: 32), ki pravita, da je pravica do samoodločbe po mednarodnem pravu pravica narodov in ne manjšin. Če se ozremo nazaj v zgodovino, je Društvo narodov že leta 1920 zavrnilo pravico do samoodločbe švedski narodni manjšini v primeru Ålandskih otokov. Določbe Društva narodov ne dopuščajo manjšinam pravice do samoodločbe tudi takrat, ko je ta zahteva upravičena glede na njihovo koncentracijo poseljenosti in število na določenem območju države. Tudi pozneje, v okviru dokumentov OZN, točneje v Deklaraciji o neodvisnosti kolonialnih ozemelj in Deklaraciji sedmih načel, je nedvomno zapisano, da je vsak poskus delnega ali celovitega rušenja države, nacionalne enotnosti in ozemeljske celovitosti, v nasprotju z načeli, ki so zapisana v UL (Lutovac 1998a: 229). Oba dokumenta se jasno nanašata na narode in ne na manjšine (Thornberry 1994: 18). Po Mitićevem (1998: 23–4) mnenju je bil princip enakosti in pravice do samoodločbe narodov deklariran, predvsem zaradi podpiranja kolonialnih ljudstev, da dosežejo neodvisnost, nikakor pa se ne nanaša na manjšine, ker je v nasprotju s principom suverenosti in teritorialne celovitosti države. Absolutno suverenost države postavlja pod vprašaj prav Deklaracija sedmih načel, ki po eni strani res da prepoveduje rušenje obstoječih držav, vendar istočasno to velja le za tiste države, katerih vlada predstavlja celotno prebivalstvo ozemlja. Tako tolmačenje je zelo pomembno za razumevanje okoliščin, v katerih je manjšini dovoljeno ali prepovedano izvajati pravico do samoodločbe (Devetak 1989: 238). Narodne manjšine so, kot deli narodov, na temelju pravice narodov do samoodločbe nedvomno subjekt pravice do obstoja in pravice do domovine.

Z zagotovitvijo le-teh, v obliki zagotovitve manjšinskih pravic, avtonomije in drugih načinov varstva manjšin, je uresničena in spoštovana samoodločba narodnih manjšin.

Opozoriti je treba na poskuse nekaterih avtorjev in politikov, ki si manjšine prizadevajo prikazati kot narode (ter obratno, narode kot manjšine) ter na ta način manjšinam dodeliti pravico do samoodločbe vključno s pravico do odcepitve. 27. člen Meddržavnega pakta o političnih in državljanskih pravicah omogoča pripadnikom etničnih, verskih in jezikovnih manjšin pravico do kulture, jezika in vere, vendar ne omenja pravice do samoodločbe (Higgins 1993: 32–3). Posebni zapleti glede pravice manjšine do samoodločbe pa so nastali ob razpadu nekdanjih večnacionalnih držav, ko so posamezni deli narodov ostali zunaj meja svojih matičnih držav (republik) in tako postali »nove manjšine«. Marsikje, kot recimo v nekdanji Jugoslaviji, je prišlo do poskusa revizije in drugačne interpretacije pravice manjšin, do zahtev po pravici do samoodločbe vključno s pravico do odcepitve (Kovács 2003: 438).

Mednarodna praksa jasno kaže na zelo omejen obseg pravice do samoodločbe za narodne manjšine. Na izvedenskem sestanku KVSE o narodnih manjšinah v Ženevi leta 1991 je jugoslovanska delegacija v zvezi s Kosovom in Metohijo zastavila vprašanje o pravici do samoodločbe narodnih manjšin glede na izjave in stališča albanskih voditeljev in organizacij s Kosova in Metohije. Vodja delegacije ZDA je na konkretno vprašanje jugoslovanske delegacije v zvezi s Kosovom predstavil stališče, da je pravico do samoodločbe potrebno ločiti od pravice do odcepitve, ki pa v nobenem primeru ne pripada narodnim manjšinam (Mitić 1998: 25).

Ne glede na dejstvo, da se ni veliko spremenilo v pojmovanju pravice do samoodločbe, zlasti kar zadeva subjekte, ki so upravičeni do te pravice, pa lahko opazimo, da po hladni vojni počasi prihaja do premikov v smeri bolj eksplicitnih povezav med pravico do samoodločbe in manjšinskimi pravicami. Vendar še vedno ni jasno, kakšen obseg pravice do samoodločbe je sprejemljiv za manjšine. Očitno je, da je mednarodna skupnost postala precej razdeljena glede sprejetih veljavnih norm, po drugi strani pa zelo negotova, kar zadeva posledice njihovih implementacij (Kovács 2003: 439–40).

1.5.2 Pravica manjšine do odcepitve

Večina avtorjev meni, da manjšine po mednarodnem pravu nimajo pravice do odcepitve. V okviru OZN in v praksi držav ni bilo primerov, ki bi potrjevali obstoj pravice manjšin do

odcepiteve, celo tisti avtorji, ki priznavajo pravico narodov do odcepiteve, so skrajno nenaklonjeni tej pravici, ko gre za manjšine (Petrič 1984: 114). Tudi stališča vodilnih svetovnih držav jasno kažejo na to, da se vprašanja narodnih manjšin ne morejo reševati na podlagi odcepiteve (Mitić 1998: 26).

Izhajajoč iz interpretacije pozitivnega prava lahko podamo sklep, da subnacionalne skupine nimajo legalnih argumentov za zunanji vidik samoodločbe, marveč samo do manjšinske zaščite in verjetno tudi do nekaterih vidikov notranje samoodločbe (Klabbers, Lefeber 1993: 53).

Takšno ugotovitev lahko povzamemo že iz Pakta o državljanskih in političnih pravicah. Franck (1993: 17) meni, da ustvarjalci Pakta niso imeli namena posploševati pravice do samoodločbe na pripadnike narodnih manjšin in da se problem manjšin obravnava povsem ločeno. Omejene pravice, ki se nanašajo na pripadnike etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, so vključene v 27. člen Pakta o političnih in državljanskih pravicah. Iz tega izhaja prepoved odcepiteve manjšin in pravica manjšin do ohranjanja kulture, vere in rabe lastnega jezika.

Zahteve po odcepitvi so sicer razumljive v primeru, ko so posamezni manjšini zanikane manjšinske pravice, ali tedaj, ko se manjšini kot delu skupnega prebivalstva neke države zanika možnost sodelovanja v političnem ali gospodarskem življenju države (Higgins 1993: 33). Samo v skrajno izjemnih okoliščinah, ko se nad manjšino izvaja politika grobega nasilja, sistematična genocidna ali raznorodnovalna politika, se ne le porajajo, temveč se izjemoma lahko tudi uveljavijo kot legitimne zahteve manjšine po odcepitvi in bo le-ta priznana kot subjekt, nosilec in upravičenec pravice do samoodločbe. Razprava o tem, ali so tudi manjšine subjekt pravice do samoodločbe, vključno s pravico do odcepiteve, pa je vprašljivo. Kot smo videli, vsebina pravice narodnih manjšin do samoodločbe nikakor še ni pravica do lastne države, torej pravica do odcepiteve (Petrič 1984: 116).

Smiselno se je dotakniti tudi vprašanja lojalnosti in separatizma manjšin. Številni avtorji (Devetak, Thornberry, Franck) v problemu separatizma narodnih manjšin vidijo enega od razlogov, da države v številnih primerih niso pripravljene izboljšati položaja narodnih manjšin. Nekateri so celo mnenja, da se nelojalna manjšina nahaja zunaj mednarodno pravne zaščite. Slabe izkušnje z nemško manjšino pred drugo svetovno vojno, ki je bila uporabljena kot peta kolona v državah, v katerih je živela, so po eni strani pri širokih krogih OZN ustvarile mnenje, da je lojalnost manjšine pogoj za zagotavljanje manjšinskih pravic, po drugi strani pa od narodne manjšine, ki je obravnavana nepravilno, ne moremo pričakovati, da bo lojalna do države, ki jo zatira (Devetak

1985: 1586–7). V primerih, ko je ogrožen narodnostni, etnični kulturni ali celo fizični obstoj neke manjšine, se Petrič (1984: 115) sprašuje, ali je res manjšina dolžna samomorilsko vztrajati v mejah države, ki ji streže po življenju in ne izražati težnje, da se odcepi od te države. Če manjšinske skupine ne morejo pričakovati zaščite od držav, v katerih živijo, niti zaščite OZN ali Mednarodnega sodišča pravice ali od regionalnih mednarodnih organizacij, potem se lahko počutijo prisiljene, da se obrnejo v smeri separatistične politike. Izbira bo pogostejša v tistih primerih, ko ne obstaja močan in učinkovit mednarodni sistem za zaščito manjšinskih pravic (Devetak 1989: 246).

Spoštovanje pravic manjšine ter prilagajanje in medsebojno spoštovanje je tako temelj mirnega sožitja in umirjanja napetosti med večino in manjšino. Prilagajanje, ki temelji na strpnosti, je zelo odvisno od demokratizacije oblasti na principih narodne suverenosti, disperzije oblasti (na pokrajine in kantone) in vladavine prava. Vendar, kakor poudarja Stanovčić (1996: 54–5), je demokracija nujen, a vendarle ne zadosten pogoj za legitimnost oblasti in sožitje različnih etničnih skupin. Princip vladavine večine kot temelj demokratične teorije in sama definicija demokracije preprosto ni več uporabna za večetnične družbe, ker pogosto povzroča konflikte. Zato je pomembno korigirati demokratična načela z ustavnimi rešitvami, ki slonijo na različnih oblikah avtonomije skupin in na njihovih kolektivnih pravicah. Poenostavljanje demokratičnih principov ni vedno sprejemljivo za pripadnike manjšinske skupnosti. Princip vladavine večine iz zornega kota manjšine, ki homogeno poseljuje neko ozemlje, pogosto krepi secesionistične težnje. Večina avtorjev kljub temu, da samo v izjemnih primerih dopušča možnost uveljavitve pravice do odcepitve za narodne manjšine, išče rešitve v drugi smeri, v zagotavljanju pravic narodnih manjšin znotraj države, v mirnem sožitju in medsebojnem spoštovanju. Nekdanji generalni sekretar OZN Butros Gali je prav tako nenaklonjen uveljavljanju pravice do odcepitve, ko pravi, da če bi vsaka etnična jezikovna ali verska skupina zahtevala neodvisnost, potem ne bi nikoli bilo konca delitvam, doseganje miru, varnosti in ekonomske prosperitete pa bi bilo še težje uresničljivo (Mitić 1998: 24).

Naslednji argument proti odcepitvi je dejstvo, da pojavi secesije povzročajo vrsto težko obvladljivih problemov in napetosti, ki ogrožajo mednarodni mir, v prvi vrsti reke beguncev, mednarodne intervencije in vmešavanje drugih držav ter ohromitev mednarodne trgovine, pretoka blaga, storitev in kapitala. Vse to lahko vpliva na razširitev napetosti prek meja ene države na mednarodno okolje (Franck 1993: 19). Higinsova (1996: 990) pa k temu dodaja, da procesu razkrajanja držav ne bi bilo konca, če bi vsaki manjšini omogočili pravico do odcepitve in

samoodločbe in da bi se ta proces nadaljeval *ad infinitum*. Podobnega mnenja je tudi nekdanji šef delegacije ZDA na konferenci KVSE v Ženevi, 1991, Max Kampelman (1993: 5–6), ki pravi, da je nujno ločiti pravico do samoodločbe od pravice do odcepitve. Pravica do odcepitve bi potegnila svetovno politično telo v nasilje in kaos ali pa je ta princip treba odložiti na smetišče zgodovine kot princip, ki ni več koristen in ki lahko uniči potenciale demokratičnega razvoja. Priznati to pravico manjšinam bi pomenilo ne samo ignoriranje prakse organov OZN in vsebine dokumentov OZN, ki se nanašajo na samoodločbo, temveč bi to postavilo pod vprašaj tako rekoč meje vseh držav in s tem mednarodni mir in varnost ter obstoječi mednarodni red (Petrič 1984: 115). Problemi in posledice, ki se nanašajo na odcepitev manjšin, pa pridejo do izraza v procesu nastajanja novih manjšin²³. Spremembe političnega zemljevida Evrope so ustvarile največje število narodnih manjšin v njeni zgodovini. Proces nastajanja novih držav na področju nekdanje Jugoslavije in Sovjetske zveze povečuje nevarnost zaostrovanja medetničnih spopadov tako znotraj posameznih držav kot tudi med državami, tako da je problematika narodnih manjšin (posebno novih manjšin) postala ena od prioritet tako v procesu stabilizacije novonastalih držav kot tudi pri ohranjanju globalnega miru in varnosti (Lutovac 1996: 9). Zato bi veljalo posebno pozornost usmeriti na preučevanje notranjih vidikov pravice do samoodločbe, med katere sodi tudi avtonomija.

1.5.3 Notranja samoodločba

Večina avtorjev pravico do samoodločbe deli na notranji in zunanji vidik. Z notranjo ali interno samoodločbo je mišljena predvsem pravica do samoupravljanja z javnimi zadevami in še posebej (so)upravljanje z zadevami, ki zadevajo manjšino samo. Zunanja samoodločba pa pomeni pravico do samostojnosti oziroma odcepitve iz obstoječe države. Zaradi tega je večina avtorjev zadržana glede pravice narodnih manjšin do zunanjega vidika samoodločbe, ker je ta pravica težko uresničljiva tudi, ko gre za narode. Prav tako pa različna mnenja obstajajo tudi, kar zadeva notranji vidik samoodločbe.

Po mnenju Klabbersa in Lefebra (1993: 44) je pravici do notranje samoodločbe zadoščeno že s tem, da ima država, v kateri narod živi, demokratično oblast. Hannum (1990: 48–9), sklicujoč se na prakso držav in ravnanje OZN od leta 1960 naprej, interno samoodločbo pojmuje kot neodvisnost celotnega prebivalstva od tuje intervencije ali vpliva. Za Kirgisa (1996: 984–5) pomeni odcepitev samo enega od številnih drugih vidikov pravice do samoodločbe. V okviru

²³ Število pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih ali jezikovnih manjšin se je povzpelo na okoli 90 milijonov, po ocenah Federalne unije narodnosti Evrope (FUEN) pa celo na 100 milijonov (Devetak 1996: 16).

ostalih vidikov uresničevanja te pravice avtor omenja tudi pravico do avtonomije, brez pravice do odcepitve, ki pa se nanaša na skupine, ki poseljujejo določeno ozemlje in imajo skupne etnične, verske in jezikovne značilnosti. Drugače povedano: gre za pravico do notranje samoodločbe, ki pomeni pravico do ustanovitve lastne vlade ali pravico do demokratične vlade.

Danes prihaja čedalje bolj v ospredje prepričanje, da so tudi nacionalne manjšine upravičene do določene stopnje samoodločbe. Ta pravica, kot smo videli, ne vsebuje pravice do odcepitve, ampak določene prvine, ki jih razumemo kot »notranjo samoodločbo«. To so: možnost uresničevanja politične avtonomije, pravica do soodločanja, ki je bistvenega pomena za nacionalno skupnost, pravica do zastopanja v vseh organih oblasti in pravica do ohranjanja stikov z matično državo (Lutovac 1998a: 227–8).

Tudi Devetak (1989: 239) se strinja, da je v sodobnih, še zlasti evropskih gibanjih, prisotna tendenca iskanja notranjih rešitev za zagotovitev interesov manjšin. Pri tem so posebnega pomena tri temeljne pravice, ki tvorijo notranji vidik samoodločbe:

- pravica do izbire političnega in socialno-ekonomskega sistema,
- pravica do upravljanja etničnega ozemlja,
- pravica do raznovrstne zaščite tega ozemlja.

Notranja samoodločba v večnacionalnih državah, ob upoštevanju načela enakih pravic narodov, za Klabersa in Lefebra (1993: 43) predvsem pomeni, da posamezna narodna skupnost ne sme biti žrtev diskriminacije centralnih oblasti. Tako je prepoved diskriminacije, spoštovanje človekovih pravic in svoboščin pripadnikov nedominantnih etničnih skupin minimalni standard za obstoj interne pravice do samoodločbe. Za doseg te standardov zadošča že zagotavljanje individualnih človekovih pravic in zato, po mnenju dveh avtorjev, ni potrebna še posebna zaščita v smislu kolektivnih pravic. Notranjo samoodločbo kot kolektivno pravico predstavlja svobodna odločitev naroda. V večnacionalnih državah to pomeni, da je vsakemu narodu potrebno ponuditi možnost, da sodeluje pri procesu odločanja, še zlasti pri oblikovanju ali spremembi ustave.

Manjšinsko varstvo in avtonomija, skratka, interna samoodločba je prvi pogoj za uresničevanje človekovih pravic pripadnikov manjšin, po drugi strani pa bistveno prispeva k mednarodnem miru in varnosti (Petrič 1984: 96). Glede na to, da konflikti v zvezi s samoodločbo, zlasti pa pojavi odcepitve, povzročajo številne negativne posledice, je notranja samoodločba lahko učinkovita rešitev za preseganje konfliktnih situacij, ker omogoča uresničevanje številnih prvin pravice do samoodločbe vseh prebivalcev, po drugi strani pa zagotavlja ohranjanje stabilnosti in

miru. Najbolj uveljavljeno obliko notranje samoodločbe predstavljajo različne oblike avtonomije, ki ob pogoju, da so ustrezno urejene in da niso zlorabljene (bodisi s strani manjšine, ki avtonomijo uživa, bodisi s strani večine, ki avtonomijo podeljuje), lahko predstavljajo učinkovit mehanizem za uresničevanje pravice do samoodločbe, varovanja človekovih in manjšinskih pravic, strpnosti in sožitja med različnimi etničnimi skupinami. Zagotavljanje avtonomije je način odpravljanja etničnih napetosti in potemtakem mehanizem za ohranitev miru in varnosti.

2. Avtonomija

2.1 Opredelitev pojma avtonomije

Avtonomija (od grške besede *autos* – sam in *nomos* – zakon) v politično-pravni teoriji in praksi predstavlja določeno stopnjo samostojnosti neke družbene skupnosti (ozemeljsko, etnično, kulturno ali versko) v okviru neke države .

Avtonomijo je treba ločiti od samouprave. O avtonomnem statusu neke teritorialne enote govorimo, če le-ta samostojno sprejema pravne norme, medtem ko o samoupravi govorimo takrat, ko neka enota vodi upravo in sodstvo na podlagi pravnih norm, ki so sprejete na višjih instancah. Avtonomna območja je prav tako treba razlikovati od federalnih enot. V različnih notranje-političnih ureditvah je avtonomija lahko podobna bodisi lokalnim politično-teritorialnim bodisi federalnim enotam (Enciklopedija Samoupravljanja 1979: 73–4). Razlika med federalno in avtonomno ureditvijo je v tem, da slednja vsebuje princip asimetričnosti, medtem ko federalna ureditev vsebuje simetričnost. Torej, pri federalni ureditvi obstaja več enot z enakimi pravicami in enakim odnosom do centralnih oblasti, medtem ko pri avtonomnem konceptu stopnja in vrste avtonomije variirajo v odnosu do drugih enot v državi. Federalna ureditev ni nujno etnično pogojena, medtem ko ima avtonomija skoraj vedno etnični, lingvistični ali verski motiv (Radović 2000: 92).

Številni drugi avtorji enačijo pojem avtonomije s pojmom samouprave (Sohn, Bernhardt, Hannum). Samouprava oz. avtonomija je po Sohnu (1981: 5) koncept, ko se posamezno ozemlje zaradi posebnih političnih in ekonomskih razlogov nahaja pod teritorialno jurisdikcijo določene politične entitete, vendar ima politično svobodo, da ureja določen segment notranjih zadev brez vmešavanja druge entitete. Podeljevanje avtonomije določenemu ozemlju omogoča prebivalstvu, da uresničuje neposreden nadzor nad zanje pomembnimi zadevami, medtem ko večji entiteti

omogoča izvajanje oblasti na tistih področjih, ki so v interesu vseh. Tako je obseg avtonomije opredeljen predvsem s stopnjo dejanske in formalne neodvisnosti v procesu političnega odločanja. Tukaj predvsem mislimo na neodvisnost pri odločanju o notranjih zadevah (na lokalni ravni), medtem ko sta obramba in zunanja politika v rokah centralnih oblasti, čeprav ponekod priznavajo tudi pravico do sklepanja mednarodnih pogodb kulturnega ali gospodarskega značaja (Hannum, Lillich 1981: 218).

Bernhardt (1981: 25–6) pod avtonomijo v širšem pomenu razume samoodločbo posameznika ali ozemlja, da ureja svoje zadeve brez zunanjega vmešavanja. Pojemovanje avtonomije v širšem smislu pomeni pravzaprav določanje, do katere meje je možno vmešavanje države po eni strani in urejanje zadev v specifičnih avtonomnih institucijah po drugi strani. V zvezi s tem obstajajo določene podobnosti med avtonomijo in federalizmom. Vendar avtonomija ne vsebuje elementa sodelovanja pri urejanju centralnih zadev, kot je to značilno za federalne enote. V ožjem smislu pa se avtonomija nanaša na varstvo in samoodločbo manjšin. Avtonomija ni nujno povezana z varstvom manjšin. Objektivni pogoji, potrebni za uresničevanje manjšinskih pravic in preprečevanje kršenja le-teh, narekujejo, ali bo avtonomija podeljena ali ne. Odločilno vprašanje je, ali bo in v kolikšni meri tak položaj skupine prispeval k ohranjanju in razvoju nacionalne pripadnosti, kulture in jezika, tako kot to določajo merila mednarodne skupnosti in dejanske razmere v državi (Vasiljević 1994: 81). Avtonomna območja so regije znotraj neke države, praviloma z etničnimi ali kulturnimi posebnostmi, zaradi česar imajo zagotovljena nekatera administrativna pooblastila, ki niso v pristojnosti države (Hannum, Lillich 1981: 216).

Temeljni smisel avtonomije je zagotovitev določenih pravic populaciji, ki se po svojih značilnostih razlikuje od večinskega prebivalstva. Strnjeno povedano: avtonomija pomeni priznanje manjšin in manjšinskih pravic in izključuje absolutno vladavino večine. Na ta način je avtonomija tesno povezana s človekovimi pravicami (Bernhardt 1981: 26).

Avtonomija ima lahko zelo ozke kompetence, ki so omejene s pooblastili centralnih državnih organov, po drugi strani pa so te kompetence lahko zelo široke in zajemajo celo pravico avtonomnih enot do delovanja v mednarodnih odnosih. V nekaterih primerih široke avtonomije skorajda ni razlike med avtonomnim statusom in federalno enoto (Vukas 1978: 115), kar je bilo značilnost avtonomije v nekdanji Jugoslaviji, kjer z ustavnimi amandmaji k ustavi iz leta 1971²⁴ in

²⁴*Ustavni amandmani* (iz leta 1971). Beograd: Službeni list SFRJ, br. 29/71.

pozneje z novo Ustavo iz leta 1974²⁵ avtonomne pokrajine postanejo konstitutivni del federacije²⁶ in v skladu s tem sodelujejo pri delu v organih federacije²⁷ (Kristan 1982: 494).

Razlikovati je treba med primeri, ko je avtonomija zagotovljena na podlagi svobodne odločitve države ali pa je vsiljena v korist določene manjšine. Vsiljevanje avtonomije posamezni državi v korist neke manjšine je v nasprotju z načelom suverene enakosti držav (Vukas 1978: 115).

Avtonomija je pogosto zagotovljena na podlagi pogodb mednarodnega prava, vendar jo lahko zagotavlja tudi ustava države ali pa druga določila javnega prava držav (Bernhardt 1981: 26).

Avtonomija torej zagotavlja manjšini, da samostojno ureja lastne zadeve, različni modeli avtonomne ureditve pa omogočajo, da se avtonomno urejajo različna področja družbenega življenja. Uvedba avtonomije ni samo v interesu manjšine, temveč tudi države. Na ta način država »odstopi« sporna področja v pristojnost manjšini in tako manjšino vključi v javno življenje. Manjšina na ta način aktivno sodeluje in s tem se zmanjšuje konfliktnost med državo in narodno manjšino. Obstaja pa strah, da je avtonomija prvi korak na poti k separatizmu in secesiji (Polzer-Srein 2000: 250). V nadaljevanju pa bi veljalo teoretično opredeliti različne oblike avtonomije in njihove osnovne značilnosti, ki v praksi pogosto odstopajo od teoretično zastavljenih modelov, vendar prispevajo k bolj jasnemu razumevanju problematike, s katero se ukvarjamo.

2.2 Oblike avtonomije

V strokovni literaturi zasledimo različne razdelave pojma avtonomije. Shematično bi bilo možno avtonomijo razdeliti na teritorialno, personalno in funkcionalno. Velja poudariti, da se vsebina posameznih pojmov medsebojno prepleta, včasih ena oblika avtonomije drugo dopolnjuje oziroma ena oblika avtonomije drugo pogojuje.

2.2.1 Teritorialna avtonomija

Teritorialna ali teritorialno-politična avtonomija pomeni določeno stopnjo samostojnosti teritorialno-političnih enot v okviru države. Ko govorimo o teritorialni avtonomiji, mislimo predvsem na oblike, ki se kažejo v notranji ureditvi države. Posebna oblika politično-teritorialne avtonomije se nanaša na primere, ko določeno prej odvisno ozemlje pridobi pravico, da prek

²⁵ *Ustav SFRJ* (iz leta 1974). Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 16–25. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

²⁶ Po letu 1971 je Jugoslavija zvezna državna skupnost prostovoljno združenih narodov in njihovih republik in pokrajin (Amandma XX, točka 2).

²⁷ Več o tem v drugem delu diplomskega dela, v poglavjih 1.3.2., 1.3.3 in 1.3.3.1.

svojih izvoljenih organov samo ureja zadeve, medtem ko država še vedno izvršuje določene oblike kontrole in opravlja vojaške in mednarodne posle (Enciklopedija samoupravljanja 1979: 73). Teritorialno avtonomijo podeljuje država na določenem delu svojega ozemlja in se nanaša na prebivalce tega ozemlja. Teritorialna oblika avtonomije je smiselna, kadar ima prebivalstvo avtonomnega ozemlja (oz. večji del tega prebivalstva) posebne etnične ali druge značilnosti, ki opravičujejo njegove posebne pravice (Deinstein 1981: 292).

Stopnja avtonomije ni nujno enaka pri vseh politično-teritorialnih avtonomijah. V vsakem primeru je le-ta večja od stopnje avtonomnosti lokalnih enot in manjša (kvalitativno različna) od stopnje avtonomnosti federalnih enot (Nikolić 1994: 426). Teritorialno avtonomijo torej razumemo kot ureditev v okvirih suverene države, kjer imajo prebivalci določenega ozemlja pravico do samouprave. Najbolj pogosti razlogi za uvajanje avtonomije so:

- pogoste zahteve po avtonomiji posameznih manjšinskih narodov in manjšin,
- preprečevanje iredentističnih teženj pripadnikov posameznih manjšin,
- miroljubno reševanje sporov med dvema ali več državami,
- zagotavljanje varstva etničnih pravic manjšine zaradi zahtev mednarodne skupnosti (Tatalović 1997: 127).

Teritorialna avtonomija se običajno določi z ustavo in ponekod tudi z zakonom posamezne države, medtem ko je podrobna vsebina teritorialne avtonomije zajeta v zakonih centralnih oblasti. To je pravilo, ki opredeljuje bistvo politično-teritorialne avtonomije in avtonomnih enot, ki na ta način nimajo elementov suverenosti in državnosti. Vendar v praksi zasledimo primere, ki presegajo tovrstne teoretične modele (najbolj izrazit primer je avtonomija v Jugoslaviji po Ustavi iz leta 1974, kot tudi avtonomija v ZSSR). Status teritorialne avtonomije prav tako ne predvideva ustavotvorne pristojnosti. Če pa imajo avtonomne enote svoj ustanovitveni akt, to ne more biti ustava, saj je ustava izraz državnosti in kot taka izraža pravico države, da ustanovi svoj ustavni sistem in pravni red (izjemo predstavljata Jugoslavija po ustavi iz leta 1974 in ZSSR po ustavi iz leta 1977). Po drugi strani pa ni redkost, da imajo avtonomne enote svoje statute, ki jih sprejemajo bodisi samostojno bodisi (npr. v Jugoslaviji po ustavi iz leta 1963²⁸) v sodelovanju s centralnimi oblastmi (Italija, Portugalska, Španija). Avtonomne enote prav tako ne uživajo popolne sodne avtonomije, saj je to v večini primerov *par excellence* državna funkcija, v nobeni

²⁸ *Ustav SFRJ* (iz leta 1963). Beograd: Službeni list SFRJ, br. 14/63

državi s teritorialno avtonomijo (razen v Jugoslaviji po ustavi iz 1974), pa ne obstaja ustavno-sodna avtonomija (Nikolić 1994: 427–8).

V praksi zasledimo zelo pestre oblike reševanja vprašanja teritorialne avtonomije, ki odstopajo od teoretičnih modelov. Tudi v teoriji glede podobe popolne oblike teritorialne avtonomije ne obstaja konsenz. Hannum in Lillich (1981: 250-1) tako predpostavljata, da bi popolna avtonomija morala vsebovati lokalno izvoljeno zakonodajno telo, katerega zakonodajne pristojnosti bi bile omejene z ustanovnim aktom. Centralna oblast pa naj ne bi zavirala njegovih odločitev, razen v primeru preseganja pristojnosti. Prav tako naj bi obstajal lokalni izvršilni organ, katerega naloga bi bila izvrševanje lokalnih zakonov in uredb, kakor tudi sodni organ, medtem ko Nikolić (1994: 426) zavrača pravico do lastnega sodstva in ustavotvorne pristojnosti avtonomnih enot.

Velik odmik od teoretičnih modelov avtonomije predstavljajo teritorialne avtonomije v Jugoslaviji, oblikovane z Ustavo SFRJ iz leta 1974. Avtonomne pokrajine so tako postale izhodišče za bodoče zahteve po samoodločbi, vključno s pravico do odcepitve. Zato mnogi avtorji (denimo Kovács 2003: 444) opozarjajo, da ima lahko takšno popačeno pojmovanje o pravici manjšine do samoodločbe, vključno do pravice do odcepitve, zelo negativen vpliv pri reševanju podobnih etničnih napetosti. V tem kontekstu bi lahko multietnične države postale veliko bolj ranljive za pojave secesije. Dokaz za to je po mnenju Kovácsa – dejstvo, da celo največji zagovorniki manjšinskih pravic in avtonomije spreminjajo svojo naklonjenost tej ideji. Zato manjšinske avtonomije predstavljajo vse večje tveganje za secesionistično mobilizacijo, čeprav le-ta nujno ne pelje v odcepitev.

Tatalović (1997: 127) navaja pogoje, na podlagi katerih je manjšina upravičena do teritorialno-političnih zahtev po avtonomiji. Temeljni pogoj, ki ga avtor izpostavlja, je koncentracija večjega števila pripadnikov narodne manjšine in njihova večina glede na pripadnike drugih narodov na geografsko zaokroženem prostoru, ki ima posebno zgodovinsko dediščino kot posebna regija. Rešitve, ki so podane s teritorialno avtonomijo, morajo biti sprejemljive za pripadnike manjšinskega naroda v državi. V teh primerih narodna manjšina tvori večino znotraj avtonomnega področja, kar avtomatično pogojuje, da neka druga etnična skupina postane lokalna manjšina (v primeru avtonomije Kosova so pripadniki večinskega naroda v državi postali lokalna manjšina). Vsaka teritorialna avtonomija neizogibno ustvarja nove manjšine. Varstvo nove lokalne manjšine pa zahteva posebne zaščitne ukrepe, ki ne morejo biti zastavljeni na teritorialnem načelu (Brunner 1996: 130–1). Sprejeti dogovori in rešitve ne smejo ogroziti suverenosti in teritorialne

celovitosti države. Teritorialna avtonomija bi potemtakem bila nekakšen nadomestek za odcepitev in ustanavljanje lastne države ali združitve z državo matičnega naroda (Tatalović 1997: 127–8).

Brunner (1996: 131) meni, da je za funkcioniranje teritorialne avtonomije pomembno tudi to, da kulturne razlike med prebivalci na avtonomnem ozemlju ne smejo biti prevelike. Prav tako mehanizmi teritorialne avtonomije ne delujejo, če ni minimalne pripravljenosti za sodelovanje. V primeru kosovske avtonomije te pripravljenosti že dolgo časa ni in je zato skoraj nemogoče reševati etnične probleme na podlagi koncepta teritorialne avtonomije. Kot najbolj uspešne primere teritorialne avtonomije pa v literaturi najpogosteje zasledimo avtonomijo Ålanda in Južne Tirolske ter avtonomije v sodobni Španiji.

Obseg in vsebino teritorialne avtonomije bi lahko bolje razumeli v teoretičnem modelu, ki ga ponuja Tatalović (1997: 127–9) in ki se še najbolj spogleduje z avtonomijo Ålanda. Zakonodajno oblast predstavlja pokrajinski parlament, v katerega so izvoljeni predstavniki lokalnega prebivalstva na neposrednih volitvah. Proporcionalni volilni sistem naj bi zagotovil proporcionalno sodelovanje vseh prebivalcev, celotna pokrajina pa bi bila ena volilna enota. Skupščina ima lahko zakonodajno funkcijo v segmentih, ki so pravno opredeljeni in se nanašajo na izboljšanje varstva manjšinskih pravic, zaradi katerih je avtonomija tudi ustanovljena.

Pristojnosti skupščine se lahko nanašajo tudi na javno varnost, izobraževanje, kulturo, spomeniško varstvo, trgovino, promet in lokalno upravo na občinski ravni. Regionalna skupnost, v kateri je ustanovljena takšna oblika avtonomije, deluje avtonomno-samostojno s svojo zakonodajo in administracijo, vendar pod nobenim pogojem ne postavlja pod vprašaj suverenosti in ozemeljske celovitosti države, kateri pripada. Kontrolo centralnih oblasti nad delovanjem regionalne skupščine je mogoče doseči z mehanizmom veta, ki ga lahko uporabi centralna oblast glede vseh aktov, ki jih sprejema skupščina. Centralna oblast je omejena glede na to, v katerih primerih lahko uporabi pravico veta. Veto se uporablja v primerih, ko skupščina prekorači zakonodajne pristojnosti. Parlament ima tudi svoj izvršilni organ ali vlado. Za izvrševanje oblasti in nalog centralnih oblasti v pokrajini pa je zadolžen predstavnik centralnih oblasti (guverner), kateremu podeli mandat centralna oblast na predlog ali s soglasjem skupščine avtonomnega območja. Guverner se ukvarja s tistimi dolžnostmi, ki so v pristojnosti države: zunanjo politiko, sodstvom, kazensko in civilno zakonodajo, obrambo, državno varnostjo, socialnim

zavarovanjem, šolskim in zdravstvenim sistemom, carinskim in monetarnim sistemom in informiranjem.

2.2.2 Personalna avtonomija

Model personalne avtonomije je primeren, ko je etnična manjšina razpršena po celotnem ozemlju ali po večini ozemlja določene države (Bernhardt 1981: 27). Glede na to, da model personalne avtonomije ni odvisen od števila in gostote poseljenosti narodne manjšine, je personalna avtonomija univerzalno uporabna (Polzer-Srienz 2000: 251) za vse manjšine v neki državi; še pomembnejše je, da tak koncept ne ustvarja novih manjšin (za razliko od teritorialnega koncepta) (Brunner 1996: 131). Personalna avtonomija ima dolgo zgodovino. Zasledimo jo že v tezah avstromarksistov, Rennerja in Bauerja, in je pogosto imenovana kot kulturno-nacionalna avtonomija. Bistvo take avtonomije je v njeni personalnosti in omejenosti na kulturno področje (Petrič 1977: 316). Po Dinsteinu (1981: 292–3) se personalna avtonomija nanaša na člane določenih etničnih, lingvističnih ali verskih skupnosti, ne glede na njihov kraj bivanja znotraj neke države. Personalna avtonomija pa nima pomena, če se ne dopolnjuje s teritorialno avtonomijo na določenem ozemlju, kar pomeni, da je v primeru, ko manjšina uveljavi avtonomijo na določenem teritoriju, pravico do avtonomije smotrno priznati tudi pripadnikom manjšine, ki živijo na celotnem ozemlju države. Težave nastanejo z možnostjo uresničevanja personalne avtonomije v praksi. Velja opozoriti tudi na notranje protislovje te avtonomije. Če bi na določenem območju živeli pripadniki samo enega naroda, bi bila personalna avtonomija dejansko enaka kot teritorialna avtonomija. Ker pa je najbolj pogosto prebivalstvo etnično mešano, je smotrno, da le-to avtonomno ureja svoje zadeve (Petrič 1977: 317).

Koncept personalne avtonomije je prvič uporabljen v Estoniji pred drugo svetovno vojno, svojo ponovno afirmacijo pa doživlja v manjšinski zakonodaji vzhodnoevropskih držav (Madžarska, Slovenija, Estonija) (Brunner 1996:132).

Personalna avtonomija se uveljavlja s proporcionalnim sodelovanjem pripadnikov manjšine v izvajanju oblasti. Proporcionalno sodelovanje pripadnikov vseh manjšin se lahko uresničuje na različne načine. Glavni namen personalne avtonomije je preprečevanje asimilacije in omogočanje uresničevanja narodnostnih pravic (Tatalović 1997: 129–30). Politična participacija omogoča manjšini, da soodloča in da na ta način sodeluje in izraža politično voljo. Temu primerna

integracija manjšin krepi zaupanje v državo, v kateri živi, in zavest, da je manjšina pomemben element demokratične države (Polzer-Srienz 2000: 228).

Model personalne avtonomije zahteva predvsem ustrezno obliko organiziranosti narodne manjšine z demokratično izvoljenimi organi, ki opravljajo funkcije in dolžnost, ki so prenesene s strani države. Za Brunnerja (1996: 137) so to večinoma zadeve, ki se nanašajo na kulturno vsebino. In medtem ko je ohranjanje kulturne identitete stvar, ki zadeva narodno manjšino kot celoto, pripadnost in identifikacija z manjšino pa individualna odločitev posameznika, je tako izpolnjen liberalno-demokratični princip individualne in kolektivne samoodločbe.

Uresničevanje participacije manjšine v zakonodaji se zagotavlja s predpisi o izvolitvi predstavnikov manjšine v organe oblasti in je odvisna predvsem od oblike volilnega sistema. Proporcionalna zastopanost vseh predstavnikov manjšin v parlamentu se zagotavlja na podlagi proporcionalnega volilnega sistema, kjer je celotno ozemlje države ena volilna enota.

Predstavniki manjšine v parlamentu lahko organizirajo klub zastopnikov ali poslanski klub, ki ima natančno opredeljeno vlogo v parlamentarni proceduri. Pri participaciji manjšine v vladi pa je zelo težko zagotoviti proporcionalno zastopanost pripadnikov manjšinskih narodov in manjšin. Te pravice se lahko zagotovijo z oblikovanjem koalicijskih vlad ali s priporočili mandatarja vlade, da se za ministre ali njihove pomočnike postavijo pripadniki določene manjšine, katere število predstavlja znaten del prebivalstva. Posebno je pomembno, da se proporcionalna zastopanost narodnostnih manjšin zagotovi v policiji, vojski, šolstvu in državni upravi.

Personalna avtonomija je poleg proporcionalne participacije v procesu političnega odločanja lahko dopolnjena z nacionalnimi telesi, katerih naloga je varstvo manjšinskih interesov. Ti organi imajo svetovalno funkcijo pri organih centralnih oblasti glede vprašanj, ki se nanašajo na manjšinske pravice.

Takšno telo bi poleg zaščite manjšinskih pravic opravljalo še druge funkcije:

- Bilo bi legitimni predstavnik določene narodne manjšine, s katerim bi se oblast pogovarjala glede vseh spornih vprašanj in se na ta način izognila možnim konfliktom.
- Tak organ bi bil most med centralno oblastjo in manjšino, kar bi prispevalo k večjemu medsebojnemu zaupanju.
- Zagotovljena bi bila stalna možnost artikuliranja, usklajevanja in zastopanja interesov pripadnikov manjšine pred organi centralnih oblasti.

- Na ta način bi se vsaj delno ustreglo zahtevam določenih manjšin po lastnih državnih institucijah in državi (Tatalović 1998: 130–1).

2.2.3 Funkcionalna avtonomija

V razpravah o avtonomiji pogosto zasledimo tudi pojem funkcionalne avtonomije, ki pa je v literaturi zelo skopo opredeljen in nezadostno uveljavljen.

Funkcionalna avtonomija se v teoriji in praksi pogosto enači s funkcionalno samoupravo ter predstavlja obliko avtonomije, ki temelji na samostojnem opravljanju posameznih dejavnosti (Politička enciklopedija 1977: 57). Devetak (1989: 244) opredeljuje funkcionalno avtonomijo kot pravico manjšine, da sodeluje pri zakonodajnih, administrativnih in sodnih dejavnostih v državi, medtem ko jo Polzer-Srienzova (2000: 251) povezuje s prevzemanjem funkcij na področju šolstva, kulture in vere. Strnjeno povedano: funkcionalno avtonomijo potemtakem razumemo kot sodelovanje pripadnikov narodne manjšine v procesu odločanja na tistih področjih, ki zadevajo njihove interese. Kot predpogoj za uspešno uresničevanje tega vidika avtonomije avtorica omenja nizek potencial za konflikte med manjšino in večino, prav tako pa znotraj same manjšine. Zelo kočljiv je prenos državnih nalog na civilnopravna manjšinska društva, ki so med seboj skregana, ker to otežuje ali celo onemogoča sodelovanje države z manjšino. Prav tako velja omeniti, da tudi po prevzemu državnih nalog manjšinska društva ostajajo subjekti civilnega prava. Brez javno-pravne zaščite so pridobljene funkcije manjšini kaj hitro lahko spet odvzete. Pri funkcionalni avtonomiji lahko izločimo več vrst avtonomnih oblik, vendar je najbolj znana in pogosta oblika funkcionalne avtonomije kulturna avtonomija (Politička enciklopedija 1977: 57).

2.2.3.1 Kulturna avtonomija

Kulturna avtonomija je najpogostejša oblika avtonomije, ki se je, kot smo že omenili, pojavila že pri avstromarksistih, ki so skušali razmejiti nacionalnost od ozemlja in uveljaviti idejo, da je narod (v našem primeru manjšina) kulturna asociacija, ki je na določenih področjih v odnosu do države avtonomna. Nacionalne skupine same upravljajo svoje lokalne kulturne zadeve, brez vmešavanja države. Takšno mnenje moramo razumeti predvsem v kontekstu nekdanje Avstro-Ogrske in stališča socialdemokratov, da bi ustregli nacionalnim težnjam posameznih narodov brez razbijanja monarhije (Sekelj 1996: 185).

Kulturno avtonomijo bi lahko opredelili kot upravljanje institucij z izobraževalno in kulturno vsebino, arhivov, muzejev, knjižnic, spomenikov, gledališč, orkestrov in kulturnih institucij (Devetak 1989: 245).

Pojem kulturne avtonomije lahko zasledimo v pravnem sistemu Latvije, Hrvaške, Ukrajine, vendar določila pravnih sistemov navedenih držav ne vsebujejo elementov personalne avtonomije in se nanašajo le na splošno priznanje in ohranjanje kulturne identitete narodnih manjšin (Brunner 1996: 132), medtem ko je v madžarskem pravnem sistemu možno zaslediti bolj konkretno idejo o kulturni avtonomiji, ki se nanaša na posameznike in ni vezana na ozemlje (Sekelj 1996: 185).

Treba je poudariti, da reševanje problemov narodnih manjšin zgolj s konceptom kulturne avtonomije ne zadostuje. Usodne utegnejo biti posledice omejevanja manjšine zgolj na eno dimenzijo, kot se zgodi, če se poudarja, da priznanje kulturnih pravic zadostuje za učinkovito in obsežno manjšinsko varstvo (Polzer-Srienz 2000: 227).

II. AVTONOMIJA V MEDNARODNEM PRAVU

Večina pravnih dokumentov mednarodnih organizacij, nanašajočih se na narodne manjšine, se bolj poredko neposredno ukvarja z vprašanjem avtonomije. Avtonomija pogosto ni omenjena, saj se večina dokumentov predvsem ukvarja z individualnimi pravicami pripadnikov narodnih manjšin; vprašanje kolektivnih manjšinskih pravic je zelo skopo opredeljeno, prav tako tudi vprašanje avtonomije. Vendar podrobna analiza posameznih določil teh dokumentov kaže, da ideje o kolektivnih pravicah manjšin le niso tako tuje, razvoj manjšinskega varstva in pojmovanja pravice do samoodločbe manjšin pa nakazuje premike v smeri vse večjega upoštevanja kolektivnih pravic narodnih manjšin in s tem tudi različnih oblik avtonomije kot možnega načina uresničevanja teh pravic.

1. Avtonomija v dokumentih Združenih narodov

Določila OZN se v prvi vrsti nanašajo le na ohranjanje identitete manjšinskih skupnosti in varovanje teh skupin pred nasilno asimilacijo (Dinstein 1981: 293). Zato je treba že uvodoma povedati, da v dokumentih OZN ni določil, ki bi se jasno nanašala na avtonomijo in zato temu

področju ne bomo posvečali večje pozornosti. Zаметke ideje o avtonomiji najdemo v 73. in 76. členu UL OZN, ki se nanaša na nesamoupravna območja in skrbniška ozemlja, kot tudi pri posebnih manjšinskih pravicah na določenih ozemljih (Južna Tirolska) ter postkonfliktnih situacijah, ki so povezane z bojem za neodvisnost (Eritreja) (Shon 1981: 5).

ZN so zato najprej morali opredeliti pojem »samouprava« zaradi izvajanja odgovornosti na gospodarskem, socialnem in izobraževalnem področju, za katera so postali odgovorni na podlagi določil 73. člena (e) UL OZN. Za uresničitev te naloge je v okviru OZN ustanovljen poseben odbor, ki naj bi določil posebne kriterije za ugotavljanje, ali je posamezno ozemlje samoupravno ali ne. Delo je nadaljeval *ad hoc* odbor ZN, ki se je ukvarjal z izdelavo meril za opredeljevanje notranje samouprave. Po oceni tega odbora zajema samouprava: teritorialno upravo (določena stopnja samouprave glede na kolonialne sile na področju zakonodaje, izvršilne in sodne oblasti) in sodelovanje lokalnega prebivalstva pri upravljanju (*Ibid.*: 10–19).

Eden prvih konkretnih ukrepov glede ohranjanja posebne identitete se nanaša na uveljavljanje pravice etničnih, verskih in kulturnih manjšin do lastnega šolstva. Ta pravica je potrjena v 5. členu (1) Konvencije proti diskriminaciji v šolstvu iz leta 1960²⁹. Pravica do šolanja manjšine za Dinstein (1981: 293) pomeni določeno stopnjo avtonomije, ki jo lahko razumemo kot personalno v svojem bistvu, ker ni povezana s teritorialno samoupravo.

Dokumenti, sprejeti v OZN, nanašajoči se na obveznosti držav članic o prepovedi, preganjanju in kaznovanju izvajanja, spodbujanja ali sodelovanju pri rasni diskriminaciji, se po mnenju številnih avtorjev nanašajo tudi na pripadnike etničnih manjšin. Izhajajoč iz dejstva, da so pravice manjšin tudi del človekovih pravic, so države po mednarodnem pravu dolžne zagotoviti te pravice tako posameznikom kot tudi pripadnikom manjšine. Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije vsebuje zahteve po razvoju in varstvu »določenih rasnih skupin« (Devetak 1989: 118), kar lahko implicira na kolektivni vidik pravic omenjenih skupin, vendar iz tega ne izhaja pravica do kakršne koli oblike avtonomije.

Naslednji korak v smeri varstva manjšinskih pravic je storjen v Konvenciji o državljskih in političnih pravicah, in sicer v 27. členu, ki predstavlja prvo neposredno omembo pripadnikov manjšin v nekem dokumentu univerzalne narave. Omenjeni člen sicer pomeni pomemben korak

²⁹ Konvencija o prepovedi diskriminacije v izobraževanju – *Convention against Discrimination in Education* (1960), 429 UNTS 93, sprejela jo je Generalna konferenca Organizacije združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO), 14. decembra 1960, velja od 22. maja 1962, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_c_educ.htm (7. 6. 2005).

pri uveljavljanju manjšinskih pravic v mednarodnem pravu, po svoji vsebini pa je le skromen prispevek, še zlasti ko vemo, da so številne države ob sprejetju omenjenega člena poudarile, da ga razumejo tako, da iz njega ne izhajajo nikakršne obveznosti, ki bi državam in vladam nalagale dolžnost zagotavljanja posebnih pravic manjšinam (Petrič 1977: 164). Kljub temu da se 27. člen nanaša na pripadnike manjšin in ne na manjšine kot take, pa Devetak (1989:199) in drugi zagovarjajo stališče, da se 27. člen Konvencije dotika tudi skupin, z ugotovitvijo, da pripadniki manjšin uživajo svoje pravice v »skupnosti z drugimi pripadniki«. To pomeni, da te pravice niso zgolj individualne, ker se uresničujejo v skupnosti z drugimi člani, čeprav je nosilec teh pravic posameznik in ne manjšina (Dinstein 1993: 226; Mitić 1998: 36). Nedvomno je, da so nekatere pravice iz omenjenega člena, kot recimo pravica do rabe jezika in izpovedovanja vere, kolektivne pravice (Higgins 1996: 993).

O ostalih posebnih manjšinskih pravicah, kot na primer o pravici do ustrezne zastopanosti in tistih, ki bi se nanašale na upravičenost in možnost avtonomije, ni sledu (Petrič 1977: 165). Mitić (1998: 27) celo trdi, da obstoječi mednarodni instrumenti ne predvidevajo pravice pripadnikov manjšin do avtonomije; takšne pravice pa vsekakor ne vsebuje 27. člen.

Proces širjenja interpretacij pravice do notranje samoodločbe manjšin pa ustvarja možnosti, da pod notranjo samoodločbo razumemo tudi avtonomijo v luči kolektivnih pravic. Zaradi zanikanja kolektivnega značaja manjšinskih pravic s strani posameznih držav pa ta proces lahko razumemo bolj kot možnost kakor pa verjetnost (Thornberry 1994: 218).

Omeniti velja še Deklaracijo o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin Generalne skupščine OZN iz leta 1992. Deklaracija ni pravno zavezujoč dokument in ima zgolj značaj zbirke načel. Kljub temu jo lahko označimo kot edini obsežnejši univerzalni dokument o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin in kot podlago za nekakšen prihodnji poskus mednarodne skupnosti, da sprejme določbe, ki se nanašajo na problematiko manjšin (Mitić 1998: 17).

V preambuli je zapisano, da so delo na deklaraciji spodbudile določbe 27. člena Konvencije o državljskih in političnih pravicah, vendar je poudarek na tem, da se z deklaracijo želi izboljšati uresničevanje načel UL, nanašajoče se na manjšine, ki so bila sprejeta na univerzalni in regionalni ravni (Devetak 1999: 100).

Vsebina deklaracije je po Milojeviću (1996: 515) restriktivna. V nasprotju z naslovom dokumenta našteva deklaracija obveznosti držav in zgolj v enem členu (2. člen) opredeljuje pravice pripadnikov manjšin. Če je bil namen deklaracije, da se po eni strani bolj natančno opredeli vsebina 27. člena Konvencije o državljanskih in političnih pravicah ter obveznosti držav po drugi strani, potem so boljši rezultati doseženi pri drugem. Avtor še navaja, da deklaracija ne dosega niti obstoječe ravni zaščite manjšinskih pravic.

Deklaracija v 2. in 3. členu, poleg navajanja kataloga pravic pripadnikov manjšin, določa, da imajo pripadniki manjšin pravico, da učinkovito sodelujejo v kulturnem, verskem, družbenem, gospodarskem in javnem življenju in pravico do sodelovanja pri sprejemanju odločitev na državni ravni in, kjer je primerno, tudi na regionalni, na način, ki je v skladu z nacionalno zakonodajo. Nekateri avtorji menijo, da učinkovito participacijo lahko razumemo tudi tako, da manjšine ustanavljajo svoja združenja in politične stranke ter da se bo doktrina lahko sčasoma nagibala v smeri večje decentralizacije držav. Participacija pomeni vključevanje manjšine v širšo družbo in je prej integrativni kot separatistični element (Steiner 1996: 1004).

V 8. členu je poudarjeno, da se niti ena določba deklaracije ne sme tolmačiti na način, ki dovoljuje dejavnosti, ki so v nasprotju s principi OZN, vključno s suvereno enakostjo, ozemeljsko celovitostjo in politično neodvisnostjo držav. Iz določil deklaracije ni moč razbrati pravice do lokalne avtonomije. Lahko rečemo, da deklaracija državam glede pravice do učinkovitega sodelovanja v javnem življenju, zlasti pa v zadevah, ki se nanašajo na manjšine, narekuje le obveznost prepovedi in kaznovanja diskriminacije (Radović 2000: 96). Že iz samega imena deklaracije, ki se nanaša na pripadnike manjšin, je razvidno, da so njihove pravice pojmovane kot individualne in ne kot kolektivne in zato je iz njih težko izluščiti pravico do avtonomije kot kolektivno pravico manjšin.

Glede na to, da obseg mednarodno pravnega varstva manjšin v Evropi presega raven dokumentov, sprejetih v OZN, bi veljalo preučiti evropske dokumente, saj je v njih možno zaslediti bolj oprijemljiva določila, nanašajoča se na avtonomijo.

2. Avtonomija v evropskih dokumentih

Zahodna Evropa je razvijala lastne mehanizme varstva manjšin zlasti v okviru Sveta Evrope, ki je vprašanju varstva manjšin pristopil z vidika ohranjanja manjšinske identitete in kulturnih

značilnosti, ter KVSE oz. OVSE, ki je ustrezno varstvo manjšin obravnaval kot komponento varnosti in stabilnosti.

2.1 Svet Evrope

Eden poglavitnih ciljev te organizacije, ustanovljene v Londonu leta 1949, je boj za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Svet Evrope se je v začetku le posredno ukvarjal z vprašanjem narodnih manjšin, in sicer prek varstva človekovih pravic, izhajajoč iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Lutovac 2000: 81). Izbruh etničnega nasilja v Jugoslaviji leta 1991 in Zakavkazju ter možnost razširitve na druga območja sta dramatično potrdila tesno povezanost etničnega vprašanja s stabilnostjo in varnostjo v Evropi (Devetak 1999: 151). Ko je Badinterjeva komisija ugotovila, da je razpadla nekdanja jugoslovanska federacija, je varstvo narodnostnih manjšin opredelila kot enega izmed pogojev za demokracijo v sodobnih etnično pluralnih družbah ter hkrati tudi kot prvi pogoj za mednarodno priznanje novih držav in merilo za vključevanje v evropske integracijske procese (Žagar 2002: 71). Navedene ugotovitve so vsebovane v vseh pomembnejših dokumentih, sprejetih v okviru Odbora ministrov Sveta Evrope.

Ko je Odbor ministrov ugotovil, da dejavnost KVSE ne bo privedla do ustreznega besedila Konvencije o pravicah manjšin, je leta 1991 sprejel odločitev o začetku pogajanj v okviru Sveta Evrope.

Komisija, znana kot Beneška komisija, ki so jo na predlog Italije, Madžarske in Jugoslavije ustanovili pod okriljem Sveta Evrope, je 8. 2. 1991 sprejela predlog Evropske konvencije o varstvu manjšin³⁰. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope ni podprla tega predloga Konvencije o pravicah manjšin, temveč je 1. 2. 1993 sprejela predlog Protokola k Evropski Konvenciji o človekovih pravicah (priloga Priporočila 1201, ki se nanaša na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pripadnikov narodnih manjšin). Parlamentarna skupščina je bila dolgo v dilemi, ali bi bilo bolje sprejeti Konvencijo, ki bi bila odprta za pristop držav nečlanic Sveta Evrope, ali pa Protokol h Konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Odločili so se za Protokol³¹.

³⁰ Predlog Evropske konvencije o varstvu manjšin – *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, *European Commission for Democracy through Law*, Council of Europe doc. CDL (91) (7) (1991.), sprejela ga je Evropska komisija za demokracijo s pomočjo prava (Beneška komisija) 8. februarja 1991. V Hurst Hannum (ur.) (1993) *Documents on Autonomy and Minority Rights*, 67–77, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

³¹ Vsi dosedanja poskusi za sprejetje »manjšinskega protokola« h Konvenciji o človekovih pravicah so propadli zaradi tega, ker države niso pripravljene sprejeti nadzornega mehanizma, ki bi »posegal v njihovo suverenost« in ki bi bistveno zmanjšal možnost za izmikanje obveznostim iz Konvencije oz. Protokola.

Odbor ministrov je ustanovil *ad hoc* Odbor za zaščito manjšin (CAHMIN), ki naj bi preučil tako predlog Protokola kot tudi predlog Konvencije Beneške komisije. Leta 1993 so se na prvem sestanku predsednikov držav in vlad na Dunaju sporazumeli, da Odbor ministrov prvič brez odlašanja sprejme »Okvirno konvencijo, ki bo opredelila načela, za katerih izvrševanje se bodo države članice zavezale, z namenom, da se zagotovi varstvo narodnih manjšin« (ta instrument naj bi bil odprt tudi za pristop držav, ki niso članice) in drugič, da začne pripravljati Protokol, s katerim bi dopolnili Evropsko konvencijo o človekovih pravicah na kulturnem področju z določbami, ki bi jamčile pravice posameznika, še posebej tistih, ki pripadajo narodnim manjšinam (Devetak 1999:130–1).

Kot navdih za Okvirno konvencijo so uporabili še Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter dokumente OZN in OVSE, ki so se nanašali na narodne manjšine. Tako je nastal prvi pravno zavezujoč mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen varstvu manjšin (Lutovac 2000: 81, Shwimmer 2002: 7).

2.1.1 Predlog protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah

V začetku devetdesetih let je obnovljen predlog za sprejetje Protokola h Konvenciji o človekovih pravicah, ki naj bi urejal področje pravice manjšin kot del evropskega sistema o človekovih pravicah. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je predlagala Odboru ministrov, da sestavi o pravicah manjšin Dodaten protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Predlog je ponovila v svojem Priporočilu 1201, ki ga je sprejela leta 1993, ter predložila tudi predlog Dodatnega protokola o pripadnikih manjšin. Odbor ministrov tega predloga ni sprejel, temveč je na dunajskem vrhunskem sestanku 9. 10. 1993 naročil Odboru ministrov, da prične pripravljati v vsebinskem smislu bistveno skromnejše besedilo, in sicer Dodatni protokol, »s katerim bi dopolnili Evropsko konvencijo o človekovih pravicah na kulturnem področju z določbami, ki bi jamčile pravice posameznika, še posebej oseb, ki pripadajo narodnim manjšinam« (Devetak 1999: 155).

Po dolgoletnem odlašanju so končno sprejeli Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih (1992) in potem, ko so se nekatere države prepričale, da si s tem ne omejujejo svobode odločanja v manjšinskih vprašanjih, še Okvirno konvencijo o pravicah manjšin (1994). Protokola

k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki naj bi pogodbeno uredil le nekaj kulturnih pravic pripadnikov manjšin, pa niso bili pripravljeni sprejeti (*Ibid.*: 153).

V predlogu Protokola lahko zasledimo, da se o pravicah manjšin, med drugim govori v skupinskem kontekstu. Veliko pozornost vzbuja priporočilo 1201 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, v katere prilogi je vsebovan tudi Predlog dodatnega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in osnovnih svoboščinah, kjer se eksplicitno omenja vprašanje pravice do avtonomije. Predlog je sprožil precej polemik, nesoglasij in žolčnih razprav (Mitić 1998: 27). V členu 11. Predloga dodatnega protokola je zapisano tudi naslednje določilo:

»Na območjih, kjer so v večini, imajo osebe, ki pripadajo narodnim manjšinam, pravico da razpolagajo z lokalno ali avtonomno oblastjo ali pa imajo poseben status v skladu z njihovim posebnim zgodovinskim in ozemeljskim položajem ter skladno z notranjo zakonodajo države.« Tako kot drugi dokumenti se tudi ta sklicuje na usklajenost z nacionalno zakonodajo, kar državam omogoča širok manevrski prostor pri reševanju tega vprašanja. Kljub temu pa je v njem povsem jasno zapisana pravica narodnih manjšin do lokalne ali avtonomne uprave oziroma specialni status (Radović 2000: 101).

Zaradi kontroverznosti predloženega določila je Komite za pravna vprašanja in človekove pravice Parlamentarne skupščine Sveta Evrope zahteval pomoč od Evropske komisije za demokracijo s pomočjo prava (t. i. Beneška komisija) v pripravi stališča za tolmačenje Osnutka protokola, še posebej glede omenjenega 11. člena. Komisija je ugotovila, da zadevno določilo ni operativno pravilo mednarodnega prava, marveč le predlog. Prav tako je ugotovila, da se čl. 10. in čl. 11. nanašata na pravice, ki bi lahko imele »politične posledice«, vendar se v vsakem primeru spoštuje ohranjanje integritete države. V mnenju je med drugim zapisano, da je stike z državljani druge države možno vzdrževati samo ob »spoštovanju ozemeljske celovitosti zadevne države« (čl. 10), v zvezi s statusom lokalnih oblasti, ki dovoljuje določeno stopnjo avtonomije na ozemljih, kjer narodna manjšina predstavlja večino, pa je sprejeto stališče, da je te oblasti moč postavljati le v skladu z notranjo zakonodajo zadevne države. (Mitić 1998: 27–8).

Kljub omenjenim zapletom in nejasnostim je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svojem priporočilu 1255³², ki ga je sprejela 31. 1. 1995, ponovno opozorila na ta predlog. Na predlog se

³² Priporočilo parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1255 (1995) – *Parliamentary Assembly Recommendation 1255 (1995) on the Protection of the Rights of National Minorities*, sprejela ga je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 31. januarja 1995, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/EREC1255.htm> (4. 5. 2005).

sklicujejo v bilateralnih sporazumih, sklenjenih med Madžarsko in Hrvaško (5. 4. 1995), Slovaško (19. 3. 1995) in Romunijo (16. 9. 1996), vendar sta slednji izrazili pomisleke do upoštevanja določb o lokalni avtonomiji (Devetak 1999: 157).

Opazno je, da se države bojijo, da bi pravica do določene stopnje lokalne in avtonomne uprave v kombinaciji s pravico do čezmejnih stikov lahko spodbudila secesionistične težnje. Mitić (1998 : 29) ugotavlja, da imajo celo tiste dežele, ki sicer dopuščajo različne vidike regionalne avtonomije, velike zadržke in so dokaj občutljive ob sprejemanju mednarodnih instrumentov o pravici narodnih manjšin do avtonomije. Zadržanost in občutljivost se kaže že ob podeljevanju kakršne koli oblike avtonomije, saj se države bojijo, da že kulturna avtonomija vodi v administrativno, kateri sledi odcepitev.

Komisija je glede na stanje v mednarodnem pravu ugotovila, da bi pravica do avtonomije bila »možna samo, če bi za to obstajali obvezni instrumenti mednarodnega prava, kar pa ni primer v tej situaciji«. Komisija je prav tako poudarila, da so izrazi, kot so »specialni status« in »specifičen zgodovinski in teritorialni položaj« povsem nejasni, ter izrazila mnenje³³, ki je bistveno ne samo pri razreševanju nejasnosti glede 11. člena, marveč tudi za razumevanje problematike narodnih manjšin in njihovega odnosa do prebivalstva države, katere državljani so.

Po mnenju komisije so imetniki pravic določenih v 11. členu »pripadniki narodnih manjšin« in ne narodne manjšine kot take. Kljub takšni formulaciji je pravico do avtonomije možno uveljavljati le v skupnosti z drugimi (kolektivno). Ta pravica pa še ne pomeni obveznosti države, da mora sprejeti obstoj organizirane etnične entitete na svojem ozemlju in soglašati s koncepcijo etničnega pluralizma, podanega v obliki avtonomije, če to vpliva oz. ogroža njeno enotnost, ugotavlja Mitić (*Ibid.*: 29).

Na koncu naj omenimo še sklep Beneške komisije, ki je glede tega vprašanja ugotovila, da je »država tista, ki določa pravni okvir, znotraj katerega naj bi se uveljavljala pravica do avtonomije« (*Ibid.*: 30).

³³Mnenje Evropske komisije za demokracijo s pomočjo prava za tolmačenje člena 11 Osnutka konvencije - *Opinion on the Interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights Appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly*, mnenje je sprejela plenarna komisija Evropske komisije s pomočjo prava na 26. zasedanju 1. in 2. marca 1996, [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)004-e.asp) (3. 5. 2005).

Kljub temu da Protokol ni bil sprejet, se Parlamentarna skupščina čuti zavezano njegovi vsebini. V svojem Ukazu 484 (1993) je na primer naročila svojemu Odboru za pravne zadeve in človekove pravice, naj se pri obravnavi zahtevkov za članstvo v Svetu Evrope prepriča, da države prosilke spoštujejo zadevni Protokol. Z ukazom 508 (1995) so dopolnili nadzorni postopek iz Ukaza 488 (1993). Na temelju tega postopka naj bi zagotovili, da države članice spoštujejo svoje pogodbene obveznosti v odnosu do organizacije. V njem je rečeno, da je Priporočilo 1201 zavezujoče za države članice ali kandidatke za članstvo. Njegovo uresničevanje spremlja Odbor za pravne zadeve, Parlamentarna skupščina pa lahko v primeru stalnega nespoštovanja obveznosti in nesodelovanja pri nadzornem postopku kaznuje državo s tem, da ne ratificira akreditivov njene nacionalne parlamentarne delegacije. Če zadevna država nadaljuje »z nespoštovanjem obveznosti«, lahko Skupščina predlaga Odboru ministrov, naj sproži ustrezne postopke na temelju 8. člena Statuta Sveta Evrope (Devetak 1999: 157–8).

2.1.2 Predlog Beneške komisije

Samo dva dokumenta evropskih organizacij izrecno omenjata problem teritorialne avtonomije manjšinskih skupnosti. To sta zgoraj omenjeno Priporočilo 1201 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope iz leta 1993 in Predlog Komisije »demokracije s pomočjo prava« oz. Beneške komisije. (Radović 2000: 100). Komisijo so ustanovili pod okriljem Sveta Evrope leta 1990 kot posvetovalno telo SE o zadevah, ki se nanašajo na ustavno pravo. Komisija je na predlog Italije, Madžarske in Jugoslavije dne 8. 2. 1991 sprejela predlog Evropske konvencije za varstvo manjšin (Devetak 1999: 130). Predlog predstavlja poskus izdelave mednarodne konvencije o pravicah manjšin, ki naj bi postala del mednarodnega prava.

Predlog nikoli ni bil sprejet, predvsem zaradi tega, ker je predvideval zelo obvezujoč nadzor nad izvrševanjem zadevne konvencije v državah članicah, saj med drugim predvideva obstoj nadzornega telesa, ki bi ga sestavljal neodvisen odbor strokovnjakov, ki bi lahko v določenih primerih obravnaval tudi peticije posameznikov, skupin ali mednarodnih nevladnih organizacij in bi v glavnem deloval javno (*Ibid.*: 130). Druga posebnost tega predloga je, da vzpostavlja skladno ravnovesje med zaščito manjšin in ohranitvijo ozemeljske celovitosti, suverenosti in politične neodvisnosti držav (*Ibid.*: 152).

Ne ozirajoč se toliko na strukturo države (federalna, regionalna, unitarna) je v prvem odstavku 14. člena določeno, da bodo države spodbujale učinkovito sodelovanje narodnih manjšin v javnih poslih, posebej pri odločanju v regijah, v katerih živijo, ter zadevah, ki se na njih nanašajo. V drugem odstavku istega člena pa je zapisano, da bodo države, kolikor je to mogoče, upoštevale narodne manjšine pri določanju političnih in administrativnih meja, prav tako tudi pri določanju volilnih enot znotraj nacionalnega ozemlja. V eksplikativnem delu Predloga je »regija« pojmovana kot geografsko in ne kot politično ali administrativno območje, kar pomeni, da se 14. člen lahko nanaša tudi na manjšine, ki so razpršeno poseljene, meni Radovičeva (2000: 100–1). Nadalje to pomeni, da je teritorialna avtonomija regije, v kateri je manjšina skoncentrirana in predstavlja večino prebivalstva, samo ena izmed možnih rešitev, ki lahko prispeva k bolj učinkovitemu sodelovanju narodnih manjšin v javnem življenju.

Delovanje in mnenja Beneške komisije so pomembno prispevala k oblikovanju bolj jasnih stališč in k bolj natančnemu razumevanju posameznih določil, ki se nanašajo na pravice narodnih manjšin; tudi na razumevanju pravice do avtonomije.

Glede na to, da Predloga komisije Odbor ministrov ni sprejel, pa vseeno predstavlja vir in temelj za pozneje sprejeto Okvirno konvencijo za zaščito narodnih manjšin. Okvirna Konvencija se je izognila formulacijam, podanim v 11. členu Protokola, ki se nanašajo na avtonomijo, in ga je podrobno analizirala Beneška komisija. Tako je ideja o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim manjšinam na območjih, kjer predstavljajo večino in »imajo na razpolago ustrezno lokalno in avtonomno oblast ali specialni status«, nadomeščena s formulacijo v 15. členu, ki določa »pravico do aktivnega sodelovanja pripadnikov narodnih manjšin v javnih poslih, ki jih zadevajo«. Beneška komisija je v svojem mnenju prav tako zapisala, da celo sodna praksa, ki izhaja iz Evropske konvencije o človekovih pravicah, še ne pomeni, da je »specialni status« možno zagovarjati s sklicevanjem na posamezna določila zadevne konvencije (Mitić 1998: 28).

2.1.3 Okvirna konvencija o pravicah narodnih manjšin

Okvirna konvencija o pravicah narodnih manjšin temelji na načelu, da je varstvo pripadnikov narodnih manjšin integralni del mednarodnega varstva človekovih pravic. Pričela je veljati 1. 2. 1998, potem ko jo je ratificiralo 12 držav (Devetak 1999: 158).

Namen konvencije je določiti pravna načela, ki bi zavezovala države pri zaščiti narodnih manjšin in pravic pripadnikov teh manjšin. Določbe konvencije niso neposredno izvršljive, saj se ne ukvarjajo z zakoni in prakso držav podpisnic oziroma vključevanjem mednarodnih sporazumov v notranji pravni red držav, temveč postavljajo cilje državam podpisnicam.

Upoštevajoč različnosti glede razmer in pristopov pri reševanju manjšinskih problemov v Evropi, je bila Okvirna konvencija usmerjena predvsem k iskanju ustreznih formulacij za določbe programskega tipa. Okvirna konvencija se je skušala prilagoditi specifičnim okoliščinam posameznih držav, tako da je prihodnjim podpisnicam omogočila določeno mero diskrecijskega prava pri implementaciji ciljev Konvencije.

Opaziti je, da številne določbe Okvirne konvencije vsebujejo formulacije, kot so: »kjer je potrebno« (drugi odstavek 4. člena), »v meri, kolikor je to mogoče« (drugi odstavek 10. člena), kar daje državam možnost za uveljavljanje širokih diskrecijskih pravic, da po svoji volji (včasih tudi restriktivno) tolmačijo določbe Okvirne konvencije.

»Pragmatični pristop« k izdelavi Okvirne konvencije³⁴ je razviden tudi iz dejstva, da le-ta ne vsebuje definicije pojma nacionalne manjšine. V razlagi Okvirne konvencije je navedeno, da se bodo načela dokumenta izvajala z nacionalno zakonodajo in politiko vlad (Lutovac 2000: 82–3). Čeprav konvencija določa, da se zagotavljanje pravice uresničuje individualno, se le-ta lahko izvaja tudi skupaj z drugimi. Kljub temu večina strokovnjakov meni, da konvencija ne priznava kolektivnih manjšinskih pravic (Hajós 2002: 84).

V drugem poglavju so vsebovana načela, ki so jih države članice dolžne uveljaviti v svoji notranji zakonodaji. V členih tega poglavja (4–19) so se države zavezale, da bodo spoštovale enakost ljudi in odpravile vse oblike diskriminacije med njimi. Zaščitile bodo »osebe, ki bi lahko bile zavoljo svoje etnične, kulturne, jezikovne ali verske identitete tarča groženj ali dejanj diskriminacije, sovražnosti ali nasilja³⁵« (Devetak 1999: 159). Prav tako se države podpisnice zavezujejo, da bodo sprejele »ustrezne ukrepe«, s čimer bi nacionalne manjšine ohranile in razvijale svojo kulturo in elemente svoje identitete³⁶. Države podpisnice se med drugim zavezujejo, da bodo »ustvarile potrebne pogoje« za udeležbo pripadnikov manjšine v javnih zadevah, v kulturnem, družbenem in ekonomskem življenju (15. člen).

³⁵ Drugi odstavek 6. člena.

³⁶ Našteti so štirje temeljni elementi nacionalnih manjšin: vera, jezik, tradicija in kulturna dediščina (prvi odstavek 5. člena).

Poleg aktivne politike do manjšin se od držav prav tako pričakuje, da ne bodo sprejemale ukrepov, ki bi škodovali pripadnikom narodnih manjšin, kot je na primer sprememba sorazmernega deleža prebivalstva na območjih, ki jih poseljujejo (16. člen) ali da se ne bodo vmešavale v pravico do miroljubnih stikov prek meje in do njihove udeležbe v nevladnih organizacijah doma in po svetu (17. člen) (Lutovac 2000: 84-5).

Tretji del vsebuje določbe, ki se nanašajo na obveznosti pripadnikov manjšin. Pri uživanju pravic in svoboščin iz Okvirne konvencije naj bi manjšine »spoštovale nacionalno zakonodajo in pravice drugih«, še zlasti pravice pripadnikov večine in drugih manjšin (20. člen). V 21. členu je zapisano, da določila Okvirne konvencije ni moč tolmačiti na način, ki bi omogočil izvajanje katere koli pravice ali katerega koli dejanja, ki bi bilo v nasprotju s temeljnimi načeli mednarodnega prava, še posebej pa z načeli o suvereni enakosti, ozemeljski celovitosti in politični neodvisnosti držav.

Četrto poglavje vsebuje določila o mehanizmu spremljanja in nadzora nad izvajanjem konvencije. Pravno zavezujoče mnenje o ustreznosti izvajanja Okvirne konvencije je v pristojnosti Odbora ministrov Sveta Evrope, ki mu pri tem pomaga Svetovalni odbor (24. in 26. člen). Svetovalni odbor ima 18 članov, ki naj bi bili neodvisni, nepristranski in mednarodno priznani strokovnjaki na področju varstva narodnih manjšin, kar pomeni, da niso predstavniki vlad, ki so jih predlagale. Temeljna naloga Svetovalnega odbora naj bi bila obravnavanje poročil držav pogodbenic in priprava mnenja o ukrepih, ki jih je pogodbenica izvedla, da bi uresničila obveznosti iz Okvirne konvencije, ter posredovanje takega mnenja Odboru ministrov. Odbor ministrov na podlagi tega sklepa o ustreznosti storjenih ukrepov, lahko pa sprejme tudi priporočila in pogodbenici postavi rok, v katerem mora ta poročati o izvajanju priporočil (Hajós 2002: 85–6).

Okvirna konvencija Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin ne dosega ravni dveh predhodno omenjenih predlogov, vsaj kar zadeva vprašanje kolektivnih pravic manjšin in s tem povezane pravice do teritorialne in drugih oblik avtonomije. Kot že rečeno, konvencija ne vključuje priznanja kolektivnih pravic manjšin. Pripadniki manjšin lahko svoje pravice izvajajo individualno ali skupaj z drugimi. V tem smislu konvencija sledi pristopu, ki je sprejet v besedilih drugih mednarodnih organizacij.

Kljub temu pa je v Okvirni konvenciji zaslediti posamezna določila, ki so naravnana v smeri zaščite homogeno poseljenih ozemelj, kar naj bi bil zametek, iz katerega bi se lahko razvila pravica manjšin do teritorialne avtonomije.

Na podlagi drugega odstavka 10. člena bodo države podpisnice v geografskih conah, kjer tradicionalno in pretežno živijo osebe, ki pripadajo narodnim manjšinam, v primeru, ko osebe, ki pripadajo narodnim manjšinam, to zahtevajo in ta zahteva sovпада z realnimi potrebami, skušale po svojih močeh ustvariti pogoje, ki bodo dopuščali uporabo manjšinskega jezika v odnosih z administrativnimi organi. Tretji odstavek 11. člena pod enakimi pogoji kot predhodno določilo ureja uporabo materinščine pri določanju imen mest, ulic in drugih topografskih znakov, obenem pa v zvezi s temi določili tudi sprejema dogovor s sosednjimi državami. Oba člena, ne glede na nezavezujoče formulacije, posredno le priznavata obstoj geografskih območij, ki so tradicionalno ali pretežno poseljena z manjšinskim prebivalstvom in ki imajo zaradi svoje teritorialne poseljenosti pravico do postavljanja določenih zahtev, ki se nanašajo na njihove nacionalne posebnosti, kar prispeva k ohranitvi posebnosti določenega teritorija. 16. člen samo potrjuje tako stališče. Na podlagi tega člena se podpisnice vzdržujejo ukrepov, s katerimi bi se spremenilo razmerje med populacijo na območju, kjer živijo osebe, ki pripadajo manjšini in ki imajo za cilj ogrožanje pravic in svoboščin, ki izhajajo iz te konvencije. Tudi ta določba konvencije priznava pravico do zaščite nacionalne sestave manjšinskega prebivalstva na določenem ozemlju (Radović 2000: 97–8).

V 7.–9. členu pa lahko zasledimo pravice, na podlagi katerih bi lahko utemeljevali pravico do kulturne avtonomije. Gre za pravice do ustanavljanja kulturnih združenj in institucij ter zborovanja, v 8. členu pa za pravico ustanavljanja verskih organizacij in institucij, ki jo pripadniki manjšine izvajajo skupaj z drugimi. Gre torej za neke vrste kolektivno pravico, saj jo pripadniki manjšin izvajajo kolektivno, kljub temu da konvencija ne priznava kolektivnih pravic. Države podpisnice se tudi zavezujejo, da ne bodo ovirale uporabe in ustanavljanja tiska; prav tako bodo omogočile manjšinam ustanavljanje lastnega radia in televizije, sicer »kolikor je to možno«. Lahko rečemo, da navedene določbe vsebujejo elemente, ki naj bi predstavljali temelje kulturne avtonomije. Če k temu dodamo še določbe (12.–14. člen), ki se nanašajo na »enak dostop« do izobraževanja in raziskovanja, usposabljanja učiteljev, na možnosti ustanavljanja zasebnih šol (brez finančne pomoči države³⁷) in možnosti, da se naučijo manjšinskega jezika in izvajajo pouk v tem jeziku, »če je dovolj zahtev« in »kolikor je to možno«³⁸ v okviru svojega izobraževalnega sistema, je možno sklepati, da Okvirna konvencija vsebuje tudi podlago za določeno stopnjo

³⁷ To določa 13. člen Okvirne konvencije.

³⁸ To določa 14. člen Okvirne konvencije.

avtonomije na področju šolstva. Na koncu bi veljalo omeniti še 15. člen Okvirne konvencije³⁹, ki določa pravico narodnih manjšin do sodelovanja in vplivanja v javnem življenju. V njem lahko zasledimo zametke elementov funkcionalne avtonomije, saj je pripadnikom narodnih manjšin dana pravica do sodelovanja pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihove interese.

Kljub napredku in večji skrbi za problematiko narodnih manjšin na evropski ravni pa lahko rečemo, da so te pridobitve v bistvu načelne oziroma deklarativne čeprav gre za pravno zavezujoče dokumente. Dejansko je ta raven še vedno precej nizka, saj je dokaj posplošena in pod diskrecijskim pravom države, ki določbe lahko tolmači v skladu svojimi političnimi interesi (Lutovac 2000: 88).

2.1.4 Avtonomija v Evropski listini o regionalnih in manjšinskih jezikih

Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih predstavlja prvi zavezujoči večstranski mednarodni dokument, ki se v celoti ukvarja z enim od področij varstva manjšinskih pravic. Z listino so zajete različne možnosti za uveljavljanje manjšinskih ali regionalnih jezikov v družbenem življenju, zato njeno vsebino štejemo tudi za del evropskega standarda manjšinskega varstva. Vsebinsko zajema načine uporabe regionalnih in manjšinskih jezikov pri vzgoji in izobraževanju, delu pravosodnih organov in upravne oblasti ter javnih služb, pri medijih, kulturnih dejavnostih, v gospodarskem in socialnem življenju ter pri izmenjavi s tujino. Kot način nadzora nad uresničevanjem predvideva pripravo državnih poročil (prvo poročilo leto dni po tem, ko začne veljati za posamezno državo, in nato vsaka tri leta) (Klopčič 2002: 89).

Besedilo dokumenta je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope 22. 6. 1992, nato pa ga je 5. 11. 1992 »odprl«³⁹ državam članicam za podpis in ratifikacijo. Glede na to, da je postopek priprave tega dokumenta trajal zelo dolgo, od začetka osemdesetih let, drži ugotovitev, da države načeloma niso bile naklonjene mednarodnemu manjšinskemu varstvu. Takoj po sprejetju je Listino podpisalo 11 držav, veljati pa je začela 1. 3. 1998, potem ko jo je ratificiralo pet držav. Temeljni cilj listine je varstvo in ohranjanje regionalnih in manjšinskih jezikov kot ključne značilnosti evropske kulturne dediščine (Devetak 1999: 162–3).

Listina ponuja državam različne možnosti za uresničevanje varstva regionalnih in manjšinskih jezikov, države pa se ob ratifikaciji odločijo, katera izmed oblik glede na konkretne okoliščine in

³⁹ »Pogodbenice ustvarijo razmere, potrebne za učinkovito sodelovanje pripadnikov narodnih manjšin v kulturnem, družbenem in gospodarskem življenju ter javnih zadevah, še zlasti pri tistih, ki jih neposredno zadevajo.«

glede konkretne manjšine jim najbolj ustreza. Pri tem jih zavezuje določilo drugega odstavka 2. člena, ki predvideva, da morajo države uporabiti najmanj 35 zagotovil izmed predlogov, podanih v tretjem delu listine, ki obsega izvajanje posameznih ukrepov za rabo manjšinskih oziroma regionalnih jezikov. Država ni dolžna izbrati istih možnosti za vse manjšine znotraj svojih meja, temveč lahko izbiro vsakokrat prilagodi posebnim okoliščinam, v katerih posamezna manjšina živi (Klopčič 2002: 89).

Listina določa tudi nadzor nad uresničevanjem določb v posameznih državah. Države so dolžne v enem letu, ko začne veljati dokument za posamezno pogodbenico, poslati poročilo generalnemu sekretarju o ukrepih, sprejetih za uresničitev tistih določb, ki jih je ob ratifikaciji izbrala za posamezno manjšino. Državna poročila obravnava poseben Odbor strokovnjakov, katerega člani morajo imeti priznано strokovno znanje o zaščiti narodnih manjšin. Telesa ali združenja, ki v posamezni državi pogodbenici zakonito delujejo, imajo možnost pošiljati svoje pripombe k državnemu poročilu (*Ibid.*: 93).

Na koncu naj še enkrat poudarimo, da se listina ukvarja z varstvom manj rabljenih »regionalnih ali manjšinskih« jezikov in ne z varstvom posameznikov ali skupin, ki te jezike uporabljajo. Obrazložitev poročilo k listini v tem smislu pojasnjuje, »da ne uvaja individualnih ne kolektivnih pravic pripadnikov manjšin« (*Ibid.*: 90). Listina pa je kljub temu dokaj pomemben dokument evropske jurisprudence, ki prispeva k urejanju problematike manjšinskega jezika kot enega temeljnih vprašanj manjšinskega varstva. Na podlagi tozadevne listine ter Okvirne konvencije lahko sklepamo, v kateri smeri se bo razvijalo evropsko varstvo manjšin glede na to, da avtonomija predstavlja lahko eno izmed sredstev za reševanje manjšinske problematike, kar bo razvidno v nadaljevanju.

3. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi

Problematika manjšin je bilo eno najbolj perečih vprašanj na dnevnem redu šele ustanovljene Konference za varnost in sodelovanje v Evropi⁴⁰. Nekatere države, kot Grčija, Bolgarija, Francija ter deloma ZDA, so si prizadevale, da se v Helsinško listino sploh ne uvrstijo določbe o manjšinah. Vzroke za očitno zadržanost do manjšinske tematike je moč iskati v spornem vprašanju glede definicije manjšin, vprašanju razmerja med človekovimi pravicami in temeljnimi pravicami manjšin, poudarjeno pa je tudi vprašanje lojalnosti manjšin, ki je povezano s temeljnimi

⁴⁰ Konferenco za varnost in sodelovanje v Evropi so ustanovili leta 1975, leta 1995 pa je preoblikovana in preimenovana v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi.

načelom Konference – nespremenljivostjo meja v Evropi. Po drugi strani so bile nekatere druge države zelo zainteresirane, da se pravice narodnostnih manjšin uvrstijo v Sklepni akt in s tem potrdi njihova vloga v ohranjanju miru. Ena najbolj dejavnih je bila tudi SFR Jugoslavija, katere državno-politična ureditev je bila utemeljena na »bratstvu in enotnosti« in katere zunanjepolitična usmeritev je bila protiblokovska politika neuvrščenosti, hkrati pa je bila zainteresirana za ureditev pravic svojih manjšin v sosednjih državah. Zato je jugoslovanska delegacija poudarjala, da so bile manjšine pogosto vir napetosti med evropskimi državami, in menila, da bi njihovo varstvo prispevalo k večji stopnji varnosti in sodelovanja v Evropi (Lutovac 1996: 28–9).

Načela in določbe, ki so našle prostor v Helsinški listini iz leta 1975, niso samo zagotavljale »enakosti pred zakonom«, temveč tudi »dejansko uživanje človekovih pravic in svoboščin«. To pomeni, da so države pozvane, naj sprejmejo posebne ukrepe, da bi pripadnikom manjšine zagotovile ne samo formalno, ampak tudi dejansko enakost (Devetak 1999: 137). Države se zavezujejo, da bodo spoštovale pravice oseb, ki pripadajo manjšinam, ter njihovo enakost pred zakonom, »dajale jim bodo vse možnosti za dejansko uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin« in »varovale njihove legitimne pravice⁴¹«.

V dokumentu je moč zaslediti tudi številne pomanjkljivosti, ki odražajo stanje mednarodnega prava do tega vprašanja. Helsinški dokument postavlja 27. člen Pakta in obstoj manjšin v odvisnost od subjektivne volje posameznih držav oziroma vlad (Devetak 1989: 151). Tako kot 27. člen Pakta, tudi Helsinška listina ne govori o kolektivnih pravicah pripadnikov narodnih manjšin, saj je po mnenju Lutovca narejen korak nazaj, ker so v Paktu zagotovljene pravice posameznikov, »skupaj z ostalimi člani njegove skupine«, v Helsinški listini pa ni niti te indirektno omembe kolektivnih pravic. V primerjavi s Paktom, ki narodnim manjšinam zagotavlja, da jim ne bodo oporekane nekatere posamezno navedene pravice, Helsinška listina obljublja, da jim bo dana »vsa možnost za dejansko uresničevanje človekovih pravic«, kar pomeni, da so se države zavezale, da si bodo prizadevale za uresničevanje pravic pripadnikov manjšin (Lutovac 1996: 31).

Večina avtorjev meni, da Helsinški dokument za države podpisnice ne pomeni mednarodne obveznosti, temveč samo njihovo deklaracijo o načelih in določbah, ki jih le-ta vsebuje (Devetak 1999: 138) oziroma zavezuje države politično in moralno (Lutovac 2000: 77), a ne tudi pravno, kar je seveda razumljivo, saj dokument lahko pojmuje kot skupno deklaracijo držav udeleženk o njihovem prihodnjem sodelovanju (Lutovac 1996: 32).

⁴¹ VII načelo, 4. odstavek Deklaracije o načelih. Dostopno v: Sklepni dokument KVSE iz Helsinkov – *Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) – Helsinki Final Act*, sprejet ob zaključku srečanja 1. avgusta 1975, http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf (5. 5. 2005).

Delovanja Konference po ustanovitvi je bilo zaznamovano s trenji med bloki in šele z dunajskim sestankom KVSE (1986–1989) je prišlo do občutnega premika pri problematiki manjšin. Sklepni dokument vsebuje razdelane pravice narodnostnih manjšin, poleg tega pa je prvič v okviru KVSE priznana, sicer posredno, kolektivna razsežnost pravic narodnostnih manjšin. Velika pozornost je namenjena obveznostim držav, ki morajo poleg zagotavljanja nediskriminacije sprejeti ukrepe, ki naj bi omogočili polno uresničevanje in uživanje človekovih pravic ter varstvo in razvoj manjšinske identitete (*Ibid.*: 38).

Ravno tako lahko opazimo, da se je po dunajski konferenci postopoma začelo opuščati stališče, da so človekove pravice zgolj notranje vprašanje držav (*Ibid.*: 40).

Velik korak naprej v oblikovanju načel o varstvu manjšin predstavlja Konferenca KVSE o »humani dimenziji« v Kopenhagnu leta 1990. Na tej konferenci je bila, kot še nikoli prej, velika pozornost namenjena manjšinam in njihovim pravicam, na kar so bistveno vplivali dogodki v Vzhodni Evropi. Možnost, da bi spremembe utegnile povzročiti etnične konflikte in napetosti, so oblikovale mnenje, da je dozorelo vprašanje urejanja narodnih manjšin na evropski ravni. Sklepni dokument⁴² povezuje med seboj pravice »oseb, ki pripadajo narodnim manjšinam, do polnega in učinkovitega uživanja človekovih pravic brez kakršne koli diskriminacije in njihovo popolno enakost pred zakonom« in obveznost držav, da sprejmejo, »kjer je to potrebno, posebne ukrepe, da bi zagotovile osebam, ki pripadajo narodnim manjšinam, popolno enakost z drugimi državljani pri izvrševanju in uživanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (31. točka) (Devetak 1999: 128). Formulacija »kjer je to potrebno« zopet dopušča državam, da same določajo, kdaj in kako bodo sprejele »posebne ukrepe« za zagotovitev polne enakosti pripadnikov narodnih manjšin z drugimi državljani (Lutovac 1996: 46).

Čeprav dokument ni mednarodno pravne narave in ne zavezuje držav, se šteje za nekakšno Evropsko listino o manjšinah, saj vsebuje določeno število političnih načel o varstvu manjšin, ki jih je s konsenzom sprejelo 34 držav, sodelujočih na konferenci (Devetak 1999: 128–9).

Radovičeva(2000: 96–97) pravi, da je dokument iz Kopenhagna glede lokalne avtonomije konkretnjši od vseh prej navedenih mednarodnih dokumentov. Na podlagi tega dokumenta (35.

⁴² Dokument Kopenhagenskega srečanja Konference o človekovi rasežnosti - *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (1990), sprejet je bil na srečanju Konference o človekovi dimenziji v Kopenhagnu 29. junija <http://www.minelres.lv/osce/cope90e.htm> (5. 5. 2005).

člen, odstavek 2. IV) »države udeleženke zaznavajo prizadevanja za varstvo in ustvarjanje razmer za razvoj etnične, kulturne, jezikovne in verske identitete narodnih manjšin« in so za to pripravljene ustanovljati »kot enega možnih načinov za uresničevanje teh ciljev ustrezne lokalne ali avtonomne organe, ki ustrezajo konkretnim zgodovinskim in teritorialnim razmeram teh narodnih manjšin in so v skladu z nacionalno politiko zadevne države«. Kljub temu da ta možnost oziroma način držav pravno ne zavezuje, povsem jasno kaže na sprejemanje ideje o lokalni ali teritorialni avtonomiji narodnostnih manjšin. Že sama omemba lokalnih organov oblasti, ki so povezani z načinom uresničevanja manjšinskih pravic v mednarodnem dokumentu, predstavlja torej pomemben premik. Dejstvo, da je državam prepuščeno, da same uredijo to vprašanje z nacionalno zakonodajo in da izvrševanje te pravice ne sme ogroziti njihove ozemelske celovitosti in politične enotnosti, pa ne pomeni, da države lahko ignorirajo ta vidik pravic narodnih manjšin.

Na izvedenskem sestanku o narodnih manjšinah v Ženevi leta 1991, ki so ga organizirali po sprejetju Pariške listine, pa se je znova izkazalo, da je težko doseči zadovoljivo rešitev za vprašanje manjšin, predvsem zaradi velikih razpok v stališčih med zahodnimi in srednjeevropskimi državami. Nekatere zahodne države, med njimi Francija, so še naprej zanikale obstoj manjšin na svojem ozemlju. Druge so nasprotovale predlogu in menile, naj bi se manjšinam priznale pravice z nekakšno splošno normo, zaradi bojazni, da bi s tem spodbudile njihove zahteve, ki v njihovih programih ali dejavnostih še niso prišle do izraza (Devetak 1999: 142).

V ženevskem poročilu⁴³ je avtonomija omenjena kot priporočilo oziroma kot eden možnih načinov varstva narodnih manjšin in ne kot obveznost držav udeleženk. V poročilu so torej podani ukrepi (med njimi ustanavljanje nekaterih vidikov avtonomije), s katerimi bi se ohranila identiteta narodnih manjšin. Poudarjeno je, da ti in drugi pristopi, posamezno ali v kombinaciji, lahko pripomorejo k izboljšanju položaja narodnih manjšin. Dokument iz Ženeve, poleg že obravnavanih ukrepov, ki se nanašajo na izobraževanje v materinščini, financiranju pouka, izobraževalnih, kulturnih, verskih in drugih institucij in združenj, vsebuje še neke nove predloge, ki se predvsem nanašajo na svetovalna telesa (na področju izobraževanja, kulture in vere), v katerih naj bi sodelovali predstavniki manjšin, kot tudi posebna telesa, ki naj bi obravnavala manjšinska vprašanja. Državam se med drugim priporoča, naj ustanovijo avtonomne lokalne

⁴³ Ženevsko poročilo – CSCE *Report Geneva 1991, Meeting of Experts on National Minorities* (1991), sprejeto na srečanju ekspertov o narodnih manjšinah, 19. julija 1991, <http://www.arts.uwaterloo.ca/minelres/osce/gene91e.htm> (5. 5. 2005).

uprave kot tudi avtonomije na teritorialni podlagi, vključno z obstojem svetovalnih, izvršilnih in zakonodajnih teles, ki bi bila izvoljena na volitvah. V primerih, ko ni mogoče vzpostaviti avtonomije na teritorialni podlagi, pa se državam predlaga, da ustanovijo lokalno samoupravo za narodne manjšine ter decentralizirane in lokalne oblasti. V poročilu je omenjena tudi potreba po vladni pomoči za razrešitev lokalnih problemov, ki se nanašajo na diskriminatorne pojave (npr. servis za odnose z državljani) itd. (Lutovac 2000: 74–5).

V ženevskem poročilu so poleg individualnih omenjene tudi kolektivne pravice pripadnikov narodnih manjšin. V poročilu je zapisano, »da države udeleženke spoštujejo pravice pripadnikov narodnih manjšin do uresničevanja in uživanja svojih pravic, bodisi samostojno ali v povezavi z drugimi«. V nadaljevanju Poročilo navaja, da imajo narodnostne manjšine pravico »ustanavljati in voditi organizacije in združenja v svoji državi in sodelovati v mednarodnih nevladnih organizacijah«, kar kaže na dejstvo, da se narodne manjšine čedalje pogosteje v okviru KVSE pojavljajo tudi kot subjekt mednarodnega prava⁴⁴ (Lutovac 1996: 53–7).

Pomemben korak v smeri varstva manjšin pomeni Konferenca v Helsinkih (1992), ko so države oblikovale novo institucijo Visokega komisarja, s katero naj bi preprečevali konflikte v zvezi z manjšinami. Ob razširitvi pojma humane dimenzije⁴⁵ so veliko pozornost namenili sredstvom za preprečevanje konfliktov v zgodnji fazi. Naloga Visokega komisarja za narodne manjšine, je zagotoviti »zgodnje opozorilo«, in če je potrebno »zgodnjo akcijo« v primerih, ko bi lahko določena napetost zaradi manjšin prerasla v konflikt na področju OVSE, ki bi ogrožal mir in stabilnost ali odnose med državami, ki sodelujejo v OVSE (Devetak 1999: 129; Lutovac 1996: 64–6). Institucija Visokega komisarja je ustanovljena v zvezi s situacijo v nekdanji Jugoslaviji, ki bi se lahko ponovila kjer koli v Evropi, zlasti v deželah, ki so tedaj stopile na pota tranzicije (Lutovac: 2000: 79).

V Helsinškem dokumentu⁴⁶, katerega celotno drugo poglavje je namenjeno Visokemu komisarju za manjšine, lahko zasledimo, da Visoki komisar ne bo obravnaval kršitev obveznosti OVSE, ki se nanašajo na posamezne pripadnike narodnih manjšin in tudi ne vprašanj, ki se nanašajo na

⁴⁴ Na podlagi te pravice, ki je omenjena tudi v 32. točki Listine iz Kopenhagna, so narodne manjšine upravičene do ustanavljanja lastnih združenj, ustanov in organizacij »v skladu z nacionalno zakonodajo«, in le-te je zaslediti samo v mednarodnih dokumentih, ki nimajo zakonodajnega značaja.

⁴⁵ Po Konferenci v Helsinkih 1992 se kot sestavni deli humane dimenzije poleg človekovih pravic in osnovnih svoboščin navajajo še vladavina prava, demokracija in demokratične institucije ter obča toleranca v družbi (obsega prepoved diskriminacije, agresivnega nacionalizma, ksenofobije, antisemitizma in rasizma). Poleg narodnodnih manjšin so v ta segment vključeni še begunci, razseljene osebe ter imigrantski delavci.

⁴⁶ Dokument iz Helsinkov 1992 – CSCE *Helsinki Document 1992 – The Challenges of Change*, sprejet ob zaključku srečanja 9–10. julija 1992. <http://www.minelres.lv/osce/heldec2.htm> (5. 5. 2005).

primere terorističnih dejanj v zvezi z narodnim manjšinami (5.c in 5.b točka). Ti dve točki kažeta, da Visoki komisar ni organ, ki naj bi se ukvarjal s posameznimi primeri, temveč s pravicami manjšine kot celote (Lutovac 1996: 67), kar implicira, da so narodne manjšine pojmovane kot kolektiviteta in ne le kot skupina posameznikov. Po drugi strani se institucija Visokega komisarja jasno distancira od vseh tistih, katerih sredstvo političnega boja je terorizem (*Ibid.*: 67).

Razvejana struktura manjšinskega varstva, zajeta v celoto sprejetih določil o narodnih manjšinah v sklepnih listinah in dokumentih, ki se nanašajo na humano dimenzijo, predstavlja manjšinski standard OVSE. Dokumenti so izraz političnih dogovorov sodelujočih držav in nimajo narave mednarodne pravne obveznosti (Devetak 1999: 129). Dokumenti predstavljajo politično opredelitev držav in zavezanost, da bodo v notranji ureditvi sprejele ukrepe za uresničitev tistega, kar je na mednarodni ravni dogovorjeno (Račić 1996: 530–31). Lutovac (2000:79) jih zato uvršča v kategorijo »mehkega prava« (*Soft Law*)⁴⁷, katerega normativne določbe so podobne pravnim normam, vendar v primerjavi s »trdim pravom« (*Hard Law*) ne vsebujejo pravno zavezujočih obveznosti. Zato pomeni manjšinski standard OVSE v prihodnosti vodilo za varstvo manjšin in preprečevanje konfliktov med manjšinami in dominantnimi narodi.

4. Nevladne organizacije in njihovi predlogi

Koncept avtonomije zasledimo tudi v predlogih nevladnih organizacij (NVO), ki vse bolj učinkovito zastopajo manjšinske interese. Le-te so v zadnjih desetletjih kot nekatere skupine za pritisk artikulirale interese manjšin in si prizadevale vplivati na mednarodne organizacije kot tudi na vlade posameznih držav, da izvajajo bolj aktivno politiko do manjšin ter bolj dejavno rešujejo njihove probleme. Nevladne organizacije preučujejo probleme in težave, s katerimi se narodne manjšine soočajo, predlagajo možne rešitve in sodelujejo pri oblikovanju bolj učinkovitih standardov za zaščito njihovih interesov. Zaradi njihove večje svobode, v iskanju najsmotnejših rešitev za izboljšanje mednarodnopravnih norm o pravicah manjšin, vsebujejo ti predlogi pogosto celo ustreznejše rešitve od tistih, ki so podane v predlogih vlad ali z vlado povezanih institucij. Vendar je vprašljiva teža teh predlogov, saj ostaja realna moč še vedno v rokah držav (Devetak 1999: 295–6).

⁴⁷ »Mehko pravo« pogosto prihaja do izraza na mednarodnih konferencah, ker je na ta način lažje doseči politični konsenz. Pogosto predstavlja temelj za poznejšo mednarodno pravno normo.

Ena takšnih NVO je tudi INTEREG⁴⁸, ki je s svojimi predlogi skušala bistveno vplivati na oblikovanje novih standardov na področju zaščite manjšin, še zlasti pa njen osnutek Evropskega protokola o zaščiti narodnih ali etničnih manjšin, uporaben na področju SE, katerega vsebina se med drugim nanaša tudi na pravico do avtonomije. Na podlagi osnutka Protokola »imajo narodi in deli narodov« zajamčeno pravico, da delujejo kot etnična skupnost znotraj svojega ozemlja, kot tudi pravico, da se vrnejo na svoje ozemlje, če so bili z njega izgnani (1. člen.). Za problematiko, ki jo obravnavamo, pa je vsekakor pomemben 5. člen, ki etničnim skupinam, ki živijo v »strnjeno naseljenih območjih«, zagotavlja teritorialno avtonomijo, »manjšinam znotraj manjšin«, ki živijo na teh območjih, pa »status enklave večinskega prebivalstva ali korporativno avtonomijo«. Vsaka etnična skupina naj bi imela najmanj enega predstavnika v predstavniških telesih s posvetovalnim statusom, če tega zaradi svoje maloštevilnosti ne bi mogla doseči na zakonsko predpisan način (6. člen). Pogoj za teritorialno avtonomijo je obstoj tako velikega ozemlja, ki lahko »tvori enoto z vidika prometa in ekonomije« (10. člen). »Korporativno avtonomijo« naj bi dobile etnične skupine, ki ne živijo v strnjenih, temveč v razpršenih naseljih, ki so osredotočena v določenem številu občin ali delih občin oziroma tam, kjer predstavljajo večino prebivalstva na teh območjih (12. člen). Omenjeni osnutek predvideva »jezikovno avtonomijo«, in sicer na ozemljih, kjer se izvaja teritorialna avtonomija. Jezik etnične skupine je uradni jezik v upravi, poštnem prometu, javnih bolnišnicah, oskrbovalnih institucijah in institucijah javnega socialnega zavarovanja ter na sodiščih (15. člen). Uporaba manjšinskega jezika se predvideva tudi pri korporativnem manjšinskem modelu, le da je ta odvisna od odstotka uporabnikov tega jezika (od 20 – 50 %) (16. člen). Zanimivost predstavlja tudi 18. člen, ki se nanaša na uporabo dialektov, in sicer v »primerih, ko vse zadevne stranke obvladajo ta dialekt«. Šolska avtonomija se nanaša na vzgojo in izobraževanje v jezikih etnične skupine od vrta do univerze. V jeziku etnične skupine je v osnovnih in srednjih šolah obvezno poučevati »njihovo kulturo, zgodovino in njihove ekonomske in socialne strukture« (22. člen). Protokol predvideva tudi kulturno avtonomijo, ki med drugim določa, »da imajo etnične skupine pravico do vzdrževanja in ohranjanja svojih kulturnih dobrin, umetnosti, arhivskega gradiva« in podobno. Zato so potrebne tudi posebne institucije in strokovnjaki. V tem poglavju se določa tudi pravica do lastnega tiska, televizije in radia (26 člen).

Predvidena je tudi »etnično sorazmerna sestava v javnih službah« ter služenje vojaškega roka v enotah, ki so sestavljene izključno iz pripadnikov iste etnične ali jezikovne skupine (32. člen).

⁴⁸ Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus-INTEREG. Ustanovljen v Regensburgu leta 1977.

Omenimo še Evropsko listino narodov in regij⁴⁹. Listina našteva pravice manjšin in med drugim omenja pravico do avtonomije na kulturnem in izobraževalnem področju. Teritorialna avtonomija naj bi bila zagotovljena etničnim skupnostim, ki v regijah ali krajih, kjer živijo, predstavljajo večino. Tam, kjer živijo razpršeno, pa bi prišla v poštev personalna avtonomija, ki naj bi zaobsegala predvsem avtonomijo na področju jezika, kulture in izobraževanja.

Veljalo bi omeniti še Federalno unijo evropskih narodnosti⁵⁰ (FUEN), ki predstavlja unijo organizacij narodnih manjšin Evrope. Skladno s svojim statutom⁵¹ se zavzema za oblikovanje obče mednarodno sprejetega kodeksa za varstvo etničnih skupin. FUEN odločno nasprotuje separatizmu in nasilnemu spreminjanju meja in si prizadeva k ustvarjanju dobrososedskih odnosov in mirnega sožitja med večino in manjšino v državi ali regiji (2. člen). V dokumentu »Temeljna načela o pravicah narodnosti« (1967) zasledimo poleg »klasične« pravice glede jezika, kulture in podobno tudi predlog po kulturni avtonomiji, »ki bo zaobjela tudi njihovo samostojno upravljanje šol in cerkvenih poslov« (7. načelo). Na območjih, ki so »v glavnem naseljena s pripadniki narodnosti«, ima narodnost pravico do »teritorialne avtonomije in regionalne zakonodajne oblasti«, kot tudi do »sorazmernega deleža javnih skladov« (8. načelo). Narodne manjšine imajo prav tako pravico do »sorazmerne zastopanosti v vseh zakonodajnih in upravnih telesih« (9. načelo), v nadnacionalnih skupščinah (10. načelo), pravico do zaščite njihovih skupin ali posameznikov pred »nacionalnimi, evropskimi ali mednarodnimi sodišči« (11. načelo) (Devetak 1999: 302).

Omenimo še predlog Dodatnega protokola k EKČP o varstvu pripadnikov etničnih manjšin v Evropi. Predlogu so dodali »diskusijski dokument« za pripravo posebne Konvencije o pravicah etničnih skupin v Evropi do avtonomije. Predlog Protokola temelji na predpostavki, da je varstvo manjšin sestavni del človekovih pravic ter nujen dejavnik »miru, pravičnosti, stabilnosti in demokracije«. Na podlagi tega dokumenta, naj bi bila zagotovljena pravica do političnega zastopstva etničnih skupin tudi v primerih, ko njihova politična stranka nima predpisanega volilnega odstotka ali ko jih je premalo, da bi imeli svoj sedež v zakonodajnem telesu. Pripadniki etničnih skupin naj bi imeli pravico do teritorialne in najmanj kulturne avtonomije ter do samouprave (lokalna avtonomija). Pripadniki etničnih skupin naj bi imeli na ozemlju, kjer

⁴⁹ *Charta Gentium et Regionum*. Listino so podpisali predstavniki številnih NVO, med drugim tudi predstavniki INTEREG, FUEN, ISCOMET (Prof. dr Silvo Devetak) (Devetak 1999: 299). Več o dokumentu na www.intereg.org/master.html.

⁵⁰ Federal union of European Nationalities (FUEN) je ustanovljena leta 1949 v času nastanka Sveta Evrope; sedež organizacije je v Flensburgu v Nemčiji, ki je hkrati politično in kulturno središče danske manjšine v Nemčiji.

⁵¹ *The Statut of the FUEN* (Sprejet v Pragi, maja 1998), http://www.fuen.org/pages/english/e_4_2002.html (3. 3. 2005).

predstavljajo večino, pravico do posebnega statusa, torej do teritorialne avtonomije »z avtonomno zakonodajo in upravno oblastjo v izvrševanju svojih lastnih zadev« (*Ibid.*: 303).

Omenili smo samo dve najbolj znani nevladni organizaciji in njihove predloge. Ob tem pa bi vsekakor veljalo opozoriti tudi na dejavnost drugih manjših ali regionalnih nevladnih organizacij, ki v sodelovanju z večjimi prispevajo k boljšemu razumevanju manjšinske problematike v širši družbi. Marsikje na področju Balkana so bile NVO edine, ki so kot most sodelovanja med različnimi narodi in manjšinami delovale v duhu strpnosti in medsebojnega razumevanja, predstavniki NVO pa so, denimo, v postmiloševićevski Srbiji, bistveno prispevali k spremembi in izboljšanju položaja manjšin in manjšinske zakonodaje, vključno s predlogi o regionalizaciji in pravico do različnih oblik avtonomije.

DRUGI DEL

1. PRIMER AVTONOMIJE KOSOVA IN METOHIJE

1.1 Zgodovinski oris pokrajine in mednacionalnih odnosov

Ustanavljanje novih neodvisnih držav na področju bivše Jugoslavije je povečalo nevarnost nadaljnjega zaostrovanja mednacionalnih konfliktov tako znotraj posameznih držav kot tudi med posameznimi državami. V novonastalih razmerah je problem narodnih manjšin (posebej novih manjšin) postal ena izmed prioritiet tako v procesu stabilizacije novonastalih držav, kot tudi pri ohranjanju globalnega miru in stabilnosti.

Srbsko-albanski odnosi imajo nedvomno značaj interetničnega konflikta (Janjić 1994: 111) ki je, po mnenju Vukomanovićeve (1999: 36), osnova definicije kosovske krize, katere udeleženci in njihova dejanja so »etniificirani«. Poglavitni razlog za konflikt je položaj Albancev in Srbov (vključno z ostalim nealbanskim prebivalstvom) ter kontrola nad ozemljem Kosova. To je spopad med populacijami za uresničevanje pannacionalne ideje: Enotne Srbije in Velike Albanije.

Srbsko-albanski konflikt predstavlja enega najpomembnejših momentov v verigi političnih kriz, spopadov in vojn v nekdanji Jugoslaviji in je eden od najpomembnejših političnih konfliktov v Evropi (Janjić 1994: 111). Da bi dojel vse razsežnosti tega konflikta, bomo na kratko predstavili zgodovinsko ozadje mednacionalnih odnosov ter dejavnike, ki so bistveno prispevali k zaostrovanju razmer. Vzroki konflikta pa so tako kompleksni, da bi bilo nemogoče analizirati samo enega.

Kosovo je bilo v srednjem veku poseljeno pretežno s slovanskim prebivalstvom. V 12. stoletju je prišlo v sestav države Nemanjićev, ko je postalo središče srbske srednjeveške države ter gospodarsko in kulturno središče. Osrednji dogodek v srednjeveški zgodovini⁵² pokrajine je nedvomno bitka na Kosovem polju 28. 6. 1389, kjer so Srbe usodno porazili Turki. To je bil tudi začetek konca srbske srednjeveške državnosti in dogodek, ki je postal eden temeljnih elementov srbske nacionalne identitete, ki je sčasoma prerasel v mit⁵³ in še danes buri duhove. Zgodovinski

⁵² Skoraj vsi balkanski narodi zgodovino pojmujejo kot temelj nacionalne in državne identitete, vendar se zgodovina in historicizem v geopolitičnih procesih pogosto mešata z vsakdanjimi nezgodovinskimi interesi, ki zamegljujejo in onemogočajo realno presojo (Knežević 1999: 172).

⁵³ Po Kneževiću (1999: 171).

83) Ločimo tri cikle kosovskega mita. Prvi »veliki cikel« se začne 1389 in se hrani iz tradicije ter pomeni neke vrste apokalipso. Srednji cikel se nanaša na obdobje od 1. balkanske vojne 1912 do 1999, ko je ustanovljen kult zgodovinskih zmagovalcev in maščevalcev kosovskih junakov iz časa boja na Kosovu 1389. Kratki cikel pa

spomin na izgubljeno državo, narodna epika in folklor, izročilo, ki se je prenašalo iz roda v rod, ter gosta posejanost zgodovinskih in sakralnih objektov (1300 cerkva in samostanov), ki so neločljivi del srbske nacionalne samobitnosti, so ustvarili simbol Kosova kot »Svete zemlje« ali »srbskega Jeruzalema« (Bataković 1999: 7).

Po drugi strani pa ni Kosovo nič manj dragoceno za albansko etnično skupino. Albanci, sklicujoč se na dejstvo, da so potomci Ilirov, prvotnih prebivalcev Balkana, trdijo, da so že od nekdaj živeli na ozemlju Kosova, ter da je bilo Kosovo del neodvisne srbske države le od konca 12. do 15. stoletja (Demjaha 1999: 81). Na Kosovu je leta 1878 ustanovljena Prizrenska liga, s katero se začne oblikovanje moderne albanske nacije. To je zagotovo eden osrednjih dogodkov moderne albanske zgodovine (Horvat 1988: 16).

S prihodom Turkov se položaj na Kosovu postopoma spreminja. Preobrat v etnični strukturi prebivalstva Kosova in Metohije se prične koncem 17. stoletja, posebno po avstrijsko-turških vojnah, ko Srbi množično zapuščajo svoje domove in se umikajo proti severu na Ogrsko, medtem ko se namesto njih, v čedalje večjem številu, na ozemlje pokrajine naseljujejo Albanci. Poglavitni dejavnik pri teh spremembah je bil privilegiran položaj Albancev, ki v so večinoma sprejeli islam in so bili v službi turških oblasti, medtem ko se je položaj pravoslavnih prebivalcev čedalje bolj slabšal in so bili z zatonom otomanskega imperija le-ti pogosto tarča hude diskriminacije in terorja⁵⁴. V razmerah skrajne zaostalosti, nepismenosti in velikega vpliva verskih poglavarjev in plemenske družbe ter brez upoštevanjavredne inteligence in meščanstva se je sovraštvo med pravoslavni in islamskimi prebivalci le stopnjevalo (Jovičić 1991: 138). Občasno pa je le prihajalo do sodelovanja med njimi, predvsem v času mladoturške revolucije, ki pomeni začetek profiliranja albanske nacionalne ideologije. To je čas približevanja srbskega in albanskega nacionalnega gibanja, ideologije in politike. Strnjeno povedano, za srbsko-albanske odnose na Kosovu v obdobju 19. in na začetku 20. stoletja so značilna pogosta trenja in spopadi in le redki trenutki zaveznitva in združevanja (Janjić 1994: 120–121).

Z Londonskim sporazumom, po zmagi v 1. balkanski vojni leta 1913, sta si Srbija in Črna gora razdelili Kosovo, vendar sta pokrajino v 1. svetovni vojni 1915 okupirali Avstro-Ogrska in

predstavlja obdobje od leta 1987 do danes, v katerem Kosovo sicer postane integralni del Srbije, vendar je epilog te zgodbe NATO zasedba pokrajine, Srbija pa razdeljena na dve enoti. NATO agresija na ZRJ in okupacija Kosova, po častnem odporu zoper veliko silo, spominja na usodo srednjeveške Srbije, kjer se Veliki mit zopet regenerira in postavi na začetek ciklusa. Skratka, vrnitev na Kosovo postane novi imperativ srbske politike.

⁵⁴ Po besedah Jovana Cvijića iz leta 1912 je Stara Srbija (Kosovo in Metohija) »dežela največje anarhije in nasilja...« (Jovičić 1991: 138).

Bolgarija. V tem obdobju so se etnični spopadi v pokrajini še bolj stopnjevali. Po osvoboditvi leta 1918 je Kosovo postalo del novo oblikovane slovanske države Kraljevine SHS, kar je bilo v nasprotju s težnjami albanskega nacionalnega gibanja, ki si je prizadevalo za priključitev Kosova Veliki Albaniji. Pripadniki albanske narodnosti so proti svoji volji prišli v sestavo SHS. Njihov odpor je bil še toliko večji, ker so izgubili privilegije, ki so jih imeli med turško vladavino, razbiti so bili fevdalni zemljiškolastniški modeli, nekdanja podjarmljena pravoslavna raja pa je postala absolutna večina. Nove jugoslovanske oblasti pa po drugi strani niso kazale pretiranega prijateljskega odnosa do pripadnikov albanske narodnosti⁵⁵. Na to so vsekakor vplivale medsebojne negativne zgodovinske izkušnje in svež spomin na zločine Arnautov (Albancev) v času umika srbske vojske čez Albanijo leta 1915 (Jovičić 1991: 141). Takšen položaj je povzročil nekaj oboroženih uporov v času po prvi svetovni vojni in dolgoletno dejavnost oboroženih upornikov t. i. »kačakov«. Poleg njih je zelo pomembno tudi delovanje albanskega iredentističnega gibanja, na čelu z »Organizacijo za osvoboditev Kosova« ali »Kosovskega komiteja«⁵⁶ (Gligorijević 1991: 212–6). Odgovor državnih oblasti je bil »pacifikacija«, ki se je pričela leta 1921, in jo lahko razumemo kot nekakšno kombinacijo represije in miloščine, dejstvo pa je, da je bilo v akcijah vojske, žandarmerije in civilnega prebivalstva precej nedolžnih žrtev (*Ibid.*: 213).

V času Kraljevine Jugoslavije albanska manjšina dejansko ni uživala posebnih manjšinskih pravic in je bila izpostavljena hudi srbski dominaciji. Ukrepi nacionalizacije, agrarne reforme in kolonizacije⁵⁷ so bili usmerjeni tako zoper podedovane fevdalne in plemenske odnose, kot tudi zoper Albance (Janjić 1994: 126).

⁵⁵ Novoustanovljena država SHS je s Pogodbo med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in državo Srbom, Hrvatov in Slovencev, podpisano v Saint-Germainu leta 1919, sprejela mednarodnopravne obveznosti, ki so urejale status manjšin. Začasni zakon iz leta 1920 je prevzel besedilo Pogodbe. Kraljevina se je med drugim zavezala, da bo ščitila življenje in svobodo vseh prebivalcev ne glede na njihov izvor, narodnost, jezik, raso ali vero, zagotovila svobodo veroizpovedi (člen 2) ter pravico do uporabe jezika pred sodišči (člen 7). Pripadniki manjšin naj bi imeli pravico na lastne stroške ustanavljati, upravljati in nadzorovati dobrodelne, verske in socialne ustanove, šole in druge izobraževalne ustanove, v katerih se uporablja jezik manjšine (člen 8). Prav tako naj bi otrokom manjšin zagotovila osnovnošolski pouk v njihovem jeziku v krajih, kjer živi ustrezno število njihovih pripadnikov (člen 9). (*Pogodba med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in državo Srbom, Hrvatov in Slovencev, 1919*. V Komac in Zgorac (ur.) (2002) *Varstvo manjšin: Uvodna pojasnila in dokumenti*, 140–1. Ljubljana: Amnesty International Slovenije, Inštitut za narodnostna vprašanja). V primeru albanske manjšine v kraljevini lahko govorimo o velikem razkoraku med zajamčenimi pravicami in njihovim uresničevanjem v praksi. (Jovičić, 1991: 140–1).

⁵⁶ S prihodom Mussolinija se Kosovski komite opira na italijansko finančno pomoč. Temeljna programska usmeritev organizacije je ustanovitev Velike Albanije, sklicujoč se na ideje narodnega romantizma Prizrenske lige. Osrednja osebnost organizacije je Hasan beg Priština (Gligorijević 1991: 216–7).

⁵⁷ Bila sta dva vala kolonizacije. Prvi je izveden na podlagi Uredbe o poselitvi južnih krajev iz leta 1920 in traja od 1922–1929. Drugi val je urejal Zakon iz leta 1931 in traja od 1933–1939. Tako je na Kosovo priseljeno okoli 50.000 oseb. Istočasno je okoli 40.000 Albancev odšlo v t. i. začasno emigracijo v Turčijo (Jovičić 1991: 143; Gligorijević 1991: 217).

V drugi svetovni vojni sta Kosovo in Metohija večinoma pripadla Italiji oz. sta bili priključeni Veliki Albaniji. Severni del je okupirala Nemčija, medtem ko je vzhodni del zasedla Bolgarija. V tistem času je očitna albanska premoč nad Srbi in Črnogorci in pomeni zelo krvavo obdobje v odnosih med temi narodi. Poleg terorja nad prebivalci in požiganja njihove lastnine⁵⁸ se uničujejo tudi spomeniki srbske srednjeveške kulture. Med drugim je bila oropana znamenita Pečka patrijaršija, prav tako je bil hudo poškodovan samostan Visoki Dečani (Glišić 1991: 282).

Opredelitev Albancev v drugi svetovni vojni je bila prvič – opredelitev za ali proti kolaboraciji in drugič – opredelitev za lastni nacionalizem in dominacijo nad južnoslovanskimi narodi ali za sodelovanje z njihovim narodnoosvobodilnim gibanjem. V veliki meri je ta opredelitev šla v smeri dominacije nad drugimi znotraj Velike Albanije, ki je nastala s podporo fašistične Italije in nacistične Nemčije. Nasilje in teror iz tistega časa sta še bolj obremenila srbsko-albanske odnose v prihodnosti⁵⁹ (Janjić 1994: 126). Poleg vojaških kvizlinških formacij je bila ustanovljena tudi politična organizacija Kosovski komite, ki je po kapitulaciji Italije leta 1943 ustanovil t. i. II. Prizrensko ligo. Organizacija je zagovarjala združevanje Kosova in Metohije, Zahodne Makedonije in Ulcinja z Albanijo, razpihovala šovinizem in sovraštvo do drugih balkanskih narodov in demagoško izrabljala nacionalne in svobodoljubne ideje Prizrenske lige 1878–1881 (Tito: 208). Oboroženi boj zoper enote NOVJ in novonastalih organov ljudske oblasti se je nadaljeval tudi po umiku nemških okupatorjev, in odpor albanskih skrajnežev je bil zadušen šele v začetku petdesetih let (Glišić 1991: 286–7). Kljub nasilju in nezaupanju pa je v času okupacije prišlo tudi do sodelovanja med pripadniki narodnostnih skupnosti, in sicer na pobudo KPJ in vrhovnega komandanta Josipa Broza Tita, ki je poudarjala nujnost skupnega boja zoper sovražnika, ki je spretno izrabljala nacionalna nasprotja za uresničitev svojih ciljev. Poleg tega je bila jasno opredeljena odločenost, da bodo po osvoboditvi odpravljene krivice, storjene v času Kraljevine Jugoslavije in da se bo na ta način skušalo privabiti čim več pripadnikov albanske narodnosti v enote NOVJ⁶⁰ (Tito: 51–4). Kljub večinski kolaboraciji z okupatorji pa je obstajalo tudi albansko narodnoosvobodilno gibanje, znotraj katerega se je razvijala zavest o sodelovanju z drugimi narodi Jugoslavije v boju proti okupatorju, o čemer govori t. i. Bujanska konferenca,⁶¹

⁵⁸ V aprilu in maju leta 1941 so požgana vsa naselja kolonistov v Metohiji (Glišić 1991: 282).

⁵⁹ Nosilec nasilja je bila vojaško-politična kvizlinška organizacija Balli Kombëtar oz. »balistik«, katere voditelj je bil Xhafer Deva. Po zlomu fašistične Italije so Nemci iz vrst kosovskih Albancev ustanovili zloglasno SS divizijo »Skenderbeg«, ki ji poveljuje nemški komandni kader (Glišić 1991: 281–5).

⁶⁰ Pobudo za sodelovanje in vključevanje Albancev v enote NOVJ in organe ljudske oblasti zasledimo v posebnem sporočilu Centralnega Komiteja KPJ 22. septembra 1942 (Tito 1984: 49–51).

⁶¹ Prva konferenca Narodnoosvobodilnega komiteja za Kosovo in Metohijo (31. 12. 1943 – 2. 1. 1944) ni imela praktično politično-pravne veljave na položaj Albancev in Kosova v Jugoslaviji, vendar predstavlja sporen dogodek znotraj komunistične elite. V osemdesetih letih dobiva spor politične razsežnosti: za srbsko vodstvo predstavlja še enega v nizu albanskih secesionističnih dejanj; za Albance ter za del slovenskega in hrvaškega vodstva, ki sta

vendar so v isti sapi albanski delegati zagovarjali »da se Šiptarji s Kosova in Metohije združijo z Šipnijo« ter da se bodo po osvoboditvi izrekli o svoji svobodi in pravici do samoodločbe vključno z odcepitvijo (Janjić 1994: 128). Posledica tega je ustanovitev etnično mešanih bojnih enot in proti koncu leta 1944 deluje 8 kosovsko-metohijskih brigad NOVJ z okoli 8500 borcev (Enciklopedija Jugoslavije 1965: 210). Kljub podpori albanskih predstavnikov stališčem Bujanske konference (Glišić 1991: 290) pa je Območna ljudska skupščina Kosova in Metohije (10. julija 1945) sprejela resolucijo o združitvi s federalno Srbijo, kjer je med drugim zapisano, da albansko prebivalstvo uživa »dejansko enakopravnost« (Janjić 1994: 128).

1.2 Ustavnopravna ureditev Kosova in Metohije v novi Jugoslaviji

Nova Jugoslavija je temeljito spremenila odnos do nacionalnega vprašanja. Ustanovitev kosovske avtonomije je tako tesno povezana s socialističnim gibanjem v Jugoslaviji (Horvat 1988: 91). Temeljne smernice reševanja nacionalnega vprašanja⁶² v novi Jugoslaviji je moč zaslediti v stališčih KPJ že pred drugo svetovno vojno.⁶³ Na peti konferenci KPJ v Zagrebu leta 1940 je bil boj za nacionalno enakopravnost narodov in narodnosti v Jugoslaviji postavljen med osnovne naloge KPJ; eksplicitno pa je naveden tudi boj za enakopravnost in svobodo albanske manjšine na Kosovu in Metohiji ter boj proti kolonizatorskim metodam srbske buržoazije (Kešetović 1982: 307–8). Tudi med vojno je J. B. Tito poudaril neločljivost narodnoosvobodilnega boja in reševanja nacionalnega vprašanja, saj NOB poleg boja proti okupatorju vsebuje tudi komponento svobode, enakopravnosti in bratstva vseh narodov (*Ibid.*: 313). Le-to je bilo moč uresničiti v novi federativni državi, tako da je avtonomija postala sestavni del federativne ureditve države.

Poglavitne vzroke za ustanovitev avtonomnih pokrajin je treba iskati v njihovi posebni nacionalni strukturi, geografski legi⁶⁴ (Janjić 1994: 129), kakor tudi v posebnostih njihovega zgodovinskega in

podpirala albansko nacionalno gibanje, pa argument več v naporih, da Kosovo pridobi enak položaj z ostalimi republikami (Janjić 1994: 128, Glišić 1991: 289).

⁶² Zaradi sovražne drže Kraljevine Jugoslavije do ZSSR je slednji prek Kominterne skušal razbiti Jugoslavijo. Tako novoustanovljena KPJ pod pritiskom Kominterne (Peti kongres Kominterne, 1924) oblikuje stališče, da je rešitev nacionalnega vprašanja povezano z razbijanjem države. Zaradi tega KPJ ubogljivo zastopa stališče, da je naloga partije pomagati zasužnjenim narodom pri ustanovitvi neodvisnih držav: Hrvaške, Slovenije, Makedonije, Črne gore, in osvoboditev Arbanasov. Šele sredi tridesetih let, s prihodom J. B. Tita na čelo KPJ, partija spremeni odnos do tega vprašanja v smeri ohranjanja celovitosti in suverenosti Jugoslavije (Horvat 1988: 91–2).

⁶³ Na posvetovanju vodstva KPJ v Moskvi leta 1936 so potrjena stališča KPJ, da mora biti cilj boja KPJ reševanje nacionalnega vprašanja v skladu z demokratičnim načelom pravice naroda do samoodločbe. Država se mora spremeniti v zvezo svobodnih narodov, ki živijo v demokratični federativni državi (Kešetović 1982: 307).

⁶⁴ Administrativne meje novoustanovljenega Avtonomnega Kosovsko-metohijskega območja so se oblikovale postopoma in njihova končna oblika je politična odločitev partijskega vrha. Tako je območje Zvečanov, Leposaviča in Ibarskega Kolašina, ki geografsko ne sodi pod Kosovo, priključeno pokrajini ob njeni razširitvi leta 1959 (Krstić 1994: 29).

kulturno-prosvetnega razvoja (Enciklopedija Jugoslavije VII, 1968: 686). Do ustanovitve avtonomnih pokrajin v drugih republikah ni prišlo, čeprav so tudi drugod obstajali podobni etnični in zgodovinsko-kulturni razlogi, ki so govorili v prid možnosti ustanavljanja avtonomije (Jovičić 1991: 145; Vasilijević 1994: 72, 82; Špadijer 1996: 140).

1.2.1 Ustavnopravni položaj Kosova in Metohije na temelju ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije (1946)

Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ)⁶⁵ iz leta 1946 je potrdila in uzakonila vse pridobitve NOB in revolucije, med drugim tudi izhodišča za ustanovitev nove federativne Jugoslavije in avtonomne ureditve. Jugoslavija je tedaj privzela sovjetski model avtonomije iz ustave ZSSR iz leta 1936 (Špadijer 1996: 140), saj je za prva poveljna leta značilen centralistični model administrativnega vodenja države.

Ustava FLRJ (2. člen) predvideva ustanovitev šestih republik – federativnih enot in v okviru Srbije ustanovitev Avtonomne pokrajine Vojvodina (APV) in Avtonomnega Kosovsko-Metohijskega območja (AKMO). V Zboru narodov Ljudske skupščine FLRJ, katere naloga je bila zagotavljanje enakopravnosti narodov, so bile republike zastopane s 30 poslanci; APV je zastopalo 20, AKMO pa 15 poslancev.

Ustava FLRJ določa tudi temeljno organizacijo organov oblasti v republikah in avtonomnih enotah. Vendar je glede tega zaslediti bistvene razlike med položajem republike in položajem avtonomnih enot ter tudi med samimi avtonomnimi enotami. To velja omeniti še posebej zaradi poznejših ustavnopravnih določil in statusa avtonomnih pokrajin (AP), ki postanejo kamen spotike in vir trenj v jugoslovanski federaciji.

Skladno z ustavo iz 1946 so imele republike pravico do samoorganizacije tudi izven določb zvezne ustave, medtem ko je za obe avtonomni enoti ta pravica omejena na ta način, da zvezna ustava prepušča republikam določitev obsega in pravic avtonomne enote (103. člen). Na podlagi 104. člena ustave so republike sprejele svoje republiške ustave, AP pa avtonomni statut, ki je moral biti usklajen tako z Ustavo FLRJ kot z Ustavo Ljudske republike Srbije. Statuta je morala potrditi še Ljudska skupščina republike Srbije. Na podlagi statuta so bili sprejeti tudi drugi predpisi, ki pa so morali biti v skladu z republiškimi predpisi (Jovičić 1991: 147–8).

⁶⁵ *Ustav FNRJ* (iz leta 1946). Beograd: Službeni list FNRJ, br. 10/46.

Tudi glede strukture najvišjih organov oblasti v AP so bile ustavne rešitve različne: APV je imela ljudsko skupščino, ki je volila izvršni odbor avtonomne pokrajine, AKMO pa območni odbor, ki je bil pristojen za izvolitev območnega izvršnega odbora (105. in 166. člen), ki je bil podrejen tako območnemu odboru kot tudi izvršnim in upravnim organom republike Srbije (Jović 1991: 148). Razlika je obstajala tudi na področju pravosodja, saj je Vojvodina imela pravosodno avtonomijo in s tem tudi vrhovno sodišče, katerega sodnike je postavljala skupščina avtonomne pokrajine, medtem ko AKMO te pravice ni imelo (Kristan, 1982: 489–90; Enciklopedija samoupravljanja 1979: 750).

Ustavni zakon iz leta 1953⁶⁶ ni spremenil položaja AP, le izrecno je poudaril, da so zajamčene avtonomne pravice APV in AKMO (113/1. člen Ustavnega zakona). Zakon tudi določa, da obe enoti samostojno sprejemata svoja statuta, spričo katerih, v skladu z Ustavo Ljudske republike Srbije, določajo organizacijo in pristojnosti svojih organov oblasti (114/2. člen), s čimer je nekoliko povečana samostojnost avtonomnih enot in njihova pravica do samoorganiziranja (Kristan 1982: 490).

1.2.2 Ustavnopravni položaj Kosova in Metohije na temelju ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije (1963)

Ustava SFRJ iz leta 1963 ni spremenila položaja in značaja avtonomije, čeprav so razvidne tudi nekatere razlike v opredelitvah v primerjavi s prejšnjo ustavo. Že v uvodnih določilih (2. člen), kjer se navaja, da Jugoslavijo sestavljajo republike, se ne omenjajo avtonomne pokrajine, ki so prej bile omenjene v okviru republike Srbije. Vendar je v 111. členu zapisano, da republike lahko »na podlagi izražene volje prebivalcev« ustanavljajo pokrajine, pravice in dolžnosti pokrajine pa določa ustava republike (112. člen). Krstić (1994: 31) meni, da so na ta način republike v ustavi enako obravnavane ter da so pokrajine postale sestavni del republik in ne zvezne države.

Z ustavo so bile odpravljene razlike glede položaja avtonomnih enot, tako da je AKMO povzdignjena na raven Avtonomne pokrajine Kosova in Metohije in sta skladno s tem postali obe AP upravičeni do enakega števila poslancev v okviru republiške delegacije⁶⁷ pri zboru narodov zvezne skupščine (166/2. člen).

⁶⁶Ustavni zakon (iz leta 1953). Beograd: Službeni list FNRJ, br. 3/53.

⁶⁷Ustava govori izključno o republiški delegaciji, v katero vsaka pokrajina voli pet poslancev. Takšna rešitev izhaja iz predpostavke enotnega ozemlja federacije, ki ga sestavlja šest republik. (Kristan 1982: 491).

Avtonomnima pokrajinama je z vrhovnim sodiščem zagotovljena tudi sodna avtonomija, ki za območje pokrajine izvršuje pravice in dolžnosti republiškega vrhovnega sodišča, pokrajinski organi (skupščina in izvršni svet) pa dobijo možnost, da pred ustavnim sodiščem Jugoslavije začnejo postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti (Enciklopedija samoupravljanja 1979: 750).

Lahko bi rekli, da so bili zakonski akti, na podlagi katerih je bil določen položaj AP in njuno razmerje do republike, primerljivi s teritorialnimi avtonomijami, ki so jih poznali v teoriji in praksi po svetu. V primerjavi s pozneje sprejetimi rešitvami, ki so postale vir nasprotij in globoke krize jugoslovanske države in odnosov v družbi, je bila pokrajini zagotovljena avtonomija, ki ni posegala v enotnost republike, organi republike pa so razpolagali z ustavnimi in zakonskimi pristojnostmi, da ohranjajo enotnost republike v zakonodaji, upravi in sodstvu (Jovičić 1991: 148).

1.3 Spremembe ustavnopravnega položaja pokrajine

Proces korenitih sprememb, ki zadevajo avtonomijo in položaj avtonomnih enot, se je začel s sprejetjem amandmajev k Ustavi SFRJ leta 1968⁶⁸ in se je nadaljeval z amandmaji iz leta 1971, amandmaji k Ustavi Socialistične republike (SR) Srbije iz leta 1969 ter z ustavnimi zakoni o avtonomnih pokrajinah leta 1969 ter amandmaji k ustavnim zakonom iz leta 1971.

Ta proces je napovedal postopno, vendar sistematsko opuščanje zasnove o pokrajinah kot avtonomnih enotah in njihovo izenačevanje s položajem republik. Proces preobrazbe pokrajin je sovpadal s procesom spreminjanja jugoslovanske federativne ureditve in z vzdušjem v tedanji jugoslovanski družbi, ki ga lahko razlagamo kot težnjo po osamosvojitvi in kopičenju moči v rokah republiških in pokrajinskih birokracij (Nikolić 1994: 432).

Ti procesi so se začeli razgibavati že v šestdesetih letih v razpravah o vlogi in pristojnostih federacije in položaju republik znotraj federacije. Medtem ko je v petdesetih letih spodbujana narodna enotnost in »jugoslovanstvo«, so v šestdesetih letih zaznavni povratni odziv Hrvaške in Slovenije na težnje po večji unifikaciji in kritike na račun partijskega in državnega centralizma in unitarizma ter prazne forme nacionalnih držav. To je bil vsekakor eden izmed razlogov za korenit zasuk v nacionalni politiki in za redefinicijo vloge nacije, ki naj ne bi bila ustrezno rešena (8. kongres ZKJ, 1964). Zavržen je leninistični koncept »nacije« v razredni družbi in kot »netočna

⁶⁸ *Ustavni amandmani* (iz leta 1968). Beograd: Službeni list SFRJ, br. 55/68.

stališča« so označene ocene, da bodo »nacionalne razlike izginile hitro po revoluciji«, integralno jugoslovantsvo pa je dobilo predznak šovinistične države prikritih unitaristov in hegemonistov (Pešić 1996: 18–9).

Istočasno so potekale tudi razprave o reformah v gospodarskem sistemu in poskusi liberalizacije ekonomskega sistema (1961). Navkljub začetnim uspehom in visoki stopnji rasti pa je z novo reformo 1965–1969 prišlo do stagnacije. Prepad med razvitimi (Slovenija in Hrvaška) in nerazvitimi republikami je postajal čedalje večji, vse bolj pogoste postajajo tudi zahteve po decentralizaciji države in zmanjševanju prispevkov za nerazvite republike in regije⁶⁹. Temu so sledili protesti proti »ekonomskemu izkoriščanju« in »srbski hegemoniji« glede na to, da se je Srbija zavzela za obrambo centralne oblasti (Janjić 1997: 14). Vir neracionalnosti je resda bil pri organih zvezne oblasti, vendar je bilo pri tem prikrito bistvo neracionalnosti sistema: kontrola partije nad gospodarstvom. Glavno vlogo pri demontiranju federacije je leta 1967 prevzel hrvaški partijski vrh, ki je poleg ideje o decentralizaciji družbenega in ekonomskega sistema, ob podpori nacionalistično opredeljenih intelektualcev, postajal čedalje bolj nacionalistično usmerjen (*Ibid.*: 15). Podobna stališča so zagovarjali tudi kosovski Albanci, ki so v slabitvi centralnih oblasti videli priložnost za uresničitev svojih nacionalnih zahtev po čim večji samostojnosti (izenačevanju z drugimi narodi oz. republikami) (Vickers 1996: 127). Novo srbsko politično vodstvo ali t. i. »srbski liberalci« z Markom Nikezićem in Latinko Perović so prav tako sprejeli izzive liberalizacije gospodarstva in decentralizacije moči, vendar so po drugi strani zelo naivno sprejeli očitke, da je zgolj opuščanje centralistične države Srbije ključ za rešitev srbskega in jugoslovanskega vprašanja. Izpeljane reforme zato niso postavile pod vprašaj vrhovne moči partije in niso bile usmerjene k resničnemu spreminjanju neučinkovitega družbeno-ekonomskega modela, temveč so pomenile zgolj krepitev položaja republiške in pokrajinske birokracije. Decentralizacija je izvedena kot navpično trganje moči, katere učinek je bil transformacija avtoritarne unitarne moči v avtoritarno decentralizirano (republiško in pokrajinsko) moč, pri čemer je edini povezovalni dejavnik predstavljala podoba predsednika Tita (Pešić 1996: 23–6).

Nekritična kampanja proti federaciji in njena razgradnja se je formalno začela z ustavnimi amandmaji iz leta 1971 na pobudo Edvarda Kardelja in je s prenosom oblasti na republike kot suverene države v celoti spremenila teorijo, na kateri je slonela jugoslovanska federacija (*Ibid.*: 23).

⁶⁹ Republiške birokracije so s promoviranjem »lastnih« oz. republiških interesov pridobivale lokalno podporo, vendar je zelo težko razbrati, kje gospodarski interesi prehajajo v nacionalistične. Ekonomski nacionalizem je preraščal v ideološke in politične delitve, že pri naslednjem koraku pa se je v središče postavilo nacionalno vprašanje (Pešić 1996: 20).

Z novo ustavo 1974 pa je Jugoslavija prerasla v »dogovorno« državo republik in pokrajin, pri čemer so državno suverenost razgrabile republike in pokrajini (Đinđić, 1988: 20).

Za Kosovo je v tistem času značilno upadanje vpliva Srbov in Črnogorcev v upravnem aparatu pokrajine, postopna dominacija albanske elite, ki kljub spremembam ni zadovoljna s svojim položajem v Jugoslaviji. Nezadovoljstvo so odkrito pokazale albanske demonstracije 1968, kjer so jasno izražene želje po republiki. Zahteva po »Kosovu – republiki« postane temelj političnega programa albanskega gibanja, ki se naslanja na korporativistično-populistični ideal in izraža interese albanske birokratske elite, da si zagotovi popolno oblast nad Kosovom in Albanci (Kreft 1982: 116–127). Po drugi strani pa je nastop Adema Demaqija na političnem prizorišču privedel do obnove nacionalno-separatistične organizacije⁷⁰ Albancev na Kosovu, ki si prizadeva k združitvi Kosova z Albanijo (Janjić: 1994: 127).

Takšen opis procesov v jugoslovanski družbi je nujen, da bi lahko dojel razloge, ki so privedli do novih ustavno-pravnih rešitev in spremembe statusa pokrajin ter pojmovanja avtonomije.

1.3.1 Ustavni amandmaji iz leta 1968

Z ustavnimi amandmaji iz leta 1968 in 1971 je bil spremenjen status AP v dveh smereh. Prvič, pokrajini sta izgubili značilnosti avtonomnih enot v smislu politično-teritorialne avtonomije, okrepili sta svoj položaj znotraj Srbije in postopoma dobili obrise nekakšnih kvazifederalnih enot znotraj neobstoječe federalne ureditve Srbije. Drugič, z novimi rešitvami sta se pokrajini čedalje bolj inkorporirali v tkivo federacije in se vse bolj izenačili z republikami, s tem da sta postali konstitutivni element federacije in federalne ureditve države (Nikolić 1994: 433).

Spremenjen je 2. člen ustave iz 1963, ki je po novem določil, da »Jugoslavijo sestavljajo...SR Srbija in Socialistična pokrajina Kosovo in Socialistična pokrajina Vojvodina, ki sta v njeni sestavi« (amandma VII; iz imena je izginila Metohija). Na pokrajino je neposredno prenesena zakonodajna in sodna oblast, pravice in dolžnosti pokrajine se določajo v skladu z Ustavnim zakonom in ustavo Jugoslavije in republike (amandma XVIII).

⁷⁰ Demaqi leta 1964 ustanovi Revolucionarno gibanje za združitev Šiptarjev. V programu organizacije je zapisano, da je uresničitev nacionalne enotnosti in osvoboditev Albancev pogojena z njihovo ozemeljsko združitvijo, enotnim gospodarstvom ter enotnim knjižnim jezikom (Janjić 1994: 127).

Pokrajini, ki sta v ustavi iz leta 1963 omenjeni v zaključnem delu ustave, sta se tako znašli že v uvodnih členih, skupaj z republikami, ki sestavljajo federativno državo, in v skladu s tem statusa pokrajine ni več urejal statut, marveč ustavni zakon. Pokrajina je po novem, poleg lokalne oblasti, dobila tudi pristojnosti, ki so ji omogočile izvrševanje popolne državne oblasti. To so bile bistvene spremembe glede na položaj pokrajin (Krstić 1994: 32), ki sta z novimi rešitvami dobile izvršno in predstavniško oblast (čeprav skupščina še ni dobila pooblastila za sprejetje zakonov).

Tudi na področju pravosodne funkcije je po letu 1968 pokrajina izenačena s položajem republik, saj ustava določa (amandma IV, 4. točka), da ima AP svoje vrhovno sodišče, ki na območju AP izvršuje pravice in dolžnosti republiškega vrhovnega sodišča. Ustava SFRJ obenem dopušča možnost, da se z ustavnim zakonom AP določi, da ima vrhovno sodišče AP nekatere pravice na področju ocenjevanja skladnosti predpisov in drugih občil aktov s pokrajinskim ustavnim zakonom in pokrajinskimi predpisi.

1.3.2 Ustavni amandmaji iz leta 1971

Krepitev ustavnega položaja AP se je nadaljevala z ustavnimi amandmaji iz leta 1971. Najbolj očitna je vsekakor sprememba ustavne podlage, ki določa ustavni položaj republik in pokrajin v federaciji oziroma vzajemno razmerje republik in pokrajin na eni, in federacije na drugi strani. To pomeni, da so republike in pokrajini postale izvirno in primarno pristojne za uresničevanje suverenih pravic ljudstva, narodov in narodnosti, s čimer sta pokrajini pridobili svojo ustavotvorno oblast (Krstić 1994: 32). V pristojnosti federacije, ki jo sestavljajo republike in pokrajini, pa so ostale tiste pravice, ki so v interesu vseh narodov in narodnosti (amandma XX, 1. točka). Na ta način sta AP postali konstitutivni element federacije (Kristan 1982: 494).

Prvi člen ustave iz leta 1963, ki določa, da je SFRJ »država prostovoljno združenih in enakopravnih narodov ...« je bil dopolnjen z besedilom, ki omenja socialistične republike in socialistični avtonomni pokrajini (SAP), ki sta v sestavi SR Srbije. Enakopravna zastopanost in odgovornost republik in pokrajin se uresničuje v organih federacije (amandma XXIX) in skladno s tem tudi neposredno predstavljanje pokrajine v predsedstvu države (amandma XXXVI), zveznem izvršnem svetu (ZIS) (amandma XXXVIII), ustavnem sodišču (amandma XL); poleg tega AP dajeta soglasje glede vseh pomembnih odločitev organov federacije (XXXIII) in sta upravičeni do sorazmerne zastopanosti v sestavi armade (amandma XLI).

1.3.3 Avtonomija po ustavnopravni ureditvi Jugoslavije iz leta 1974

Na temelju ustave iz leta 1974 sta AP v ustavnem sistemu SFRJ v največji možni meri izenačeni z republikami in sta dobili značilnosti in attribute državnosti (Jovičić 1991: 149). Ustava jih obravnava kot subjekta federacije oziroma kot »konstitutivna elementa federacije in jugoslovanske federativne ureditve« (Nikolić 1994: 433). To je razvidno že iz definicije SFRJ (1. člen Ustave SFRJ) in njene strukture (2. člen Ustave SFRJ).

Socialistična avtonomna pokrajina (SAP) je v novi ustavi opredeljena v posebnem členu⁷¹ (4. člen), takoj za členom, ki se nanaša na republike, vendar ostaja določba, da je le-ta še vedno v »sestavi SR Srbije«.

V temeljnih načelih Ustave SFRJ, (I. poglavje 2. in 3. odstavek) ter temeljnih načelih Ustave SR Srbije (3. in 8. odstavek)⁷² in Ustave SAP Kosova⁷³ (3. in 4. odstavek) je določeno, da je pokrajina nosilec izvirnih pristojnosti in pravic, kar jasno kaže na prej omenjeno trditev, da se je politična oblast nahajala v AP kot konstitutivnih elementih federacije. Pokrajini in republike so tako bile zastopane v celotni organizaciji federacije po načelu enakopravne zastopanosti in skladno s tem so enakopravno sodelovale v izvrševanju funkcij federacije (Ustava SFRJ 244. člen).

Posebna značilnost ustavnih rešitev iz leta 1974 se nanaša na elemente državnosti pokrajin, ki se kažejo v celotnem ustavnopravnem položaju SAP Kosova:

- Prvič, AP je upravičena, da sprejme svojo ustavo ter odloča o njeni spremembi (206. člen Ustave SFRJ; 301. člen Ustave SAP Kosovo).
- Drugič, AP je z novimi ustavnimi določili dobila pravico, da suvereno odloča o svojih mejah (5. člen Ustave SFRJ; 292. člen Ustave SR Srbije; 3. člen Ustave SAP Kosovo). Na podlagi tega določila se ozemlje avtonomne pokrajine ne more spremeniti brez privolitve pokrajine.

⁷¹»Socialistična avtonomna pokrajina je avtonomna socialistična samoupravna demokratična družbeno-politična skupnost, utemeljena na vladavini in samoupravljanju delovnega ljudstva in vseh delovnih ljudi, v kateri delovni ljudje in državljani, narodi in narodnosti uresničujejo svoje suverene pravice; kadar je to v interesu delovnih ljudi in državljanov, narodov in narodnosti republike kot celote, po Ustavi Socialistične Republike Srbije tudi v Republiki« (4. člen Ustave SFRJ iz leta 1974).

⁷² *Ustav Socialističke Republike Srbije* (iz leta 1974). V Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 26–37. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

⁷³ *Ustav SAP Kosova* (iz leta 1974). V Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 38–48. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

- Tretjič, AP je upravičena do samostojne organizacije oblasti, torej ima pristojnosti, ki pripadajo državi oziroma republiki in ima skladno s tem svojo skupščino, predsedstvo, ustavno in vrhovno sodišče in narodno banko (292., 300., 339., 372. in 390. člen Ustave SAP Kosovo).
- Četrtič, s tem ko je upravičena, da sprejema zakone (293. člen Ustave SR Srbije ter 3. točka 301. člena Ustave SAP Kosova), je AP glede zakonodajnih pristojnosti izenačena s položajem republike.
- Petič, na podlagi 205. člena (drugi odstavek), 375. člena (6. točka prvega odstavka) Ustave SFRJ, 415. člena Ustave SR Srbije ter 372. člena Ustave SAP Kosova je AP upravičena do izvrševanja ustavno-sodne funkcije glede na dejstvo, da ima svoje ustavno sodišče, ki ima identične pristojnosti kot republiško ustavno sodišče.
- Šestič, na podlagi pravosodne avtonomije je AP upravičena do lastnega pokrajinskega javnega tožilstva (371. in 373. člen Ustave SFRJ; 423. člen Ustave SR Srbije; 390., 391. in 393. člen Ustave SAP Kosovo).

Nenazadnje naj omenimo še nekatere značilnosti, pomembne za opredelitev položaja pokrajine: nehierarhično razmerje med republiškimi in pokrajinskimi organi, katerega značilnost je dogovarjanje in medsebojno obveščanje ter pravica in dolžnost organov republike, da svoje delovanje omejijo le na območje ožje republike (brez pokrajin). AP sta izenačeni z republikami tudi na področju mednarodnih odnosov. Tako kot republike sta tudi AP upravičeni do sodelovanja z organi in organizacijami drugih držav in z mednarodnimi organizacijami v skladu z določili zunanje politike Jugoslavije (drugi odstavek 271. člena Ustave SFRJ).

Kljub temu da sta bili AP sestavna dela SR Srbije, to ni vplivalo na dejstvo, da sta kot sestavna dela republike imeli enakopraven položaj z republiko (Kristan 1982: 497). Iz tega sledita dve načeli:

- načelo enakopravnega zastopstva republik in avtonomnih pokrajin v organih federacije (paritetno načelo)⁷⁴,
- načelo odgovornosti republik in pokrajin za lastni razvoj in razvoj Jugoslavije kot celote (Ustava SFRJ, Temeljna načela I/2 in 3).

⁷⁴ Smisel tega načela je zagotavljanje enakopravne zastopanosti republik in pokrajin v organih federacije ne glede na njihovo velikost. V Zveznem zboru Skupščine SFRJ so republike imele po 30 delegatov, avtonomni pokrajini pa 20 delegatov. V Zboru republik in pokrajin Skupščine SFRJ so republike zastopane z 12 delegati, AP pa 8 delegatov. V ustavnem sodišču ima vsaka republika 2 člana, AP pa enega.

Paritetno načelo je torej zagotavljalo neposredno zastopanost in sodelovanje pokrajin v vseh organih federacije, pri čemer je bil sistem odločanja v federaciji tako zastavljen, da je bilo o vseh pomembnejših vprašanjih potrebno zagotoviti soglasje vseh republik in pokrajin, tako da različna številčnost delegacij ni imela posebnega pomena. Na ta način je pokrajina lahko zavrnila predlog federacije⁷⁵, stališča pokrajine pa so imela enako težo kot stališča republike (Kristan 1982: 499–501).

Naj omenimo še dejavnike, ki so ločili AP od republik. Kljub temu da sta bili AP konstitutivni element jugoslovanskega federalizma, pa vendar nista bili deležni polne državnosti in v tem smislu suverenosti kot republike. Kriterij državnosti je bil opredeljen v ustavni definiciji republike (3. člen Ustave SFRJ), ki je ustanovljena kot država, medtem ko je bila pokrajina opredeljena le kot »družbeno-politična enota« (4. člen Ustave SFRJ) in ne država (Kristan 1982: 495) in glede na to prebivalci pokrajine niso imeli pokrajinskega državljanstva, marveč republiško (Enciklopedija samoupravljanja 1979: 750). AP nista imeli svojega grba in zastave⁷⁶.

V primerjavi z republiko sta bili AP dvojno vezani. Po eni strani sta bili konstitutivni element federacije, po drugi pa sestavni del republike. Zaradi pripadnosti republiko oziroma državi sta bili pokrajini v določenih vidikih ustavnosti in zakonitosti omejeni, kar je razvidno predvsem iz dejstva, da je morala biti pokrajinska ustava usklajena z Ustavo SR Srbije (226. člen Ustave SR Srbije), tako kot so pokrajinski zakoni morali biti usklajeni z republiškim zakoni, ki so se izvrševali na vsem ozemlju republike (228. člen Ustave SR Srbije). Pokrajinski zakoni in drugi predpisi so morali biti objavljeni v srbohrvaškem jeziku in jezikih narodnosti, ki jih predpisuje pokrajinska ustava (223. člen Ustave SR Srbije). Avtorji ustave so takšno ustavno ureditev pojmovali kot bogastvo jugoslovanskega federalizma in kot dokaz demokratičnosti in učinkovitosti (Enciklopedija samoupravljanja 1979: 750).

Kljub številnim podobnostim z ustavno-pravnim položajem republike, AP ni formalno izenačena z republiko: ni država in je sestavni del republike. (Kristan 1982: 502).

⁷⁵ AP bi lahko celo zavrnila sprejetje Ustave SFRJ, če na primer ne bi dala soglasja k spremembi, ki jo je sprejel Zvezni svet Skupščine SFRJ (402. člen Ustave SFRJ).

⁷⁶ Ustava SAP Kosova določa pravico vseh narodov in narodnosti Kosova, da uporabljajo svojo nacionalno zastavo.

1 3.3.1 Problemi in pravne posledice avtonomije po ustavni ureditvi Jugoslavije iz leta 1974

Zaradi razumevanja poznejših dogodkov in odnosov med republiko in pokrajinami ter odnosov znotraj same federacije in jugoslovanske družbe se zdi nujno opozoriti na nepravilnosti in probleme, ki so nastali, med drugim, tudi kod posledica novih ustavnih rešitev in so prispevali k poznejšim krvavim dogodkom ob razpadu skupne države, kjer ima Kosovo posebno mesto. Z ustavo iz 1974 in rešitvami, ki jih je ta ustavnopravna ureditev omogočila, se je Jugoslavija spremenila v refedvaliziran konglomerat nacionalnih držav dogovorne ekonomije z avtoritarnim-osempartijskim sistemom (Veljak 1989: 206). Ustava iz leta 1974 se pogosto navaja kot eden izmed razlogov za državljansko vojno v Jugoslaviji ali kot eden izmed dejavnikov, ki je prispeval k nasilnemu razpadu države (Dimitrijević 1996: 447).

Kot smo že prej omenili, so glede pravic in dolžnosti bile republike in pokrajini v marsičem izenačene. Na federalni ravni sta pokrajini razpolagali s pravico do veta, enako zastopanostjo pri kolektivnem šefu države (Predsedstvo SFRJ) in sta zastopali lastne interese brez posvetov z republiko, v praksi pogosto tudi v nasprotju z njo. Če so bile vse republike suverene države in so zastopale svoje celotno ozemlje, je jasno, da takšne pristojnosti Srbija ni imela (Pešić 1996:30–31). Kljub temu da je v 1. in 2. členu Ustave SFRJ določeno, da sta pokrajini integralni del SR Srbije, so ta določila imela zgolj formalen pomen (Goati 1997: 57). Po Dimitrijeviću (1996: 454) je ustavna formulacija, da sta pokrajini zgolj družbeno-politični enoti (4. člen ustave) bila sprejeta le zaradi tega, da bi se pomirili posamezni srbski komunisti, vendar to ni moglo prikriti dejstva, da sta AP iz praktičnih razlogov povzdignjeni na raven polnopravnih federalnih enot. Večina srbskih avtorjev razloge za takšno organizacijo AP vidi v domnevnem strahu pred srbskim hegemonizmom in dominacijo, kot omejevanje domnevno prevelikega vpliva Srbije kot največje republike, in sredstvo za razbijanje srbske državotvorne enotnosti (Vasiljević 1994: 72; Dimitrijević 1996: 455; Jovičić 1991: 148–9).

»Ožja Srbija« je imela zaradi okrnjene suverenosti in neenakopravnega položaja v primerjavi z ostalimi republikami tudi slabši položaj znotraj republike. Pokrajini sta bili v skupščini Srbije upravičeni odločati o zadevah, ki so se nanašale na ožjo Srbijo, medtem ko le-ta ni sodelovala pri sprejemanju pokrajinskih odločitev (Pešić, 1996: 31). Še več, pokrajini sta bili popolnoma avtonomni pri sprejemanju in spreminjanju svoje ustave. Republika ni imela nobenega vpliva na sprejetje in spremembe pokrajinske ustave, medtem ko je Skupščina SR Srbije republiško ustavo

lahko spreminjala samo s soglasjem obeh pokrajin. Njuno nesoglasje je imelo v bistvu moč veta. Na ta način je Ustava SFRJ dejansko podelila AP status republike, kar je bila v poznih osemdesetih ovira, da se Srbija konstituira kot enotna politična skupnost, tako kot ostale republike bivše SFRJ (Goati 1997: 57-8). V etnodemografskem smislu je opisani položaj Srbije pomenil, da je o »ožji Srbiji« odločalo 35 % prebivalstva nesrbske narodnosti. Ta del Srbije ni bil ustavno opredeljen, Srbija pa ni bila federalizirana, s čimer bi se ta očitna nepravilnost popravila. Pokrajini sta si prigrabili vse attribute državnosti, samostojno spreminjali svoje ustave, vzpostavljali stike z drugimi državami (Kosovo največ z Albanijo). Imeli sta vsaka svojo teritorialno obrambo. Če na primer predlaganega zakona pokrajinska skupščina ne bi sprejela, bi le-ta veljal samo za »ožjo Srbijo« (Pešić 1996: 31).

Kot smo že omenili v prejšnjem poglavju, so se odločitve na federalni ravni prav tako sprejemale s konsenzom. Pri tem je bila številčnost delegacije v zboru republik in pokrajin (republike 12, pokrajini 2) le simboličnega pomena. Zbor republik in pokrajin ni mogel funkcionirati, če niso bile prisotne vse republiške in pokrajinske delegacije (295. člen), kar je posamezni delegaciji (tudi tisti iz pokrajine) omogočalo, da blokira delo zbora. Poleg tega so bili vsi pomembnejši zakoni in druge odločitve (celo poslovniki zbora) lahko sprejeti le ob uskladitvi in soglasju mnenj vseh republiških in pokrajinskih skupščin (286. člen). To je pravzaprav pomenilo, da je imela vsaka delegacija, tudi tiste iz AP, možnost preprečiti sprejetje odločitev⁷⁷ (295. člen) oz. uporabiti pravico veta. V tem primeru so glasovale cele delegacije in ne njihovi člani vsak posebej, tako da je bila edina možna večina v 88 članskem domu 8 : 0 (Dimitrijević 1996: 455–6).

Srbski politični vrh je že leta 1976 zahteval spremembo ustavnega položaja Srbije zaradi popravka očitnih nepravilnosti. AP bi se znova integrirali v republiko (vendar ne tudi odpravili), z ustanovitvijo določenih enotnih pristojnosti za celo republiko, brez katerih Srbija ni mogla funkcionirati kot država. Dokument, v katerem je podana obrazložitev zahteve po ureditvi položaja Srbije, je imenovan »Plava knjiga⁷⁸«, vendar je ostal javnosti nedostopen vse do leta 1990. Dokument so v drugih republikah, zlasti v pokrajinah zaznamovali kot nacionalističnega, čeprav v njem ni bilo takih določil. Podoben položaj se je nadaljeval v osemdesetih letih, ko je tedanji republiški vrh na čelu z Ivanom Stambolićem z velikimi naporji skušal spremeniti status

⁷⁷ Vpliv republiških in pokrajinskih partijskih elit se je na ta način še okrepil: s podelitvijo instrukcij celotni delegaciji je izbrisana individualnost delegata in na ta način so bile obvarovane federalističnih in liberalnih odpadnikov ali nadrepubliških zavezništov (Dimitrijević 1996: 456).

⁷⁸ V dokumentu je zastavljeno vprašanje, kako naj se v razmerah naraščajoče dezintegracije Srbije ustanovi status srbskega naroda v jugoslovanski federaciji in ali srbski narod lahko izvršuje svojo zgodovinsko pravico na enakih temeljih kot drugi jugoslovanski narodi v skladu s pravico do samoodločbe, ki je zapisana v Ustavi (Pešić 1996: 32).

Srbije in pokrajin s soglasjem vseh članic federacije, vendar je odpiranje razprave potekalo zelo počasi. Zaradi demonstracij na Kosovu leta 1981 in zahtev Albancev po republiki je postalo vprašanje položaja Srbije prvorazredno vprašanje (Pešić 1996: 32–3). Prav pomanjkanje konsenza glede tega vprašanja je sprožilo val srbskega nacionalizma in je na politično prizorišče pripeljalo populistično vodstvo s Slobodanom Miloševićem na čelu.

Po Jovičiću (1991: 150) kažejo vsi navedeni argumenti na to, da je avtonomnima pokrajinama dan položaj, ki zdaleč presega pojem teritorialne avtonomije in bistveno odstopa od prakse avtonomije v drugih državah.

Ustavne spremembe iz leta 1974 pomenijo veliko pridobitev za Albance in ne moremo govoriti, da so bili v podrejenem položaju. Za imenovanja na vse javno-politične funkcije v pokrajini je veljal t. i. »nacionalni ključ« oz. paritetna zastopanost, tako da že od druge polovice šestdesetih let pripadniki albanske narodnosti prevzemajo vse vzvode oblasti, ne-albanska populacija pa ima vse manjši vpliv na vodenje pokrajine. Albanci delijo mnenje, da gre pri tem zgolj za vstopanje v enakopravno konkurenco in popravljanje nacionalne strukture pri izvajanju oblasti (Maliqi 1987: 130), brez teženj po dominaciji (Agani 1987: 118). Na eni strani Albanci plebiscitarno prisegajo na pridobitve iz leta 1974, ki so jim omogočile enakopraven položaj in konstitutiven status v federaciji (Maliqi 1987: 74), po katerem so hrepeneli, kar je bil minimum njihovih pričakovanj v Jugoslaviji, na drugi strani pa so bili nezadovoljni kljub številnim pridobitvam in položaju, ki je pokrajino praktično izenačil z republiko. Za Albance se tako glavna strukturna pomanjkljivost jugoslovanske federacije ni kazala v krepitvi avtonomije, marveč v nekonstituiranju republike Kosovo, s čimer je ne samo zmanjšana subjektiviteta albanskega naroda z vidika političnih in institucionalnih pravic, temveč je tudi položaj Kosova kot federalne enote na ta način postal hibriden (Zajmi 1994: 179).

Zato lahko dokaj neustrezno ustavno formulacijo statusa SAP Kosova in Metohije, polno neskladnosti in paradoksov, razumemo kot nekakšen ponesrečen kompromis in balansiranje med Srbijo in kosovskimi Albanci na eni, in Srbijo in ostalimi republikami na drugi strani, pri čemer niso bili glavni akterji (Srbi in Albanci) niti najmanj zadovoljni.

1.3.3.2 Ostale posledice ustavnopravnih sprememb in avtonomije po ustavni ureditvi Jugoslavije iz leta 1974

Avtonomija je nesporno omogočila razvoj zlasti albanske narodnosti in omogočila njihov bolj enakopravni položaj v Jugoslaviji. Poleg politične enakopravnosti pa je omogočila njihov kulturni razcvet in oblikovala in gradila njihovo narodno identiteto. Z ustanovitvijo Univerze v Prištini, Narodne knjižnice in celo Albanološkega instituta ter Akademije znanosti in umetnosti se je okrepila in spodbudila albanska inteligenca, ki je postala nosilka narodnega gibanja, hkrati pa je bila zagotovljena visoka raven kolektivnih manjšinskih pravic. In medtem ko Albanci to obdobje vidijo le kot čas »bolj enakopravnega položaja« (Islami 1994), pa gre po drugi strani za obdobje, ko so bile manjšinske pravice na Kosovu vse do leta 1989 zagotovljene izven mednarodnih standardov in nad njimi (Vasilijevć 1994: 77). Kljub široki avtonomiji in visoki stopnji samostojnosti, pa v tem času ni prišlo do napredka v pokrajini. Ravno obratno, Kosovo je ostalo najmanj razvita regija v državi in je vse bolj zaostajalo za drugimi republikami. Poleg tega je vse bolj prisotna diskriminacija nealbanske populacije. Po Kullashiju (1989: 156) in Horvatu (1989: 157) je poglavitni razlog za slabe rezultate in diskriminacijo neučinkovita kosovska birokracija. Kreft (1989: 193) razmere na Kosovu ocenjuje kot nezdravo kopičenje kapitala in politične moči v rokah nekaj ljudi z značilnostmi neprosvetljene polfevdalne vladavine. Učinki uporabe pravice do suverenosti albanske narodnosti so bili dokaj negativni v odnosu do nealbanske manjšine in po Samardžiću (1989: 127) je bil to na Kosovu tudi eden izmed temeljnih problemov. Horvat (1989: 154) meni, da avtonomno Kosovo v 15-letnem obdobju (1966–1981) ni bilo zmožno rešiti nakopičenih problemov, prav tako pa te probleme ni bilo moč rešiti na federalni ravni, glede na to, da federacija praktično ni obstajala. Govori se celo o procesu t. i. albanizacije pokrajine in vzpostavljanju albanske dominacije (Janjić 1994: 130), ki naj bi bila posledica albanske razvojne zaostalosti in nezadostne politične kulture, predvsem kosovske mediokritetske in dogmatske birokracije, ki je svoj izboljšani položaj in administrativno premoč izrabila za odkrit revanšizem nad Srbi ali pa za ignoriranje njihovih interesov (Maliqi 1989: 73). Prav diskriminacija je bila ena osnovnih značilnosti, ki je povezana s široko avtonomijo Kosova in katere najbolj izrazit vidik predstavlja izseljevanje⁷⁹. Izseljevanje iz dela lastne domovine je imelo travmatičen učinek na srbsko javnost in je naznanjalo začetek resne krize v pokrajini. Izseljevanje, ki se v zavesti Srbov simbolično opira na kosovski mit, je spodbudilo in okrepilo iracionalne pristope v obravnavanju

⁷⁹ Problem izseljevanja Srbov in Črnogorcev ni nikoli dobil ustreznega pomena v mednarodni politični in znanstveni javnosti. Poglavitni razlog je bil v tem, da ga niti sami Srbi v mednarodni javnosti niso ustrezno predstavili. Namesto da bi ga postavili kot problem kršenja človekovih pravic, so ga interpretirali kot problem etničnega konflikta. Na ta način so se oddaljili od ideala sodobne demokratične družbe in se približali modelu »etnične« države kot oblike reševanja tega problema. Med drugim so tudi prepozno opozorili na problem (Blagojević 1996: 233).

tega problema (Blagojević 1996: 233). Politizacija kosovskega problema je pomnožila njegove interpretacije glede na to, kdo jih je izrekel: »genocid« (srbska interpretacija), »normalne migracije« in »vlaki srbskega nacionalizma« (slovenska interpretacija), »razlašanje Albancev in teror« (albanska interpretacija). Takšne razlage so zlasti zaostrele odnose med republikami (Pešić 1996: 35) in zameglile realno presojo položaja v pokrajini.

Za razumevanje in razlago katerega koli segmenta kosovske krize, vključno z izseljevanjem, se ne moremo izogniti številkam in statistikam. Številke pa niso samo dejstva, so vedno dejstva znotraj nekega konteksta, ene ali druge strani. Ne le da se razlikujejo, temveč se tudi različno tolmačijo in se uporabljajo za dokazovanje pogosto nasprotujočih si stališč.

Nesporno dejstvo je, da je število Srbov in Črnogorcev nenehno upadalo od šestdesetih let naprej, kar je sovpadalo z vse večjo avtonomijo Kosova. Do leta 1961 je bilo razmerje med srbskim in albanskim prebivalstvom dokaj uravnovešeno (27 % proti 60–67 %). Po letu 1961 se to ravnovesje popolnoma poruši in leta 1991 znaša delež Srbov na Kosovem pičlih 9,9 %. V obdobju od leta 1945 do 1981 se je s Kosova izselilo več kot 100.000 Srbov in Črnogorcev⁸⁰. To število predstavlja približno polovico populacije Srbov na Kosovu⁸¹ (Blagojević 1996: 236). Albanski viri navajajo, da je od leta 1966 do 1981 Kosovo zapustilo 52.000 Srbov, od leta 1981 pa še 20.000 (Islami 1994: 47). Albanski demografi pojasnjujejo izseljevanje Srbov najpogosteje z njihovim »vračanjem« v kraje, iz katerih so prišli med obema vojnama⁸², v času kolonizacije⁸³ (Blagojević 1996: 237), ali pa postavljajo v ospredje ekonomske razloge za emigracijo (Agani 1989: 119). Nasprotno pa Blagojevićeva (1991: 425) zastopa stališče, da migracije niso bile ekonomsko pogojene⁸⁴, kajti v tem primeru bi bile migracije individualne, izseljevalo bi se le delovno sposobno prebivalstvo in ne cele družine, z migracijami bi bilo zajeto predvsem agrarno prebivalstvo, zaradi agrarne prenaseljenosti, izseljeni pa bi morali imeti nižji družbeni položaj od tistih, ki so ostali na Kosovu. Po Samardžiću (1989:128) gre za elemente nasilja oziroma za

⁸⁰ Od tega se je le 17 % Srbov izselilo pred letom 1961, 83 % pa je zapustilo Kosovo v 70. in 80. letih (Petrović, Blagojević 1989: 1).

⁸¹ Leta 1991 je na Kosovu živelo 194.190 Srbov.

⁸² Pogosto omenjena teza o povezanosti med izseljevanjem in predhodno kolonizacijo ni bila nikoli dokazana, celo ne v raziskavah o izseljevanju Srbov in Črnogorcev, saj je 85 % izseljenih družinskih starešin rojenih na Kosovu (Petrović, Blagojević 1989).

⁸³ Albanski demografi zastopajo tezo o intenzivni kolonizaciji tudi po drugi svetovni vojni. Islami tako navaja, da je od leta 1945 do 1966 naseljeno celo 500.000 Srbov in Črnogorcev, ki so se pozneje, po upokojitvi in »obogatitvi«, vrnili v svoje rojstne kraje (1994: 45), kar je seveda absurd, saj Srbov na Kosovu nikoli ni bilo več kot 230.000.

⁸⁴ Na podlagi rezultatov raziskave Izseljevanje Srbov in Črnogorcev s Kosova in Metohije je samo 15–25 % migracij mogoče pojasniti z ekonomskimi dejavniki, medtem ko so vsi ostali vzroki neekonomskega značaja (Blagojević 1996: 245).

izseljevanje pod prisilo. Raziskava o izseljevanju Srbov in Črnogorcev⁸⁵ s Kosova kažejo na to, da gre za sistem diskriminacije⁸⁶, katerega posledice so bile etnično selektivne migracije (Blagojević 1991: 427).

Upadanje deleža nealbanskega prebivalstva na Kosovu je posledica dveh dejavnikov: razlike v nataliteti med Albanci in nealbanci ter izseljevanja Srbov in Črnogorcev s Kosova. Jugoslovanski Albanci so v primerjavi z ostalimi jugoslovanskimi in evropskimi narodi imeli zdaleč najvišjo nataliteto in rodnost ter najmanjšo prostorsko gibljivost (Blagojević 1996: 235). To so tudi vzroki, da se je število prebivalcev na Kosovu v šestih desetletjih povečalo za 360 % (Petrović 1989: 174), kar je povzročilo občutno spremembo etnične strukture pokrajine. Te spremembe imajo zlasti prostorski pomen, saj podatki popisov iz let 61', 71' in 81' kažejo, da kolikor manj je bilo Srbov in Črnogorcev v naseljih, tem hitreje je bilo izseljevanje (Petrović, Blagojević 1989: 90). Proces izseljevanja je vplival tudi na upadanje števila etnično mešanih naselij in na pojav izrazite »etnične homogenizacije naselbin⁸⁷«. Naselja niso bila več multikulturalna, kar pravzaprav pomeni, da večina albanskega prebivalstva na Kosovu ni imela več neposrednega stika s srbskim prebivalstvom (Blagojević 1996: 237). K procesu etnične homogenizacije je prispeval tudi neustrezno zastavljen izobraževalni sistem⁸⁸ avtonomne pokrajine, katerega poudarek je bil le na albanski kulturi in tradiciji, kar je Albance še dodatno zapiralo v njihovo enklavo (Vasiljević 1994: 75–6).

Pomemben dejavnik zaostrovanja krize v pokrajini je bil dokaj slab gospodarski položaj in zaostalost, kar je še dodatno poglobljalo napeta razmerja med različnimi etničnimi skupinami. Horvat (1989: 159) in številni drugi poudarjajo, da zaostajanje sovпада s širitvijo kosovske avtonomije. Medtem ko je bil razvoj od leta 1945 do 1966 približno enak v vseh republikah in pokrajinah, je začelo Kosovo od 1966 naglo zaostajati. Iz preteklosti podedovana gospodarska in družbena zaostalost in zapoznela industrializacija sta bila glavna dejavnika počasne modernizacije pokrajine, ki je bila tudi v povojnem času, kljub velikim naložbam, še vedno na repu jugoslovanske družbe. Zaradi tega zasledimo nekatere trditve Albancev, da je Kosovo po

⁸⁵ Raziskava o izseljevanju Srbov in Črnogorcev s Kosova je opravljena v letih 1985–1986 na vzorcu 500 izseljenih gospodinjstev, rezultati pa so bili objavljeni v istoimenski publikaciji SANU 1989.

⁸⁶ Sistem diskriminacije vključuje tri medsebojno povezane oblike: neposredna ali neformalna diskriminacija (povzročanje strahu, ogroženost na cesti, ogrožanje otrok v šoli, fizično in verbalno nasilje; le-ta je najbolj raznovrstna in nepredvidljiva in se kot taka izmika družbenemu nadzoru; je tudi največji in najmočnejši dejavnik, ki je povzročal izseljevanje). Institucionalna diskriminacija (pri zaposlovanju, v sodstvu, javni upravi itd); ideološka diskriminacija (neenako obravnavanje različnih etničnih skupin na ravni družbene zavesti, ki racionalizira in omogoča diskriminacijo oziroma albanizacijo ali srbizacijo kosovskih razmer) (Blagojević 1996: 244–50).

⁸⁷ Tako v 93,4 % naselbin prevladuje ena etnična populacija (Blagojević 1996: 239)

⁸⁸ Albanski sistem izobraževanja je bil usmerjen predvsem v administrativne poklice, kar je bistveno zavrlo gibljivost albanske delovne sile na prostoru bivše Jugoslavije (Petrović, Blagojević 1989).

gospodarski plati od nekdaj imelo kolonialni položaj (Islami 1994: 31), predvsem zaradi izkoriščanja rudnega bogastva in slabe razvitosti ostalih gospodarskih panog. Od leta 1956 je Kosovo imelo status nerazvitega območja, čigar razvoj je bil financiran z dodatnimi sredstvi iz federacije, in to brez obveznosti vračila vloženih sredstev. Po letu 1966 se je pospešeno gradila infrastruktura, ustanovljale so se nove izobraževalne in kulturne institucije in mediji, kar je krepilo albansko nacionalno identiteto (Janjić 1994: 129). Leta 1965 je bil ustanovljen sklad za nerazvite republike in Kosovo⁸⁹, največji prejemnik sredstev pa je bilo prav Kosovo s 43,5 % (1981–85) in 48,1 % (1986–90) (Blagojević 1996: 258). Glede porabe sredstev iz sklada za nerazvite so mnogi opozarjali na dejstvo, da je kosovska birokracija ta sredstva popolnoma nenamensko rabila (Horvat 1989: 159) in to je dodatno poslabšalo gospodarske razmere. Visoka rast prebivalstva je v marsičem upočasnila razvoj pokrajine in povzročila razhajanja med gospodarsko rastjo in družbenim standardom, kar je izničilo rezultate naložb v gospodarski razvoj, ki naj bi povečal družbeni in družinski standard v pokrajini (Petrović 1991: 176). Po Jovičiću (1991: 150–1) je vzroke za nastale probleme, med drugim, treba iskati tudi v nezadostni usposobljenosti kosovskih kadrov, ki preprosto niso bili sposobni ustvariti razvojnih pogojev za kosovsko gospodarstvo. Ustvarjanje ustreznega političnega, gospodarskega in kulturnega razvoja je bilo v razmerah tradicionalne zaostalosti pretežno breme za šibka kosovska pleča.

Neizogibna posledica gospodarskega zaostajanja je bila visoka stopnja nezaposlenosti, ki je bila 3,3 krat večja od jugoslovanskega povprečja, kar je v večnacionalnem okolju dodatno obremenjevalo mednacionalne odnose (Horvat 1988: 99). Neustrezna razvojna politika je med drugim vplivala tudi na gospodarsko strukturo in v zvezi s tem tudi na strukturo zaposlovanja. V kosovskem gospodarstvu je bilo zaposleno le malo žensk in to je zavrlo demografsko tranzicijo in vplivalo na zvišanje natalitete (Blagojević 1996: 258). Omenjeni problemi so ustvarili precejšnjo napetost v mednacionalnih odnosih, socialne stiske in nezaupanje v mehanizme pokrajinske in centralne oblasti, vrhunec pa so dosegli z demonstracijami kosovskih Albancev leta 1981. Iz političnega vzdušja pred demonstracijami in med njimi je moč dokaj jasno izluščiti tri poglobitve komponente: prva je prebujanje nacionalizma, ki je bilo značilno za vse jugoslovanske regije ob koncu 60. let, druga so hude socialne razmere, tretjo pa predstavlja iredentizem (Horvat 1988: 102). Kljub klavnim rezultatom široke avtonomije pa Albanci vidijo rešitev svojih problemov le v še večji samostojnosti in jasno izraženi težnji po republiki, ki je prepletena z marksistično-

⁸⁹ Sklad je oblikovan tako, da so vse federalne enote prispevale 1,8 % narodnega dohodka družbenega sektorja Jugoslavije, nato pa so sredstva porazdeljena na štiri nerazvite enote.

leninistično ideološko legitimacijo⁹⁰. Prav tako je prišla do izraza tudi njihova zahteva po združevanju vseh albanskih ozemelj in po izpustitvi ekstremnega nacionalista Demaqija, kar potrjuje privrženost k ustanovitvi Velike Albanije (Janjić 1994: 131). Zaradi tega Simić (1999: 120) meni, da so Albanci z demonstracijami poteptali pridobitve ustave iz leta 1974, na katero so plebiscitarno prisegli in s tem v marsičem poslabšali svoj položaj.

Kosovska avtonomija po ustavi iz leta 1974 je v marsičem izgubila smisel, zaradi katerega je bila ustanovljena. Pokrajinskim organom oblasti v tem obdobju na Kosovu ni uspelo zagotoviti zakonitosti in reda (Jovičić 1991: 151) in zadovoljiv razvoj pokrajine. Albanska narodna manjšina kot dominantna v pokrajini pa je širok spekter avtonomnih pravic, ki so ji bile zagotovljene po nacionalnih in mednarodnih predpisih, izrabila za sistematično kršenje pravic drugih in se pri tem zatekala k ukrepom, ki imajo težke kvalifikacije v mednarodni skupnosti⁹¹ (Vasiljević 1994: 75–6).

1.4 Omejevanje avtonomije Kosova in Metohije (1989–1992)

Stopnjevanje krize na Kosovu je usodno vplivalo na prebujanje srbskega nacionalizma, kar je povzročilo velikanske premike na srbskem političnem prizorišču in v federaciji nasploh. Izseljivanje srbskega prebivalstva s Kosova je imelo zelo pomembno vlogo pri oblikovanju srbske nacionalne identitete in uvrščanju »srbskega nacionalnega vprašanja na dnevni red«. Gotovo, da to ni bil edini vzrok za odločilno oblikovanje nove politične slike Srbije in za nacionalno evforijo. Prej bi lahko rekli, da so uradne interpretacije v zvezi z izseljevanjem dodatno okrepile obči trend v smeri etničnega konflikta, tako da je izseljevanje Srbov in Črnogorcev izrabljeno kot *casus belli* za uvajanje poznejše represije nad Albanci. Nasilje se je opravičevalo z nasiljem (Blagojević 1996: 254–5). Albanske demonstracije iz leta 1981 in represivni odgovor jugoslovanskih oblasti lahko označimo kot najbolj pogubne dogodke, ki so bistveno vplivali na razvoj srbsko-albanskih odnosov. Ti dogodki so poglobili krizo in konflikte tudi znotraj Srbije in okrepili sile t. i. obrambnega nacionalizma s poudarjenimi zahtevami po »enotni in samostojni Srbiji«. Slabšanje srbsko-albanskih odnosov je samo še okrepilo takšen nacionalizem. V javnosti je bila čedalje bolj prisotna psihologija »ranjenega leva«, ki ima svoje korenine v doživljanju obstoja dveh pokrajin kot elementa »ohromitve Srbije«, in bojazen, da bo v

⁹⁰ Imena tedanjih ilegalnih skupin nam veliko povedo. To so: »Marksistično-leninistična partija«, »Komunistična organizacija za združitev albanskih ozemelj«, »Narodnoosvobodilno gibanje za osvoboditev Kosova« itd. Po letu 1990 te skupine izginejo zaradi padca režima Enverja Hodxe in političnih sprememb v Albaniji ter zaradi spremenjenih razmer znotraj albanskega gibanja na Kosovu in v Makedoniji (Janjić 1994: 131).

⁹¹ Množično izseljevanje prebivalstva se šteje za kaznivo dejanje, ravno tako kot zločin aparthaída in genocida (Vasiljević 1994: 78)

primeru razpada Jugoslavije veliko Srbov ostalo zunaj meja matice. Zaradi takega razmišljanja je vsaka nadaljnja decentralizacija in federalizacija Srbije pomenila podporo albanskemu in drugim manjšinskim separatizmom in razkosanju Srbije (Janjić 1994: 137–9).

Glede na to, da je imelo Kosovo v zavesti srbskega naroda vedno simboličen pomen, je razumljiva tudi mobilizacija javnega mnenja, ki je čedalje bolj javno zahtevalo odkrite in odločne ukrepe pri reševanju krize. Eno ključnih vlog pri vnovičnem obujanju kosovskega mita in simboličnega pomena Kosova je imela tudi Srbska pravoslavna cerkev (SPC), ki je v dejavnem vključevanju videla tudi priložnost, da se končno reši iz obrobja (Radić 1996: 267–304). Politična zloraba mita pa je dosegla vrhunec 29. junija 1989. leta na Vidovdan, ko je SPC, ob podpori oblasti organizirala proslavo 600. obletnice kosovskega boja na Gazimestanu.

Dejanska kriza na Kosovu, raznovrstne interpretacije te krize in zahteva po takojšnji rešitvi srbskega in albanskega nacionalnega vprašanja so botrovali ključnim spremembam v srbski ZK 1987, ki so v ospredje postavili najbolj konservativno opcijo, katere najpomembnejša osebnost je bil Slobodan Milošević. Podporo tej frakciji je zagotovila tudi jugoslovanska armada, ki je v njem videla možnost za ohranitev svojega privilegiranega položaja, prav tako pa tudi nacionalistične strukture v SPC in nenazadnje tudi srbska inteligenca. Pešićeva (1996: 44) ugotavlja, da se je na ta način oblikovala močna in učinkovita antidemokratska in antireformistična koalicija, ki je v množičnem populističnem gibanju našla oporo za svoje integrativne težnje po poenotenju republike in za državotvorne ideje o nekakšni novi razdelitvi jugoslovanskega prostora oziroma ustanovitvi močne srbske države.

Kljub temu da so se albanski protesti počasi umirjali, pa je nezadovoljstvo Srbov naraščalo. Lokalna partijska elita s Kosovega Polja⁹², ki se je postavila na čelo kosovskih Srbov, je zahtevala odstavitev tistih funkcionarjev na Kosovu, Srbiji in Jugoslaviji, ki niso kazali dovolj posluha za položaj Srbov in Črnogorcev na Kosovu⁹³. Na ta način je bila ustvarjena eksplozivna zmes, katero so po eni strani podžigali uradni nacionalizem (birokratska oligarhija in partijska elita Srbije) in

⁹² Delovanje te skupine je bistveno prispevalo k zmagi frakcije Slobodana Miloševića. Znotraj republiškega vodstva je sicer obstajalo soglasje glede potrebe po spremembi ustavne ureditve Srbije ter zmanjšanju državnih funkcij pokrajin. Razlike so se kazale v zvezi s tem, v kolikšni meri je treba izkoristiti občenarodno nezadovoljstvo in ali se lotiti spremembe tudi za ceno dezintegracije Jugoslavije. Pritisk kosovskih Srbov je ustvarjal ozračje napetosti in neizogibnosti »politike naglih rešitev, ki se ne sprašuje za ceno« (Janjić 1994: 142).

⁹³ Novembra 1988 je bil odstavljen albanski komunistični voditelj Azem Vlas, kar je povzročilo množične proteste Albancev. Odgovor srbskih oblasti na te dogodke so bile ustavne spremembe, s katerimi so omejili oblast pokrajinskih institucij. Zaradi nenehnih albanskih protestov je federalna oblast pod pritiskom Srbije sprejela ukrep, na podlagi katerega so na Kosovo poslali vojaške enote. V spopadih med vojsko in albanskimi demonstranti je 24. marca 1989 umrlo 24 ljudi, Vlasija in šestnajst drugih funkcionarjev pa so obsodili zaradi »kontrarevolucionarnega rušenja družbene ureditve« (Janjić 1994:143).

neuradni nacionalizem ter svojevrstna politično-socialna demagogija in populizem po drugi strani. Te dogodke so malo pozneje srbski mediji in frakcija Slobodana Miloševića označili kot »protibirokratsko revolucijo« in »dogajanje naroda« (Janjić 1994: 141). V različnih družbenih sferah se je tako začelo krepiti prepričanje, da je izvor vse tragedije albanska dominacija in da je edina rešitev vračanje srbske dominacije na Kosovo. Takšne interpretacije problema so odmaknile Srbijo od resničnih problemov. Politizacija ogroženosti srbskega naroda na Kosovu pa je imela za cilj vzpostavitev srbske dominacije, ki je predvidevala tudi dolgoročno uporabo sile. Zato ni pretirano reči, da se je Jugoslavija zrušila prav na Kosovu; ni uspela zaščititi niti Srbov niti Albancev, ker v rokah ni imela mehanizmov za nevtralizacijo in umiritev etničnih konfliktov. Na problemu Kosova in ranjenem ponosu se je porodilo novo srbsko državotvorno gibanje z dalekosežnimi implikacijami, ki so daleč presegle vprašanja v zvezi z enotnostjo Srbije in njenim položajem v skupni državi. Gibanje je preraslo v vizijo nove razdelitve moči, varnosti in dominacije na jugoslovanskem prostoru, kar vse je povzročilo in privedlo do vojaških spopadov v prihodnosti (Pešić 1996: 35).

Vrhunec političnih napetosti v pokrajini in v odnosih med republikami je nastal v letu 1989, po ustavni reviziji, s katero sta pokrajini Kosovo in Vojvodina izgubili attribute državnosti (ustavni veto, del zakonodajne, upravne in sodne funkcije). Odločilne spremembe v ustavnem statusu Kosova pa so dokončane v novi ustavi Srbije (28. septembra 1990)⁹⁴, ko sta pokrajini zreducirani na raven teritorialne avtonomije z zelo ozkim področjem pristojnosti (Janjić 1994: 143).

1.4.1 Ustavne spremembe položaja pokrajine po letu 1989

Ustavne spremembe v Srbiji po letu 1989, najprej v obliki ustavnih amandmajev (1989)⁹⁵, nato pa z novo ustavo (1990), so popolnoma spremenile dotedanji koncept AP. Pokrajini sta po ustavnih spremembah ponovno postali del teritorialne organizacije Srbije v obliki teritorialne avtonomije.

1.4.1.1 Amandmaji k Ustavi Socialistične republike Srbije iz leta 1989.

Nove politične sile, ki so ob koncu 80. let nastopile na politično prizorišče Srbije na čelu s Slobodanom Miloševićem so se najprej osredotočile na spremembo ustave, ki je pokrajinam omogočala široko avtonomijo z elementi suverenosti. Z ustavnimi amandmaji iz leta 1989 so bili

⁹⁴ *Ustav Republike Srbije* (iz leta 1990). V Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 78–86. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

⁹⁵ *Amandmani IX – XLIX iz 1989. godine na Ustav SRS iz 1974. godine*. V Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 48–54. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

najprej odpravljeni elementi suverenosti, ki so bili v Srbiji že dolgo časa kamen spotike in vir nezadovoljstva. Z amandmajem XXXII je bil najprej nadomeščen sporni 300. člen Ustave SR Srbije, ki je določal, da morajo biti vse zakonodajne rešitve na celotnem ozemlju republike usklajene s republiškimi. Z amandmajem XXXVII pa je bila določena enotna funkcija Republike pri opravljanju mednarodnega sodelovanja. Veliko spremembo predstavlja amandma XLVII, ki je odpravil pravico do »veta« pokrajinskih skupščin nad akti republiške skupščine, tako da »o spremembi Ustave SR Srbije odloča Skupščina SR Srbije«, vendar potem, ko preuči mnenja pokrajinskih skupščin in o njih sprejme stališče. Skupščina pokrajine lahko zahteva, da se v primeru, če Skupščina SR Srbije ne sprejme mnenja pokrajine, odločanje o tem predlogu preloži za šest mesecev. Po poteku tega roka je Skupščina pokrajine upravičena, da prepreči Skupščini SR Srbije odločanje o predlogu in je prav tako upravičena, da vloži zahtevo po odločanju na referendumu.

1.4.1.2 Avtonomija v Ustavi Republike Srbije iz leta 1990

Ustava iz leta 1990 nadaljuje zasuk v smeri spreminjanja ustavnopravnega položaja AP. Avtonomni pokrajini nista več opredeljeni kot federalni ustavnopravni kategoriji oziroma ne predstavljata več konstitutivnih elementov federalizma, marveč sta predmet notranje ureditve republike in njene republiške zakonodaje, vendar kot ustavnopravni kategoriji uživata ustavnosodno zaščito (Špadijer 1996: 140). Nova ustava (6. člen) ohranja obstoječi pokrajini Kosovo in Metohijo in Vojvodino v notranji ureditvi republike ter jih obravnava kot teritorialni organizaciji Srbije oziroma kot obliko teritorialne avtonomije.

AP je opredeljena kot oblika notranje politične ureditve republike in kot del republike, kjer državljani samostojno izvajajo pravice in dolžnosti, določene z Ustavo Republike Srbije in zakonom (108. člen), medtem ko se vsebina avtonomije določa na podlagi pristojnosti, ki jih AP izvršuje prek svojih organov (109. člen). Na podlagi citiranega člena sprejema AP prek svojih organov program gospodarskega, znanstveno-tehničnega, demografskega in socialnega razvoja, sprejema proračun in zaključni račun, obče akte na področju kulture, izobraževanja, uradne rabe jezika, javnega obveščanja in urbanizma ter izvršuje zakone in druge akte, ki so določeni z ustavo in zakonom.

Temeljni in najvišji pravni akt avtonomne pokrajine ni več ustava, marveč statut, ki ga sprejema skupščina pokrajine ob predhodnem soglasju narodne skupščine republike. S statutom se na

podlagi ustave določajo pristojnosti pokrajine, način izvolitve, organizacija in delo pokrajinskih organov ter druga vprašanja, ki so pomembna za pokrajino (110. člen). Pokrajina ne razpolaga več s samostojno zakonodajno pristojnostjo, saj zakonodajna oblast pripada narodni skupščini Srbije, izvršna oblast pa vladi Srbije (9. člen). V skladu s tem pokrajina nima več svojega ustavnega sodišča, vrhovnega sodišča in samostojnega javnega tožilca ter drugih organov, ki jih imela po Ustavi SFRJ iz leta 1974. Ustava Republike Srbije (110. in 111. člen) globalno ureja organizacijo pokrajine, ki predvideva skupščino, izvršni svet in organe. Organi pokrajine izvajajo odločitve in druge obče akte republike. V primeru, da tega ne bi storili, bo republiški organ neposredno omogočil izvrševanje teh odločitev in občnih aktov (112. člen).

Pri tem je treba je opozoriti, da je bilo ob sprejetju Ustave Republike Srbije najavljeno, da bo Skupščina republike Srbije sprejela začasno statutarne odločitve Avtonomne pokrajine Kosova in Metohije in da bo razpisala neposredne tajne volitve za skupščino pokrajine po določbah ustave. Novoizvoljena skupščina naj bi potem sprejela statut pokrajine.

Kljub temu da teritorialna avtonomija ni bila odpravljena, je, po Marku (1999: 265), institucionalna struktura pokrajine zreducirana na raven lokalne samouprave. Pokrajina po določilih nove ustave nima več ustavne in zakonodajne pristojnosti, parlament pa naj bi imel le posvetovalno vlogo.

Narodna skupščina Srbije nikoli ni sprejela začasnih statutarne odločitve za pokrajino, tako da v tej avtonomni enoti nikoli ni bila konstituirana teritorialna avtonomija v skladu z Ustavo Republike Srbije iz leta 1990.

Glede na to, da sta AP območji, na katerih živi zdaleč največji odstotek manjšin, se kljub temu v ustavi v delu, ki se nanaša na AP, ne omenjajo narodne manjšine. To vprašanje je prepuščeno statutom AP, vendar je tukaj potrebno opozoriti na dejstvo, da so se formalno-pravni pogoji za urejanje manjšinskih pravic med pokrajinama Vojvodino in Kosovom razlikovali v praksi zaradi bojkota albanskega prebivalstva in dejstva, da statut pokrajine nikoli ni bil sprejet. Zato je vpogled v obseg pravic in avtonomije možen le ob primerjavi s Statutom avtonomne pokrajine Vojvodina (Mitić 1998: 211; Tatalović 1997: 114).

Poleg ustavnih določil pa velja omeniti še idejno-politični okvir politike do Kosova, utemeljen v »Programu za uresničevanje miru, svobode, enakopravnosti in razvoja SAP Kosova«, ki ga je

sprejela Skupščina Srbije 22. marca 1990 in ki še bolj nazorno kaže na usmeritve srbske oblasti. Med drugim predvideva Program vračanje izseljenih Srbov in Črnogorcev, ustvarjanje razmer za njihovo vrnitev in ustanavljanje Direkcije za razvoj gospodarstva in družbenega razvoja. Dokument je pri Albancih pričakovano naletel na hud odpor in kritike, saj so ga Albanci razumeli kot uvod v privilegiran položaj Srbov in Črnogorcev in hkrati kot zatiranje Albancev, ponovno kolonizacijo Kosova in spremembo etnične strukture prebivalstva ter kot poskus omejevanja visoke stopnje rojstev Albancev (Stavileci 1996: 156).

V zvezi z razmerami na Kosovu so srbske oblasti sprejele številne zakone, ki jih lahko označimo kot »diskriminacijske zakone⁹⁶«, ki zadevajo Albance in vse druge državljane. Med njimi zlasti izstopa »Zakon o ukrepanju republiških organov v posebnih okoliščinah«. Na podlagi 4. tč. 2. člena tega zakona je Skupščina Srbije sprejela odločitev o uvedbi začasnih ukrepov na ozemlju SAP Kosova. Z začasnimi ukrepi je republiška oblast prevzela vodilne funkcije v gospodarstvu, zdravstvu, šolstvu, upravi ter na sodiščih. V številnih primerih so Albance nadomestili s Srbi in Črnogorci (Janjić 1994: 148-9).

Po sprejetju »ustavne deklaracije«, s katero so albanski člani Skupščine Kosovo razglasili Kosovo za republiko, je Skupščina SR Srbije sprejela »Zakon o prenehanju delovanja Skupščine in Izvršnega sveta SAP Kosovo«. Na podlagi 2. člena tega zakona sta vse pravice in dolžnosti pokrajinskih organov prevzela Skupščina in Izvršni svet SR Srbije, in sicer »do konstituiranja Skupščine in Izvršnega sveta SAP Kosovo«. Marca 1991 je Skupščina Srbije sprejela še »Zakon o prenehanju delovanja Predsedstva SAP Kosovo« in s tem praktično nase prevzela vse pristojnosti pokrajinskih organov. Vsi zakoni so sprejeti z obrazložitvijo, da so skupščina, izvršni svet in predsedstvo pokrajine s svojim delovanjem ogrožali suverenost, ozemeljsko celovitost in ustavno ureditev Srbije, in v njih je izrecno poudarjeno, da bodo prenehali veljati z dnem, ko bo izvoljena Skupščina Kosova in Metohije oziroma po neposrednih tajnih volitvah za skupščino pokrajine (Lutovac 1996: 114).

Srbske oblasti so obdržale zastopanost pokrajin na federalni ravni vse do leta 1991, in sicer na podlagi ustavnih določil iz leta 1974, ne glede na spremenjen položaj pokrajin, ki sta z novo zakonsko ureditvijo prenehale biti konsitutivni element federacije, seveda po skrbno nadzorovani izvolitvi članov zveznega predsedstva. Gre za pravno nevzdržen konstrukt, ki je bil

⁹⁶ Omenimo še »Zakon o posebnih pogojih v prometu z nepremičninami«, ki je določal, da je nakup oz. prodaja nepremičnin možna le s soglasjem ministrstva za finance. Osnovni motiv zakona je bil preprečevanje izseljevanja Srbov, v praksi pa je bil zakon naravnian proti Albancem, ki so bili v preteklosti kupci nepremičnin (Janjić 1994: 149).

v praksi pogosto izrabljen, za neustavne in enostranske poteze uradnega Beograda, ki je institucijo kolektivnega vodstva države izrabljal kot sredstvo za opravičevanje in legitimacijo svoje militantne politike in zaščito nedefiniranih nacionalnih interesov (Vasiljević 1994: 83). Zajmi (1994:180) pa ugotavlja, da je Srbija, v imenu odpravljanja svojega »neenakopravnega« položaja, potrojila svojo zastopanost v federaciji, še zlasti v njenem najpomembnejšem politično-institucionalnem centru: predsedstvu Jugoslavije.

1.4.1.3 Ustava Zvezne republike Jugoslavije iz leta 1992

Po razpadu SFRJ in ustanovitvi novih samostojnih in suverenih držav sta Srbija in Črna gora ustanovili Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ), ki je nastala z razglasitvijo nove ustave aprila leta 1992.

Ustava ZRJ⁹⁷ ne omenja AP glede na to, da avtonomni pokrajini nista značilnost celotnega sistema zvezne države. AP obstajata samo v republiki Srbiji, in zato sta ustavnopravno opredeljeni le v Ustavi republike Srbije. Ustava omenja pravice narodnih manjšin in jamči njihove etnične, kulturne, jezikovne in druge posebnosti (11. člen). Med posebnimi pravicami naj omenimo še: pravico do svobodne uporabe jezika in pisave (15. člen), pravico do šolanja in obveščanja v lastnem jeziku (45. in 46. člen) ter pravico do ustanavljanja prosvetnih in kulturnih organizacij in druge pravice, ki so zagotovljene z ustavo (47. in 48. člen).

Po ocenah Helsinškega odbora za človekove pravice v Srbiji (1998: 110), tako Ustava ZRJ, kot tudi Ustava republike Srbije ne vsebujeta ustreznih določil in ne predvidevata posebnih institucij za varstvo pravic narodnih manjšin, temveč samo posplošeno deklarirata skrb za varstvo manjšin, kar pomeni, da se pravice manjšin varujejo na podlagi istih mehanizmov kot človekove pravice (19. in 20. člen).

⁹⁷ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije* (iz leta 1992). V Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 112-8. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

1.4.2 Odnos do avtonomije po spremembah ustavnopravnega položaja Kosova po letih 1989–1990

Spremembe iz leta 1990, ki naj bi bile usklajene s sodobnimi merili in rešitvami⁹⁸, ki se nanašajo na ureditev teritorialne avtonomije, niso zadostovale potrebam vseh strani, tako da so ustvarjeni pogoji za poslabšanje položaja manjšinskih skupin. V novonastalem položaju je bilo še zlasti zaskrbljujoče sistematično kršenje človekovih pravic. Albanci na Kosovu niso sprejeli vsiljenih rešitev, kar je tudi razumljivo, saj ni bilo nobenega dogovora z njimi, njihova pokrajinska oblast pa je pod političnim pritiskom srbskih oblasti odstavljena (Vasiljević 1994: 83). Večina albanskih predstavnikov v pokrajini ni bila pripravljena sprejeti novega ustavnopravnega modela za uresničevanje manjšinskih pravic in je vse bolj odkrito zagovarjala ustanovitev posebne »Republike Kosovo« v prvi fazi, v drugi fazi pa njeno odcepitev (Tatalović 1997: 114). V podporo takšni politiki se je večina Albancev vključila v bojkot praktično vseh institucij sistema, vključno s šolskim sistemom. Opredelitev političnega vodstva albanske narodne manjšine je bila naravnana na popolno samoizolacijo oziroma izključitev iz političnega in javnega življenja ZR Jugoslavije, na strategijo pasivnega odpora ter ustanovitev paralelnega sistema oblasti in krepitev internacionalizacije kosovskega problema, opirajoč se na vlogo »žrtve srbske represije« (Lutovac 1996: 113). Blagojevićeva (1996: 255) ugotavlja, da tovrstni model paralelizma⁹⁹ obstaja in se krepi z večstoletno segregacijo, ki je značilna tako za srbsko kot za albansko etnično skupino. Albanski paralelni sistem se naslanja na sistem široke in dobro organizirane samopomoči, solidarnosti in tradicionalnega kolektivizma, ki združuje vse Albance v en narod¹⁰⁰. Poteze srbskih oblasti pa naj bi samo pospešile segmentacijo. Glavni in operativni nosilec takšne strategije je Demokratična zveza Kosova (DZK), ki je v bila devetdesetih letih najbolj vplivna stranka kosovskih Albancev, in njen voditelj Ibrahim Rugova. Stranka, ki je bila ustanovljena decembra 1989, se je v začetku programske opredelila za demokratično (kon)federativno socialistično Jugoslavijo, nato pa je julija 1990, skupaj z ostalimi albanskimi strankami ustanovila »Kosovski demokratični forum«, ki je v skupni Deklaraciji najprej zahteval suverenost Kosova kot konstitutivne enote jugoslovanske skupnosti, 2. julija 1990 pa razglasil t. i. »Republiko Kosovo«. Paralelno s sprejetjem nove

⁹⁸ Opozoriti je treba na velik prepad med ustavnimi zagotovili in njihovo implementacijo, saj so bile v praksi izničene pravice, ki so bile zagotovljene z ustavo na podlagi posebnih zakonov in z ravnanjem izvršnih oblasti (Vasiljević 1994: 91).

⁹⁹ Pojavljajo se tudi nekatere, povsem nove, oblike paralelizma in segregacije, kot so: 1. siva ekonomija, 2. paralelna država, 3. paralelna šolstvo, 4. običajno pravo, ki je alternativa uradnemu pravosodju, 5. religija in 6. segmentirano javno mnenje (Blagojević 1996: 255).

¹⁰⁰ V tem smislu je paralelna albanska oblast mesečno obdavčevala vse zaposlene Albance v višini 3 % na dobiček; mladi Albanci se izogibajo vojaški obveznosti v Vojski Jugoslavije, bojkotirajo se državne zdravstvene institucije; s humanitarnimi projekti, posebno s sredstvi iz Sklada Matere Tereze in s sredstvi mednarodne pomoči, se postavlja paralelni sistem zdravstvene in socialne zaščite; organizirajo se paralelne šole in univerza, kjer se pouk odvija z albansko-ilirsko optiko tolmačenja zgodovine, geografije in družbe (Janjić 1994: 154).

republiške zakonodaje in izvajanjem ukrepov republiških oblasti je »albanska alternativa« počasi začela ustanavljati lastne institucije oblasti. Albanski delegati razpuščene Skupščine Kosova so že 7. septembra 1990 na tajnem zasedanju v Kačaniku (tri tedne preden je bila sprejeta nova srbska ustava) sprejeli »Ustavo Republike Kosovo«. DZK je dokaj hitro spreminjala svoje programske cilje in je s tem, da se ni vključevala v politično življenje Srbije, neposredno nasprotovala srbskim oblastem (Lutovac 1996: 113–4). Razglasitev neodvisnosti je po albanskem prepričanju pomenilo uresničevanje pravice do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, ki po mnenju Omarija (1996: 171) Albancem nedvomno pripada in ima korenine v njihovi »stoletni, napredni, svobodoljubni in demokratični tradiciji«. Kačanička ustava določa, da je Kosovo demokratična država albanskega naroda in pripadnikov ostalih narodov in manjšin, ki tam živijo.

Albansko narodno gibanje je v procesu dezintegracije Jugoslavije čedalje bolj odkrito zahtevalo pravico do neodvisnosti, ki so jo uresničili ostali »konstitutivni« narodi nekdanje Jugoslavije. Po lastnem prepričanju so tudi sami upravičeni do pravice do samoodločbe. Te svoje zahteve so utemeljili predvsem s svojo številčnostjo in strnjeno naseljenostjo in so na podlagi teh argumentov zavračali svoj dotedanji položaj, ko so bili obravnavani kot narodna manjšina, brez pravice do odcepitve. Agani (1996: 176–7) celo trdi, da je zanikanje pravice do odcepitve značilnost dogmatične formulacije srbskega šovinističnega stališča do manjšin. Nekateri liberalno usmerjeni intelektualci, med njimi Maliqi in Suroi, so kratkoročno pristajali na možnost mednarodnega protektorata znotraj ustavnega okvira ZR Jugoslavije, v katerem bi Kosovo predstavljalo tretjo republiko ali bi dobilo teritorialno avtonomijo znotraj Jugoslavije, medtem ko je Adem Demaqi (Parlamentarna stranka Kosova) zagovarjal konfederalno državo »Balkanija«, ki bi jo tvorile Srbija, Črna gora, Kosovo, medtem ko je Rexep Çosja odkrito zagovarjal združitev z Albanijo. Restavracija avtonomije po modelu iz leta 1974 pa je bila nesprejemljiva, saj bi pomenila integracijo v srbske republiške institucije (Kumer, Polzer, Polzer-Srienz 1999: 43; Marko 1999: 272). Avtonomija, ki so jo med drugim kot kompromisno rešitev zagovarjale vodilne države mednarodne skupnosti, vključno z Albanijo, ni bila več sprejemljiva rešitev, ki bi zadoščala zahtevam Albancev in umirila etnične napetosti, preprosto zato, ker vodje albanske skupnosti ne želijo avtonomije, marveč neodvisno Kosovo (Tatalović 1997: 116). Agani (1996: 178) celo trdi, da bi bilo iskanje rešitev znotraj okvira avtonomije absurdno. Kosovo za Albance ni več v Srbiji in da je tako, kažejo različne oblike političnega nepriznavanja Srbije in ZR Jugoslavije; nesodelovanje v političnem življenju Srbije pa je bilo utemeljeno z razlago, da bi le-to predstavljalo legitimizacijo tedanjega režima (Janjić 1994: 155).

Torej, v položaju, ko je republiška oblast na eni strani skušala s centralističnimi ukrepi, političnimi in propagandnimi pritiski ter policijsko represijo uveljaviti enotno oblast na celotnem ozemlju republike, vključno s pokrajinami, so na drugi strani albanski voditelji kazali nič manj »državotvorno« strast v t. i. Kačanički ustavi in deklaracijah (Lutovac 1996: 116).

Ne glede na politične usmeritve je imela srbska stran v zvezi s prihodnostjo Kosova diametralno nasprotna stališča v primerjavi z albanskimi. Iz raziskave,¹⁰¹ ki jo je avtor diplomske naloge leta 1998 opravil v sodelovanju z dr. Antonom Kumrom, dr. Miroslavom Polzerjem in dr. Mirjam Polzer-Srienz (1999: 33–40), je razvidno, da je med relevantnimi akterji na političnem prizorišču Srbije obstajal konsenz glede tega, da mora Kosovo ostati znotraj Srbije in ne samo Jugoslavije. Razlike med političnimi strankami so se kazale le v odnosu na stopnjo samostojnosti in avtonomije pokrajine. Tedaj vladajoča Socialistična partija Srbije (SPS) Slobodana Miloševića je zagovarjala *status quo*, češ da dosežena stopnja avtonomnosti zadošča in je dopuščala možnost uvedbe kulturne avtonomije, njen koalicijski partner Jugoslovanska združena levica (JUL) pa je bila prav tako zagovornica kulturne avtonomije. Le skrajno nacionalistična Srbska radikalna stranka (SRS) se je jasno opredelila za unitarno Srbijo. Opozicijske stranke so bile pripravljene priznati nekoliko širšo avtonomijo: Demokratska Stranka (DS) Zorana Đinđića je zagovarjala ustanovitev teritorialne samouprave v pokrajini in personalno avtonomijo za Albance na območju celotne Republike¹⁰², Srbsko gibanje obnove Vuka Draškovića pa dokaj nejasno »največjo možno avtonomijo na ozemlju Srbije«; Državljanska zveza Srbije Vesne Pešić je predlagala široko teritorialno avtonomijo. SPC, kot ena najbolj vplivnih institucij v Srbiji, pa se je zaradi zgodovinske in kulturne dediščine oprijela gesla: Kosovo v Srbiji – Srbija v Evropi. Treba je opozoriti, da so znotraj SPC obstajala različna stališča, od skrajno nacionalističnih, ki so pozivali na obračun z Albanci, do bolj umirjenih, ki so predlagali mirno sožitje in regionalizacijo Srbije. Omenimo še predlog o regionalizaciji Jugoslavije Miodraga Jovičića, ki so ga sprejele tudi nekatere stranke¹⁰³, ki predvideva razdelitev ZRJ na 13 regij, vključno s Kosovom, ki bi bilo razdeljeno na dve regiji z večjimi kompetencami kot ostale regije. Tatalović (1997: 117) poudarja, da je slaba stran tega predloga reduciranje Črne gore zgolj na regijo, kar je bilo za Črnogorce

¹⁰¹ Izsledki raziskave so objavljeni v knjigi »Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?«, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.

¹⁰² Dr. Đinđić je dopuščal možnost ustanovitve dveh entitet, podobno kot v Bosni, in sicer srbske entitete, ki naj bi obsegala severno in zahodno Kosovo in območje Šar planine, ter albanske entitete, ki bi zajemala osrednje Kosovo in območje Metohije. Razmejitev naj bi upoštevala etnične in kulturnozgodovinske kriterije (Iz intervjuja avtorja diplomske naloge z dr. Đinđićem dne 16. oktobra 1998 v Beogradu).

¹⁰³ Podobna stališča je zagovarjal tudi dr. Koštunica (DSS). Predlog regionalizacije DSS naj bi omogočil večje kompetence Kosova in Metohije v primerjavi z drugimi regijami. (Iz intervjuja avtorja diplomske naloge z dr. Koštunico dne 17. oktobra 1998 v Beogradu).

nesprejemljivo. Najbolj radikalen predlog je leta 1996 podal Dobrica Ćosić, ki je predlagal razdelitev Kosova po etničnih, kulturnozgodovinskih in ekonomskih kriterijih.

2. ODNOS MEDNARODNE SKUPNOSTI DO KOSOVSKE KRIZE

V naslednjem poglavju bomo skušali pojasniti, kakšna je vloga in odnos mednarodne skupnosti do kosovskega vprašanja, saj je z izbruhom državljanske vojne na območju nekdanje Jugoslavije in z zaostrovanjem razmer v pokrajini zaradi omejevanja avtonomije postopoma prišlo do internacionalizacije tega problema. Primer Kosova jasno kaže na tesno povezanost problematike varstva manjšin in mednarodne varnosti.

Medtem ko je mednarodna skupnost kosovski problem v izolirani Srbiji obravnavala kot potencialno žarišče spopadov v regiji, so ga oblasti v Srbiji obravnavale kot notranjo zadevo in s tem prezrle dejstvo, da je zaradi ogrožene varnosti v regiji in kršenja človekovih pravic problem presegel meje ZRJ.

2.1 Začetno obdobje 1991– 1996

V prvi polovici devetdesetih let je bila dejavnost mednarodne skupnosti usmerjena predvsem na vojna žarišča v Bosni in na Hrvaškem in razen dejavnosti KVSE ni bilo večjega zanimanja mednarodne skupnosti za razmere v pokrajini. Zaradi stopnjevanja krize v nekdanji Jugoslaviji, je KVSE sprejela Deklaracijo o jugoslovanski krizi, v kateri je namenila glavno odgovornost za vojno oblastem v Beogradu, ki naj bi bile med drugim odgovorne tudi za težak položaj narodnih manjšin v ZRJ zlasti na Kosovu. Z Deklaracijo je suspendirano sodelovanje ZRJ v KVSE, vendar je že 14. avgusta leta 1992 ustanovljena stalna misija KVSE za Kosovo, Sandžak in Vojvodino, ki je bila umaknjena leta 1993 zaradi čedalje večjih napetosti med srbskimi oblastmi in KVSE (Lutovac 1996: 162–176)

2.2 Obdobje 1996 – 1999

Mednarodna skupnost se je reševanja krize lotevala postopno, bolj aktivno pa se je vključila šele po Deytonskem sporazumu s stopnjevanjem konflikta v pokrajini zaradi spopadov med srbskimi varnostnimi silami in albanskimi skrajneži iz vrst Osvobodilne vojske Kosova (OVK). Kosovska kriza je pomenila nevarnost za mednarodno skupnost zaradi dveh razlogov: prvič, zaradi

možnosti »prelivanja« (*spill-over potential*) srbsko-albanskega konflikta na sosedna ozemlja, predvsem na Makedonijo, Črno Goro, Albanijo in Grčijo zaradi visoke zgoščenosti albanske manjšine v teh državah, in drugič, kriza bi lahko še pomnožila konflikte med drugimi populacijami na etnično mešanih območjih na Balkanu. Tako je Kosovo postalo najresnejše krizno žarišče v Evropi (Vukomanović 1999: 50).

Kosovski Albanci so bili razočarani nad izidom deytonskih pogajanj, kjer Kosovo ni bilo posebej omenjano, razen v odločitvi Varnostnega sveta ZN, da obdrži »zunanji zid« sankcij, dokler se Beograd ne bo resno lotil kosovskega problema (Vickers 1999: 201). To je bil tudi razlog za čedalje večje nasprotovanje pasivni strategiji (DZK) Ibrahima Rugove in večjo podporo skrajnejšim voditeljem, predvsem Adem Demaqiju in Rexepu Çosji. Mnenje mednarodne skupnosti do problema Kosova je bilo sprva res naklonjeno reševanju tega problema znotraj Srbije in Jugoslavije po zgledu avtonomije iz leta 1974 (Tatalović 1997: 116). Takšna rešitev je bila nesprejemljiva tako za Albance, ki se niso želeli sprijazniti z rešitvijo, da bi Kosovo bilo avtonomna pokrajina znotraj nove Jugoslavije, kot tudi za Srbe, saj bi le-ta pomenila vrnitev na osovraženo ustavo iz 1974 (Vickers 1999: 202). V mednarodni javnosti je bilo moč zaslediti tudi mnenja, ki so pod vprašaj postavljala načelo o nespremenljivosti meja. Ta mnenja so se nanašala na razdelitev Kosova na srbski in albanski del. Takšno rešitev sta predlagala, denimo Warren Zimmermann, nekdanji veleposlanik ZDA v Jugoslaviji (1989–1992), in David Owen, nekdanji minister za zunanje zadeve Velike Britanije in evropski pogajalec za Bosno 1992–1995, ki je na predvečer napadov na ZRJ zagovarjal stališče o spremembi meja v Bosni in na Kosovu in predlagal zamenjavo Kosova za Republiko Srbsko (Antonić 1999: 150–1).

Med številnimi pristopi in predlogi k reševanju kosovsko-metohijskega problema lahko izločimo dva temeljna pristopa:

1. postopno reševanje problemov, predvsem v smeri demokratizacije Srbije in celotne regije, ter hkrati obravnavanje tega problema kot vprašanja varnosti in stabilnosti celotne regije.
2. iskanje hitre in radikalne rešitve, ki naj bi privedla do prehodne rešitve za Kosovo in Metohijo, in nato reševanje posamičnih problemov. Pristop se nanaša predvsem na problem stabilnosti v regiji, medtem ko je demokratizacija sekundarnega pomena in bi se reševala naknadno.

Prvi pristop bi označili za evropskega, drugega pa za ameriškega (Lutovac 1999: 99).

V nadaljevanju pa si oglejmo nekatera prizadevanja mednarodne skupnosti za umirjanje razmer v pokrajini.

2.2.1 Prizadevanja Mednarodne skupine za stike

Navedene razlike v stališčih glede na kosovsko krizo se kažejo že v stališčih posameznih članic Skupine za stike.¹⁰⁴ Že v začetku so se izkazale razlike med Rusijo in ostalimi članicami glede predloga sankcij, ki naj bi jih vpeljali proti Jugoslaviji, nato pa so v ospredje prišli različni interesi glede konkretnih načinov reševanja krize. ZDA so zagovarjale doktrino »humanitarne intervencije« in politiko »novega atlantizma« ter nepopuščanja Beogradu. Rusija je imela bolj spravljiv odnos in večje razumevanje za probleme ZRJ. Nekje vmes pa so bila stališča članic EU, ki so v tem videle izziv za svojo skupno zunanjo varnostno politiko. Na koncu je prevladalo stališče, da naj se ne bi podprla neodvisnost Kosova in da tudi ni sprejemljiv *status quo*, kot končni rezultat pogajanj med oblastmi v Beogradu in kosovskimi Albanci, principi reševanja kosovskega problema pa naj bi sloneli na spoštovanju ozemeljske celovitosti ZRJ ter na standardih OVSE, helsinških načelih in UL OZN. Prav tako je dana podpora bistveno večji stopnji avtonomije Kosova (Simić 2000: 194–7). Kljub nenehnim spopadom, ki so se stopnjevali od konca leta 1997, si je Skupina za stike prizadevala obe strani spraviti za pogajalsko mizo. Po ofenzivi srbskih sil proti OVK, avgusta 1998, je Skupina za stike ponudila nekaj modelov, na podlagi katerih naj bi se dosegla ustrezna rešitev za Kosovo in Metohijo. Modeli so predloženi kot institucionalna oz. proceduralna rešitev ter kot pobuda, ki naj bi prispevala k reševanju krize in ne kot dokončna rešitev, ki bi jih bili obe strani zavezani sprejeti. Poleg modelov avtonomije Južne Tirolske, avtonomije Ålanda in modela Tatarstana v Rusiji je podan tudi model »malo manj kot republika, malo več kot avtonomija«, ki je v praksi na las podoben avtonomiji, ki jo je Kosovo imelo po ustavi iz leta 1974 (Lutovac 1999: 101–6).

2.2.2. Sporazum Milošević – Holbrook

Čedalje bolj dejavni so bili tudi predstavniki ameriške diplomacije na čelu z Richardom Holbrookom, posebnim odposlancem ZDA, ki je maja 1998 organiziral srečanje Milošević – Rugova. Vendar srečanje ni obrodilo pričakovanih rezultatov, saj je Rugovino srečanje z Miloševićem razdelilo Albance in povzročilo odhod nekaterih članov albanske pogajalske Skupine

¹⁰⁴ Mednarodna skupina za stike je ustanovljena spomladi leta 1994. Koordinirala naj bi politiko petih sil (ZDA, Rusije, Velike Britanije, Francije in Nemčije) o vprašanjih vojne v Bosni in Hercegovini. V Skupino za stike je pozneje vključena tudi Italija. Na srečanju v Bonnu se 25. decembra 1997. vključi v reševanje krize na Kosovu in Metohiji (Simić 2000: 194).

15. Prav tako so izbruhnili dotlej najhujši spopadi na področju Drenice, Dečanov in Đakovice, ki so privedli do zloma ameriških prizadevanj, kar je na Zahodu poželo ostre kritike in zahteve, da Varnostni svet OZN sprejme prisilne ukrepe in intervenira na Kosovu in Metohiji (Simić 2000: 199).

V začetku oktobra je posebni odposlanec Hoolbrook od jugoslovanskih oblasti ponovno zahteval, naj sprejmejo mednarodne opazovalce na Kosovu. Naposled sta predsednik ZRJ Milošević in posebni odposlanec ZDA Richard Holbrook 13. oktobra 1998 podpisala Sporazum¹⁰⁵, ki v enajstih točkah določa politična načela za rešitev krize in namestitve misije OVSE na Kosovu. Sporazum je predvideval rešitev krize z mirnimi sredstvi ob upoštevanju ozemelske celovitosti ZRJ ter skladno s pravnimi okviri Srbije in ZRJ, kjer so natančno določeni roki, v katerih bi morali sprejeti sporazume o uveljavitvi »mednarodne prisotnosti« na Kosovu v obliki Verifikacijske misije OVSE za Kosovo, sporazuma o ključnih elementih politične rešitve krize in postopkih za prihodnje volitve na Kosovu, ki bi jih izpeljali v devetih mesecih. Tri dni pozneje, 16. oktobra, je ZRJ podpisala sporazum o namestitvi Verifikacijske misije OVSE, v kateri je bilo dva tisoč neoboroženih opazovalcev, katerih osnovna naloga je bila, da nadzorujejo ustavitev ognja med silama v spopadu. Na čelo misije je bil postavljen ameriški diplomat dvomljivega slovesa, Williem Wallker, katerega prisotnost je v Beogradu sprožila nezadovoljstvo in sume, ki so dosegli vrhunec po pokolu v vasi Račak, januarja 1999, ko je Wallker v hipu obtožil Srbe¹⁰⁶, medtem ko so srbske oblasti zagotavljale, da gre za pripadnike OVK, ki so bili ubiti v spopadih s policijo (Simić 2000: 203).

2.2.3 Predlogi ameriškega veleposlanika Hilla

Dokaj ambiciozni so bili tudi predlogi ameriškega veleposlanika v Makedoniji Christopherja Hilla, in njegova t. i. »shuttle« diplomacija oz. posredovanje med Beogradom in Prištino, katere namen je bil približati stališča in opredeliti izhodišča za prihodnja pogajanja (Lutovac 1999: 106; Simić 1999: 207). Različice predlogov, ki jih je podal veleposlanik Hill, so skušale približati stališča sprtih strani in so se v različnih fazah nagibale zahtevam enih ali drugih in so ravno zaradi tega doživele zavrnitev ene ali druge strani, odvisno od tega, kolikšna stopnja samostojnosti je bila sprejemljiva za ene in druge.

¹⁰⁵ *Sporazum Richard Holbrook – Slobodan Milošević*, objavljen u Beogradu 13.oktobra 1998. V *Medunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata*. (1998), 28–30. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

¹⁰⁵ Dogodek predstavlja mejnik v ameriškem javnem mnenju do vojaške intervencije.

¹⁰⁶ Dogodek predstavlja mejnik v ameriškem javnem mnenju do vojaške intervencije.

Istočasno sta obe strani pripravili svoji verzije predlogov. Predlog kosovskih Albancev predstavlja odgovor na začetek Hillovih prizadevanj; predlagali so kompromisno rešitev preložene neodvisnosti v obliki tretje federalne enote, kjer bi se po treh letih na referendumu odločalo o neodvisnosti pokrajine (Lutovac 1999: 106). Srbi so svojo različico predloga predstavili 20. novembra 1998 v Sporazumu o političnih okvirih samouprave na Kosovu¹⁰⁷, katerega osnovo predstavlja Dogovor predsednika ZRJ Slobodana Miloševića in Richarda Holbrooka (Simić 2000: 207).

Za vse različice Hillovih predlogov je značilno, da se reševanje problema pričinja na lokalni ravni z ustanavljanjem demokratičnih institucij in samouprave in da se na podlagi teh rešitev koncipirajo sprejemljive rešitve za pokrajino. Druga pomembna značilnost je, da so vsi predlogi prehodni in začasni, kar po eni strani pušča veliko nejasnosti tako glede vsebine kot tudi glede implementacije (Lutovac 1999: 107). Marko (1999: 272–4) pa je mnenja, da imajo predlogi večje ambicije od zgolj začasnih rešitev in da predstavljajo temelje končnega statusa.

2.2.4 Resolucije Organizacije združenih narodov

Aktivnejša vloga OZN v kosovski krizi se začne leta 1998 z izbruhom oboroženih spopadov med srbskimi varnostnimi silami in OVK. VS OZN je 31. marca 1998 sprejel Resolucijo 1160¹⁰⁸, ki je obsodila pretirano uporabo sile srbskih policijskih enot proti civilistom in demonstrantom na Kosovu, in prav tako tudi teroristična dejanja Osvobodilne vojske Kosova in zunanjo pomoč teroristom, vključno s financiranjem, oboroževanjem in urjenjem teroristov. Nadalje, resolucija poziva obe strani, da pričneta s političnim reševanjem krize z dialogom o vprašanju političnega položaja, ob upoštevanju ozemeljske celovitosti ZRJ in pravice kosovskih Albancev do večje stopnje avtonomije.

Zaradi stopnjevanja spopadov je Varnostni Svet OZN sprejel še Resolucijo 1199¹⁰⁹ (23. septembra 1998), v kateri razmere na Kosovu opredeljuje kot oboroženi konflikt in izraža zaskrbljenost zaradi intenzivnih bojov in vala beguncev (po predvidevanjih generalnega sekretarja

¹⁰⁷ *Jedanaest tačaka Vlade Republike Srbije*, objavljene v Beogradu, 13. oktobra 1998. V *Medunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata* (1998), 32–5. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

¹⁰⁸ *Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1160* (1998), sprejeta 31. marca 1998. na 3868. sestanku Varnostnega sveta. V *Medunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata*. (1998), 8-12. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

¹⁰⁹ *Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1199* (1998), sprejeta 23. septembra 1998, na 3930. sestanku Varnostnega sveta. V *Medunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata* (1998), 14–20. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

je 230.000 ljudi zapustilo domove), ter zaradi kršitev človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava. Prav tako ugotavlja, da poslabšanje razmer na Kosovu ogroža mir in varnost v regiji in poziva strani v spopadu k političnemu reševanju konflikta.

Resolucija 1203¹¹⁰ (24. oktober 1998) se nanaša na sporazum med Miloševićem in Holbrookom, kjer se pozdravlja in potrjuje sporazum z dne 16. oktobra 1998 med ZRJ in OVSE ter ZRJ in NATO zaradi uresničevanja določb iz resolucije 1198 in zahteva od ZRJ takojšnjo implementacijo tega sporazuma.

2.2.5 Pogajanja v Rambouilletu

Predlagani načrti zahodnih diplomatov niso dali zadovoljivih rezultatov, saj so se spopadi nadaljevali. Po umiku jugoslovanskih sil, na podlagi Sporazuma Milošević – Holbrook so nastali vakuum izrabile enote OVK, ki so zasedle večino ozemlja pokrajine, razen velikih mest, kar je obnovilo spopade ob koncu leta 1998 in na začetku leta 1999 (Simić 2000: 205). OVK je z oboroženimi provokacijami in ugrabitvami skušal doseči status pogajalca in izzvati čezmerno uporabo sile srbske strani ter na ta način izzvati vojaško intervencijo NATO. Srbska stran je od mednarodne skupnosti zahtevala, da uvrsti OVK na seznam terorističnih organizacij in dala jasno vedeti, da bo odgovorila na vsako provokacijo (Lutovac 1999: 112). Zaradi slabih rezultatov diplomatskih prizadevanj je Zahod izgubil potrpežljivost in čedalje pogosteje zahteval vojaško intervencijo. To je zlasti razvidno iz preobrata v izjavah in dejanjih ameriške administracije in njihovih čedalje tesnejših stikov z OVK. V zvezi z možnostjo vojaške intervencije pa je Kofi Anan, generalni sekretar OZN, opozoril, da bi takšna akcija, izpeljana brez mandata VS OZN, pomenila »nevaren precedens« in »licenco za vojno anarhijo« (Simić 2000: 200–1).

Kljub izgubljanju potrpljenja zahodnih sil je na pobudo francoske diplomacije Kontaktna skupina sprejela odločitev o še enem krogu pogajanj v Rambouilletu. Načrti ameriškega veleposlanika Hilla so bili podlaga za sporazum, ki so ga ponudili delegacijam vlade Srbije in kosovskih Albancev. Posredniki v teh pogovorih so bili francoski, britanski in ruski predstavniki, ki so blažili vtis, da gre pravzaprav za ameriško vsiljevanje njihovega načrta, meni Lutovac (1999: 113).

¹¹⁰ Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1203 (1998), sprejeta 24. oktobra 1998, na 3937. sestanku Varnostnega sveta. V *Mednarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata* (1998), 22–7. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Kljub temu da so se po skoraj dveh desetletjih konfliktov sestale pogajalske skupine, ki so jih sestavljali relevantni predstavniki, pa ni prišlo do neposrednih pogajanj. Posredniki Kontaktne skupine, med katerimi je imela glavno besedo ameriška državna sekretarka Madleine Albright, so opustili institucijo pogajanj in obojim ponudili vnaprej sestavljeno besedilo Začasnega sporazuma za mir in samoupravo na Kosovu po principu vzemi ali pusti (Vukomanović 1999: 52).

Lutovac (1999: 114) meni, da sporazum Kosovu omogoča status zaokroženega političnega sistema federativne enote, ki je ohlapno povezana z zveznimi oblastmi, še manj ohlapno pa z Republiko Srbijo, medtem ko Marko (1999: 274) govori o visoki stopnji samouprave za Kosovo, brez opredeljevanja njegovega ozemelskega statusa.

Dokument iz Rambouilleta¹¹¹ je vseboval splošni okvir in 8 poglavij, v katerih so opredeljeni elementi predlaganega političnega sistema in načini implementacije.

V prvem poglavju je podan osnutek Ustave Kosova in Metohije, v katerem je Kosovo obravnavano kot posebna politično-teritorialna enota. V Principih demokratične samouprave na Kosovu (3. točka 1. člen), ki se nanaša na ustavo, pa je določeno, da bo ZRJ imela pristojnosti na naslednjih področjih: a) ozemeljska celovitost, b) ohranitev skupnega trga, c) monetarna politika, d) obramba, e) zunanja politika, f) carinske službe, g) zvezni izdatki f) zvezne volitve, razen v primerih, če je to drugače določeno. Poleg tega je v 6. točki istega člena določeno, da ni mogoče spreminjati meja Kosova brez soglasja njegovih organov, obenem pa je, tako kot republiki, Kosovu dana možnost navezovanja mednarodnih stikov s tujino, skladno s 7. členom Ustave ZRJ.

Skupščino naj bi sestavljalo 120 članov, od tega bi jih 80 volili neposredno, 40 pa bi bili predstavniki nacionalnih skupnosti. Dokument določa funkcijo predsednika Kosova, vlade in sodišča. Državljeni Kosova naj bi imeli najmanj 10 predstavnikov v Svetu državljanov zvezne skupščine in 20 poslancev v Narodni skupščini Srbije, ter najmanj enega predstavnika v Zvezni vladi in vsaj enega v vladi Republike Srbije. Predsednika Kosova in Metohije naj bi izvolili z večino glasov v skupščini in ta bi predstavljal pokrajino pred republiškimi in zveznimi organi, predlagal skupščini kandidate za predsednika vlade, ustavno sodišče in ostale pravosodne organe.

¹¹¹Prehodni sporazum za mir in samoupravo Kosova in Metohije – *Interim Agreement for Peace and Self Government in Kosovo*, sestavljen v Rambouilletu 23. februarja 1999. V Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje: Priloga*, 275–328. Beograd: Nea.

Takšen politični sistem bi po zamislih njegovih tvorcev na eni strani zagotovil pravice albanski »večini«, po drugi strani pa pravice »etničnim skupinam«. Na ta način bi Albanci kot številčno največja narodna manjšina v Srbiji (17 % prebivalstva Srbije), ki predstavljajo večino na Kosovu, postali politična večina na ozemlju, ki ima poseben status, Srbi in ostali, ki živijo na Kosovu, pa bi v lastni deželi postali zgolj pripadniki ene izmed »etničnih skupin«. Tako se ustvarja precedens v obravnavanju teritorija, ki je večinsko naseljen z manjšinsko populacijo, vendar se to skuša pojasniti z argumentom, da gre za poseben primer, ki ne more biti podlaga za reševanje podobnih problemov. Zato Sporazum iz Rambouilleta predstavlja velik odmik v smeri suverenosti avtonomnega teritorija v odnosu na državo glede na do sedaj znane rešitve v Evropi (Lutovac 1999: 114–5). Po Marku (1999: 274) sporazum omogoča parlamentarno demokracijo polpredsedniškega tipa ter napredek v primerjavi s Hillovimi »enostranskimi predlogi« glede pristojnosti parlamenta in drugih organov, ki upoštevajo politične želje Albancev.

Jabolko spora so bila zlasti naslednja poglavja:

- peto poglavje, ki se ukvarja z implementacijo sporazuma, in predvideva glavno vlogo NATO v sklopu mednarodnih sil (njegov status in vloga sta opredeljena šele v zadnjem sedmem poglavju, ki je bilo naknadno dodano ob zaključku konference) in ustanovitev Implementacijske misije na Kosovu s strani OVSE in EU;
- sedmo poglavje, v katerem se poziva VS OZN, naj sprejme resolucijo in potrdi ponujene rešitve ter omogoči namestitev multinacionalnih vojaških enot na Kosovu, ki bi jih vodil NATO. Predvideva se demilitarizacija in umik jugoslovanskih oboroženih sil in se določa, da bo na Kosovu ostalo 2500 vojakov in 2500 pripadnikov srbske policije, ki bodo ostali na administrativnih mejah ZRJ;
- Aneks B, ki določa eksteritorialni status pripadnikov sil NATO, kar pomeni, da bodo pripadniki NATO sil izvzeti iz srbsko-jugoslovanske zakonodaje in 8. točka Aneksa B, ki predvideva neomejeno gibanje NATO enot po ozemlju celotne ZRJ.

Prav to je bil formalni razlog za zavrnitev dokumenta. Jugoslovanske oblasti niso privolile tako na namestitev 28.000 NATO vojakov, kot tudi zahtevo po popolnem umiku Vojske Jugoslavije in policijskih enot. Nesprejemljiv je bil tudi predlog o podeljevanje avtonomije z značilnostmi državnosti, ki ga je srbska stran razumela kot uvod v odcepitev (Vukomanović 1999: 53).

V drugi fazi pogajanj v Parizu je dokument dokončno zavržen z obrazložitvijo, da gre za falsifikat in da obstajata najmanj dve verziji dokumenta, ki se bistveno razlikujeta (Lutovac 1999:

116). Tudi Oberg opozarja na ogromne vsebinske razlike med osnutki izhodišč za pogajanja na začetku konference in končno verzijo z dne 23. februarja. Postavlja hipotezo, da je dokument prirejen tako, da bi bil sprejemljiv za albansko delegacijo, medtem ko je jugoslovanska stran, kljub pripravljenosti, da sprejme politični del sporazuma zaradi bistvenih sprememb, ki so bile naknadno vrinjene, zavrnila tako politični kot vojaški del sporazuma (1999: 13–4). Ravno nasprotnega mnenja je Marko (1999: 267), ki trdi, da sporazum v svojem političnem delu vsebuje številne zahteve Miloševićevega režima.

Iz osnutka predloga prav tako ni razvidno, kakšen naj bi bil status pokrajine po triletnem prehodnem obdobju. V Srbiji je prevladalo mnenje, da dokument v prehodnem obdobju Srbiji sicer formalno zagotavlja ozemeljsko celovitost, vendar za ceno odrekanja lastne suverenosti (Simić 2000: 221). V Sklepnih določilih dokumenta je bila napovedana mednarodna konferenca, ki bi po triletnem prehodnem obdobju določila končni status Kosova na podlagi izražene volje prebivalcev, ob upoštevanju mnenja pristojnih oblasti in ob sodelovanju obeh strani pri implementaciji sporazuma (3. točka 1. člena 8. poglavja). Nejasna formulacija tega določila pomeni po Simiću (2000: 221) poskus približevanja albanski zahtevi po izpeljavi referendumu o neodvisnosti. Nenavadno je tudi dejstvo, da bi se s podpisom tega dokumenta zelo malo spremenilo na področju mednarodnega položaja ZRJ. Obljuba o prenehanju sankcij zoper ZRJ (*»Kosovo related sanctions«*) je pomenila, da bi EU verjetno odpravile sankcije, medtem ko bi ostal v veljavi ameriški *»zunani zid sankcij«*, ki bi ZRJ pustil izven OZN, Mednarodnega monetarnega sklada, Svetovne banke in drugih mednarodnih organizacij. Oberg (1999: 11) meni, da niti ena mednarodno priznana suverena država ne bi privolila v vse civilne določbe sporazuma in vojaško implementacijo, ki jih predvideva sporazum. Prav tako ne bi privolila v ultimati *»podpiši ali boš bombardiran«*, še zlasti ko sporazum *de facto* implicira konec njenega statusa suverene države.

Kljub temu da so Albanci, ki so sprva zavrnila dokument, v Parizu tega podpisali, je jasno, da gre za taktično potezo, ki je pomenila *»zeleno luč«* za NATO bombardiranje ZRJ (Lutovac 1999: 116). Albanski avtor Demjaha (1999: 84–5) pa je mnenja, da je bil sporazum zelo ugoden za Albance in da ni bilo večjih problemov za njegov podpis, saj je predvideval *de facto* protektorat, kar je bila od nekdanje albanske želja, vendar v isti sapi dodaja, da je celoten mirovni proces pomenil slabo opravljeno delo zahodnih pogajalcev, ki so skrajšali ustaljene principe potrpežljivega pogajanja.

2.3 Vojaška intervencija

Po zavrnitvi podpisa dokumenta iz Ramboullieta je devetnajst držav članic NATO 24. marca pričelo vojaško operacijo zračnih napadov na ZRJ pod nazivom »Operacija združena sila« (*Operation Allied Force*). Operacija je bila usmerjena na vojaške in civilne cilje na celotnem ozemlju države. Končala se je 10. junija 1999. Osnovni povod za napad naj bi bilo preprečevanje humanitarne katastrofe na Kosovu.

Napadi zveze NATO so sprožili ostro polemiko in nasprotujoča si mnenja v vsem svetu, saj je NATO z napadom na ZRJ grobo prekršil osnovna določila lastnega statuta in mednarodnega prava, glede na to, da je bila intervencija izpeljana brez poprejšnjega soglasja VS OZN. To je, poleg učinkov in posledic zračnih napadov, tudi poglobitni argument nasprotnikov vojne, medtem ko zagovorniki intervencije v ospredje postavljajo moralno upravičenost, saj sta po njihovem mnenju Zahod in NATO morala posredovati proti hudim kršitvam človekovih pravic¹¹² (Matić 1999: 91). Številni avtorji so mnenja, da se je bilo spopadu možno izogniti. Habermas (1999: 66) izraža globoke dvome v modrost pogajalske strategije, ki ni dopuščala nikakršne druge možnost razen oboroženega napada. Prav tako dvomi v korist in učinkovitost napadov, saj so napadi po eni strani samo strnili vrste vseh Jugoslovanov, po drugi strani pa destabilizirali sosednje države. Velika napaka, ki je neposredno vplivala na izbruh nasilja, je bila zavračanje podpore demokratičnim opozicijskim gibanjem v Srbiji in na Kosovu v devetdesetih letih, kar bi preprečilo eskalacijo konfliktov (Liotta 2003: 93), grožnje z vojno pa so samo spodbudile in okrepile militantne skrajneže iz vrst OVK (Chomsky 1999: 42), ki so dolili »olja na ogenj«, da bi izzivali jugoslovanske oblasti (Milano 2003: 1014).

Ameriška administracija (ZDA je prispevala 90 % vojaških zmogljivosti v vojni in financirala 90 % stroškov vojne) je razglasila tri glavne vojaške cilje: 1. željo po ustavitvi humanitarne krize, preden se le-ta razširi na sosedne države; 2. oslabitev režima; 3. okrepitev opozicije v Srbiji (Simić, 1999: 231). Kakor koli že, opravičevanje humanitarne intervencije se je utemeljevalo z dejstvom, da je bilo do marca 1999, kot posledica spopadov med jugoslovanskimi silami in OVK, okoli 230.000 beguncev (Mandelbaum 1999: 3). Za ameriškega predsednika Clintona (1999: 22) begunci niso bili posledica spopadov, ki jih je začel Milošević, marveč so boji zamišljeni, da bi se ustvarili begunci. Clinton je bil ravno tako prepričan, da je bilo zaradi hitrega

¹¹² Tudi med posameznimi članicami NATO ni bilo enotnega mnenja glede vojaškega posega in je zlasti v Italiji, Grčiji in Nemčiji javnost ostro nasprotovala vojni. Za te države, vključno s Francijo, predstavlja intervencija precedens, ki ne sme postati praksa (Wheeler 2001: 118).

posredovanja rešenih več življenj in da je prav intervencija omogočila njihovo varno vrnitev domov.

Številni avtorji, nasprotno, izražajo mnenje, opirajoč se na gola dejstva, da NATO nikakor ni preprečil humanitarne katastrofe, marveč jo je samo pospešil (Mandelbaum, 1999: 3; Chomsky, 1999: 43; Wheeler 2001: 127; Matić 1999: 104). Namesto da bi preprečili trpljenje civilistov na Kosovu, pa se je trpljenje razširilo na celotno ZRJ (Lutovac 1999: 117). Odvisno od virov podatkov naj bi od 850.000–1,4 milijona prebivalcev Kosova zapustilo domove v prvih tednih vojne¹¹³. Vojna vihra je odnesla okoli 7000 življenj kosovskih Albancev (Rhode 2000: 70) in okoli 2000 življenj srbskih civilistov. Številni avtorji menijo, da zračni napadi niso dosegli nobenega izmed deklariranih ciljev, NATO pa je s poboji civilistov in uničevanjem civilne infrastrukture, zdravstvenih objektov in z uporabo prepovedanega orožja prizadejal ogromno škodo državljanom ZRJ (Mandelbaum, 1999: 6).

2.3.1 Resolucija 1244 Varnostnega sveta Organizacije združenih narodov

Vojna je bila ustavljena, ko je ZRJ sprejela načrt skupine »G-8« in Resolucijo 1244¹¹⁴ VS OZN (10. junij 1999) s sklenitvijo Kumanovskega vojaško-tehničnega sporazuma¹¹⁵. Osnovni cilj resolucije je bil »reševanje humanitarnih razmer na Kosovu« in »omogočanje varne in svobodne vrnitve vseh beguncev in razseljencev«, prenehanje sovraštva (pri čemer se NATO bombardiranje ZRJ niti ne omenja) in legalizacija že dogovorjene mednarodne civilne in vojaške navzočnosti (predvsem NATO) na Kosovu ter vračanje postopka reševanja kosovske krize na politične tirnice (Aćimović 2001: 349). Resolucija se zavzema za preprečevanje obnove sovraštva in začetek političnega procesa za rešitev kosovske krize z uvedbo avtonomije in samouprave za Kosovo; politični procesi, ki naj bi določali prihodnost Kosova, pa naj bi upoštevali tudi dogovor iz Rambouilleta (Lutovac 1999: 117).

¹¹³ Janjić (1999: 71) navaja tri poglobitve vzroke, ki so povzročili begunsko krizo: 1. etnično čiščenje, ki ga izvajajo srbske policijske in parapolijske enote; 2. umik in strah pred NATO bombardiranjem; 3. prisila, ki so jo nad Albanci izvajali pripadniki OVK, naj množično odhajajo v begunstvo, da bi se zagotovila legitimnost NATO bombardiranja in prihod NATO vojske na Kosovo. V začetku vojne pa je to bil tudi način, da se pripadniki OVK umaknejo skupaj z begunci v Albanijo in Makedonijo, ter se na ta način izognejo uničenju).

¹¹⁴ Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1244 (1999), sprejeta 10. junija 1999 na 4011. sestanku Varnostnega sveta. V Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje: Priloga*, 329–35. Beograd: Nea.

¹¹⁵ Vojaško tehnični sporazum med mednarodnimi varnostnimi silami (KFOR) in vladami ZR Jugoslavije in Republike Srbije – *Military Technical Agreement Between the International Security Force (»KFOR«) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia.* (1999) V Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje: Priloga*, 336–41. Beograd: Nea.

Resolucija določa namestitve multinacionalnih enot na Kosovo v okviru KFOR (*Kosovo forces*), ki naj bi zagotovile »mednarodno varnostno prisotnost« (*international security presence*). Ustanovljena je prehodna varnostna in civilna uprava, ki naj bi postavila temelje za demokratizacijo Kosova. Politično vlogo so zaupali civilnim uslužbencem UNMIK (*UN Mission in Kosovo*) in številnim drugim (ne)vladnim organizacijam na čelu z OZN, UNCHR in EU. Določeni so štirje temeljni stebri demokratične tranzicije na Kosovu oziroma štirje dolgoročni cilji mednarodne uprave: 1. civilna administracija; 2. humanitarna vprašanja; 3. graditev institucij; 4. rekonstrukcija (Vukomanović 1999: 54–5).

Tuja navzočnost, ki je ustanovljena »pod okriljem OZN«, po Aćimoviću še ne pomeni, da je to neposredno misija svetovne organizacije. Predvsem se to nanaša na varnostne sile, katerim glavnega poveljujočega ne postavlja Varnostni svet (2001: 350). V Aneksu 2 (četrti odstavek) je NATO izpostavljen kot »jedro mednarodne varnostne navzočnosti«, kar pomeni, da NATO nadzoruje vojaško misijo in samostojno nastopa pred Varnostnim svetom (Lutovac 1999:118). Za civilni sektor je pooblaščen generalni sekretar OZN, ki imenuje posebnega odposlanca, ki vodi misijo na Kosovu. Iz navedenega sledi, da imata misiji na Kosovu v svojih rokah praktično vso oblast in vse vaje upravljanja krize in mirovnega procesa vse do končne rešitve položaja pokrajine (Aćimović 2001: 351). Kljub temu da potrjuje resolucija suverenost in ozemeljsko celovitost ZRJ, gre pravzaprav za dejansko suspendiranje suverenosti ZRJ na tem ozemlju (Lutovac 1999: 117).

Resolucija 1244 je povzročila zelo specifičen mednarodno-pravni položaj Kosova, ki ga po Aćimoviću ne moremo primerjati z doslej znanimi rešitvami. Sedanji status se ne more enostavno enačiti s kategorijo mednarodnega protektorata, ki pomeni praviloma pogodbeno razmerje med slabšo in močnejšo državo, kjer slednja prevzema obveznosti zaščite in varovanje prve, ali pa prerogative suverene oblasti, predvsem na področju mednarodnih odnosov, česar ni v kosovskem primeru (Aćimović 2001: 352). Lutovac (1999: 118) meni, da je prazen prostor suverenosti ZRJ nadomeščen z ustanovitvijo nekakšnega sofisticiranega protektorata, ki bi omogočil, da sta Kosovo in Metohija formalno del Srbije, po drugi strani pa za kosovske Albance omogočil dejansko samostojnost. Prav tako sedanjega statusa ne moremo enačiti s pojmom skrbniškega ozemlja, ki je opredeljeno v XII. poglavju UL OZN in se nanaša na status nekdanjih kolonij ter predvideva sklenitev sporazuma, katerega cilj je emancipacija ozemlja. Tudi primerjava z entitetami v Bosni in Hercegovini ni primerna, saj entitete, v primerjavi s Kosovom, izvršujejo največji del suverene oblasti, razen manjših ustavnih omejitev v korist države Bosne in

Hercegovine. Zato velja odgovor iskati v povsem specifičnem položaju pokrajine. Glede na dejstvo, da je prišlo do umika jugoslovanske vojske in policije, zapuščanja kosovskega dela državne meje ter diplomatske dejavnosti, ki poteka mimo Beograda, lahko sklepamo, da gre za suspendirano suverenost ZRJ (Srbije in Črne gore) in samo nominalno ohranjanje ozemeljske celovitosti države (Aćimović 2001: 353). Kot drugo značilnost sedanjega statusa pa lahko navedemo, da gre za mednarodno prisilno upravo pokrajine, zato bi lahko govorili o stanju suspendirane suverenosti ZRJ in ustanovitvi mednarodne prisilne uprave v tem delu države (Lutovac 1999: 117; Aćimović 2001: 353).

2.4 Učinki mednarodne misije na Kosovu

Kar zadeva neposredne učinke resolucije 1244 in situacijo, ki je nastala z njenim izvajanjem in učinke mednarodne misije na Kosovu, lahko rečemo, da jih lahko vrednotimo dvojno. Med pozitivne učinke lahko štejemo, da so po sprejetju resolucije prenehali bombni napadi na Jugoslavijo in oboroženi spopadi med jugoslovanskimi varnostnimi silami in albanskimi uporniki ter stranski učinki teh spopadov. Pozitivni učinek je vsekakor tudi dejstvo, da je resolucija omogočila varno vrnitev albanskih beguncev na svoje domove. Zelo pomemben dosežek je tudi zasuk v smeri reševanja krize s političnimi sredstvi v okviru in s pooblastili OZN in opuščanje ideje (Albanec in NATO) o referendumu kot instrumentu odločanja o političnem položaju Kosova in vseh negativnih posledic tega dejanja, ki bi destabilizirale regijo (Aćimović 2001: 352). Če mednarodno prisotnost in učinke misije vrednotimo prek izvajanja pooblastil in uresničevanja ciljev resolucije in s stališča varnosti, varovanja človekovih in manjšinskih pravic ter prosperitete pokrajine, potem lahko rečemo, da gre za popoln neuspeh mednarodne skupnosti.

Kljub izjavam zahodnih državnikov in NATO, da gradijo »novo Kosovo«, so razmere v pokrajini povsem v nasprotju z deklariranimi cilji. Pokrajina se duši v korupciji, brezvladju, etnični in politični nestrpnosti in pomeni glavni vir nestabilnosti v regiji (Rohde 2000: 66). Etnično čiščenje in napadi na Nealbance še vedno niso ustavljeni, srbska kulturna dediščina se še naprej sistematično uničuje, celotna regija pa je postala izrazito bolj nestabilna (Bataković 1999: 30). Beograjska pisarna Visokega komisarja OZN za begunce je 16. novembra 1999 razglasila, da je 240.000 ljudi s Kosova razseljenih v Srbiji in Črni gori. Največ jih je zapustilo Kosovo v prvih petih tednih, ko so na Kosovo vkorakale NATO enote, še huje pa je, da se je etnično čiščenje izvajalo pred očmi UNCHR, UNMIK in OVSE, kar pomeni veliko napako mednarodne

skupnosti pri varstvu manjšin na Kosovu¹¹⁶ (Ward 2000: 37). Od 10. junija 1999 do danes je bilo ubitih in pogrešanih več kot 3000 ljudi (Jeremić 2005: 7), požganih je bilo 50.000 hiš in ukradenih ali nasilno odvzetih 12.000 vozil (Simić 2000: 229). Radikalni Albanci so desetletno politiko kršenja človekovih pravic, nasilja in od februarja 1998 tudi umorov in rušenja, ki jo je izvajal Miloševićev režim, nadomestili z novim nasiljem, pregoni in umori Srbov in ostalih Nealbancev. Njihov politični cilj je, da se Kosovo dokončno etnično očisti in da se od *de facto* neodvisnosti doseže *de iure* neodvisnost. Nadaljevanje take politike pomeni polom obstoječih norm varstva človekovih pravic in zaščite manjšin in mednarodnega posredovanja pri preprečevanju konfliktov (Janjić 1999: 72). Na temelju podatkov in raziskav Human Rights Watch je večji del nasilja politično motiviran in povezan z vpletenostjo krajevnih enot OVK, glavni motiv tega nasilja pa je z ustrahovanjem in nasiljem Nealbancev za vedno pregnati s Kosova (Ward 2000: 40). Suspendirana suverenost ZRJ po začetni fazi brezvladja preide v neko vrsto dvovladja: mednarodne uprave in transformirane OVK. Takšno dvovladje je omogočilo ali vsaj toleriralo etnično čiščenje in dejansko peljalo k ločitvi Kosova od Srbije in ZRJ (Srbije in Črne gore) (Lutovac 1999: 122). Odnos mednarodne skupnosti do OVK, transformirane v Kosovski zaščitni korpus in politično stranko njenega vodje Hashima Taqija, ki je svoje zavezništvo vnovčil proti Srbom in prevzel vajeti oblasti v svoje roke, je postavljen po načelu pragmatičnosti in večina članov mednarodne skupnosti je prišla v situacijo, da »sprejme nastali položaj in razmerje sil¹¹⁷« (Liotta 2003: 86; Janjić, 1999: 74). Namesto resnične demilitarizacije OVK in drugih oboroženih skupin je prišlo samo do transformacije te skupine, medtem ko je velik del oboroženih skupin ostal zunaj korpusa in zunaj kontrole KFOR (Lutovac 1999: 118) in še vedno razpolaga z ogromnimi količinami orožja¹¹⁸ (Liotta 2003: 86).

Janjić (1999: 73) identificira tri dimenzije nasilja po prihodu mednarodne mirovne misije: 1. vrnitev beguncev in OVK in njihovo maščevanje nad Srbi in drugimi manjšinami; 2. spopade med različnimi albanskimi skupinami in koncentracijo prizadevanj OVK, da Srbe dokončno prežene s Kosova; 3. poskusi nekaterih segmentov OVK, da si z orožjem in nasiljem zagotovi kontrolo nad urbanim delom Kosova, zlasti Prištino. Veliko nasilja so povzročile tudi oborožene

¹¹⁶ Po podatkih *Ad Hoc Task Force*, na katere se sklicuje Ward, je samo 400 Srbov ostalo v Prištini, 80 v Prizrenu in 28 v Uroševcu. Ostali so zatočišče našli v Kosovem Polju, Štrpcih, Dobratinu, Gračanici in Veliki Hoči ter v Kosovski Mitrovici. Prav tako še nekaj sto beguncev iz Krajine vztraja na Kosovu, v dveh kolektivnih centrih, medtem ko so bili vsi ostali požgani (Ward 2000: 41).

¹¹⁷ Pri tem je jasno, da je NATO najbolj odgovoren za nastalo stanje, krepitev in oborožitev OVK in afirmacijo Taqija. O tem pričajo številna dejstva: obiski in stiki tujih diplomatov in državljanov z vodstvom OVK. Kljub temu da je bila začasna vlada Kosova samooklicana, pa so jo UNMIK, KFOR in OVSE tolerirali. Temu v prid gre tudi transformacija OVK v Kosovski zaščitni Korpus in namen, da se ta organizacija spremeni v nacionalne obrambne sile Kosova (Janjić 1999: 74).

¹¹⁸ OVK je izročil le 10.000 kosov lahkega orožja (Janjić 1999: 74), medtem ko Liotta (2003: 86) trdi, da so na Kosovo od leta 1997 po nemirih v Albaniji spravili od 650.000 do 750.000 pušk in 3 milijone ročnih bomb.

tolpe iz severne Albanije, ki je bila dolgo časa zunaj kontrole Tiranе in je bila zatočišče mednarodnih kriminalcev, ki so po vojni skozi odprte meje prišli na Kosovo (Rhode 2000: 74; Janjić 1999: 73).

Značilnost kosovskega vsakdana pa predstavlja dejstvo, da je etnični konflikt na Kosovu multipliciran. Le-ta namreč ni več samo srbsko-albanski, marveč albansko-nealbanski. Tarče napadov so tudi pripadniki ostalih etničnih skupin: Romi¹¹⁹, Goranci, Bošnjaki, Hrvati in drugi (Vukomanović 1999: 55), žrtve nasilja pa postanejo še Albanci, bodisi tisti, ki so v preteklosti sodelovali s srbskimi oblastmi, bodisi da gre za umirjene posameznike in njihove družine, ki so obsojali metode nasilja in sistematične pregone (Ward 2000: 42). Del kosovsko-metohijskih Srbov, katerim ni omogočen varen prehod v centralno Srbijo, se je zatekel v enklave s srbsko večino, ki so pod zaščito KFOR, tako da je Kosovo v zelo kratkem času spontano kantonizirano. Spontana kantonizacija je ohranila še okoli 90.000 do 100.000 Srbov v štirih posebnih conah: 1) severni, od reke Ibar in Kosovske Mitrovice, kamor so se zatekli prebivalci iz Vučitrna in okolice; 2) centralni, ki obsega prostor med Gračanico in krajem Lipljan z desetimi srbskih vasi, kamor so se zatekli tudi prebivalci Prištine; 3) novobrdski, ki obsega prostor od Kosovske Kamenice do Gnjilanov, s pribežniki iz kraja Gnjilane in okolice, ter Štrpci in gora Brezovica, kamor so pribežali Srbi iz Prizrena in prizrenskega zaledja (Bataković 1999: 25).

Odziv mednarodne skupnosti na nasilje nad manjšinami lahko označimo za mlačen in neustrezen, zlasti v varnostnem pogledu. Umik jugoslovanske vojske in srbske policije je ustvaril vakuum, ki sta ga le delno zapolnila KFOR in policija UN. Medtem ko so samo v nekaterih predelih pokrajine manjšine uživale zaščito pripadnikov mednarodnih sil, pa so drugod ostali brez zaščite in so bili zaradi tega prisiljeni zapustiti domove (Ward 2000: 4). Temu je botrovalo tudi počasno in neučinkovito nameščanje in delovanje policijskih enot OZN in počasna graditev institucij demokratične samouprave na Kosovu. Službe javne uprave dolgo časa niso delovale ali pa jih je organizirala samooklicana Začasna vlada Kosova (Janjić 1999: 73). Glede na to, da je imela vojaška misija pod poveljstvom NATO v prvi fazi vso varnostno komponento v svojih rokah, le-ta nosi vso in izključno odgovornost za vse napake in neuspehe. Na neuspeh misije OZN, ki naj

¹¹⁹ Romi predstavljajo najbolj ogroženo skupino razseljenih in beguncev s Kosova, saj večinoma živijo pod socialnim minimumom in v nevdružnih razmerah. Njihovo število je težko ugotoviti, tako zaradi tradicionalne marginaliziranosti te etnične skupine, kot tudi dejstva, da se tudi sami izdajajo – po potrebi – za Srbe, Muslimane, Egipčane, Aškalije ali Albance. Po podatkih, s katerimi razpolagata Haliti in Jakšić, naj bi bili skoraj vsi Romi (po Halitiju – okrog 150.000) pregnani s Kosova do leta 2000. Samo v Črno goro naj bi zbežalo 43.000 Romov, ostali pa so se razsuli po Srbiji; manjše število je prišlo tudi v Makedonijo. V najtežjem položaju so Aškalije; gre za albanizirane Rome iz Metohije, ki imajo poleg revščine tudi komunikacijski problem, saj ne znajo srbskega jezika. (Iz intervjuja z Bajramom Halitijem, 25. januarja 2004 v Beogradu, Božidarjem Jakšićem 25. januarja 2004 v Beogradu in Rasimom Ljajićem, 26. junija 2001 v Beogradu in 10. junija 2003 v Beogradu).

bi zavarovala človekove pravice, opozarjajo praktično vse humanitarne nevladne organizacije v svojih poročilih (Lutovac 1999: 118). Neuspeh je toliko večji, ker se je povojni manjšinski eksodus zgodil na ozemlju, ki je bilo bolj kot katero koli drugo konfliktno ozemlje v svetu v letu 1999 deležno diplomatske in vojaške pozornosti ter gmotne pomoči. Ward (2000: 38) se zato upravičeno sprašuje, kaj sploh lahko pričakujemo od mednarodne skupnosti v tistih krajih, ki niso deležni njenega tolikšnega zanimanja, če le-ta ni sposobna ustaviti pobojev, ugrabitev, požiganj in razbojništev kljub vsem sredstvom, ki so ji na Kosovu na voljo. Zato ni pretirana ugotovitev, da je glavni cilj mednarodne vojaške in civilne misije na Kosovu – koncept »multietničnega Kosova« doživel poraz. V samo nekaj mesecih leta 1999 je Kosovo praktično postalo monoetnično ozemlje in skorajda popolnoma etnično očiščeno (Vukomanović 1999: 55–6). Le redki so primeri multietnične razdelitve oblasti (*multiethnic power sharing*) ali skupnega izgrajevanja skupnosti (*community-building to build upon*), vsakodnevni odhodi Srbov pa pričajo, da je vzpostavitev multietnične družbe vse manj verjeten projekt (Janjić 1999: 76–7). Pregarjanje in nasilje nad manjšinami privabi pozornost zahodne diplomacije in medijev šele tedaj, ko večina zapusti Kosovo, Ward (2000: 46–7) pa kot grozljivo hipotezo omenja cinično kalkulacijo Zahoda, da bo odhod Srbov mednarodnim silam na Kosovu v precejšnji meri olajšal upravljanje in delo. Zahodni voditelji se dolgo časa niso izrekli proti napadom in etničnemu čiščenju ter so svoje izjave pogosto postavljali v kontekst razumljivega in tragičnega maščevanja. Zato Ward prizadevanja mednarodne skupnosti na Kosovu ocenjuje kot polomijo, nesposobnost mednarodnih sil na Kosovu pa presega zgolj problem varovanja narodnih manjšin na Kosovu in ima širši pomen. Neuspeh KFOR in UNMIK, da preprečita nasilje in kaznujeta odgovorne za zločine, ustvarja ozračje negotovosti, v katerem cvetita kriminal in korupcija. In medtem ko je bil odgovor NATO na nasilje nad Albanci bombardiranje Jugoslavije, je mednarodna skupnost kljub prisotnosti 40.000 vojakov v pokrajini popolnoma nemočna, da se postavi po robu nasilju nad Srbi.

3. PRAVICA DO SAMOODLOČBE IN VPRAŠANJE KOSOVA IN METOHIJE

Kriza na Kosovu je tesno povezana s pravico narodov do samoodločbe, zato bi se poleg splošnih načel in ugotovitev veljalo dotakniti povsem konkretnih razmer, ki se nanašajo na pokrajino. To vprašanje je bilo v povsem specifičnem kontekstu ponovno postavljeno v ospredje z razpadom Jugoslavije in stopnjevanjem kosovske krize. Različne in povsem nasprotujoče si razlage principa do samoodločbe so privedle do oboroženih spopadov in vojne ter množičnih kršitev človekovih

pravic. Hkrati pa vprašanje pravice do samoodločbe narodov in problem Kosova ni izključno albansko ali srbsko vprašanje, temveč vprašanje širšega regionalnega pomena.

Vprašanje samoodločbe kosovskih Albancev in Kosova predstavlja spopad dveh enakopravnih načel oz. norm mednarodnega prava, pravice do samoodločbe naroda in pravice do ohranitve ozemelske celovitosti države oziroma spopad »etnične pravice«, na katero se sklicujejo kosovski Albanci in »zgodovinske pravice«, na katero se sklicujejo Srbi. Posledica spopada načel, na katere se sklicujejo obe strani v konfliktu, pa je povzročilo hude kršitve univerzalnih človekovih pravic (Lutovac 1998b: 35).

3.1 Vprašanje statusa kosovskih Albancev: narod ali narodna manjšina?

Kontroverzna problematika statusa kosovskih Albancev in vprašanje, ali gre za narodno manjšino ali za narod, je že od nekdaj neločljiv segment vprašanja pravice do samoodločbe kosovskih Albancev. Glede na to, da so stališča obeh strani zelo različna, bi bilo še najbolj objektivno predstaviti njune argumente. Kosovski Albanci so trdno prepričani, da imajo vse pogoje, da bi jih priznali za narod. Prav tako poudarjajo, da jim je v času nekdanje Jugoslavije po krivici vsiljen status narodne manjšine ter jim je zaradi tega onemogočena pravica do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, ki so je bili deležni drugi narodi v Jugoslaviji (Zajmi 1994: 177; Gruda 1999: 27). Svoje zahteve utemeljujejo z dejstvom, da imajo etnično, jezikovno in kulturno identiteto, da kompaktno poseljujejo prostor, kjer predstavljajo večino ter da imajo jasno opredeljen nacionalni program. Agani dokaj poenostavljeno pojmuje narodne manjšine kot skupine, ki ne morejo uresničiti pravice do samoodločbe do odcepitve, razen v elementarnih oblikah avtonomije. To pa naj ne bi veljalo za Kosovo in Albance v nekdanji Jugoslaviji, ki objektivno gledano lahko uresničijo pravico do samoodločbe v vseh možnih oblikah, vključno s pravico do odcepitve. Na področjih, kjer niso v večini, narodne manjšine po Aganiju ne morejo uresničiti pravice do samoodločbe ali zahtevati odcepitve in združevanje z matično državo. Takšne ugotovitve pa ne gre povezovati z Albanci v nekdanji Jugoslaviji, ki naj bi to pravico lahko uresničili na več načinov: z združevanjem vseh teritorijev, kjer v večini živijo, z združevanjem vseh Albancev iz nekdanje Jugoslavije v novo državno tvorbo, z ustanovitvijo suverene in neodvisne Republike Kosovo, s priznavanjem državotvornega značaja Albancev v Makedoniji in prek ustrezne avtonomne ureditve za Albance v preostalem delu Srbije in Črne gore. To je po Aganiju (1994: 203) zgovoren dokaz, da Albanci niso narodna manjšina.

Lutovac (1998a: 231) meni, da albanska stališča o tem, da Albanci niso manjšina, že od nekdaj predstavljajo uradno stališče Tirane. Za svojega so ga vzeli kosovski Albanci in so rezultat okrepljenih teženj za samoodločbo, vključno s pravico do odcepitve. Svoje zahteve utemeljujejo s številčnostjo in homogenostjo poselitve na delu srbskega ozemlja, ki predstavlja ločeno avtonomno enoto, ne upoštevajoč pri tem dejstva, da je bila podelitev avtonomije izraz pripravljenosti, da se Albancem omogoči bolj enakopraven položaj in ne rezultat zgodovinskih dejstev in razvoja Kosova kot regije, ki je kdaj koli bilo pod kulturnim ali političnim vplivom albanske države.

Na albanske argumente, ki se nanašajo na dokazovanja, da gre za narod in ne za manjšino, pa se lahko ozremo tudi iz drugačnega zornega kota. Namreč, večina argumentov, ki jih navajajo kosovski Albanci, se povsem ujema z definicijo narodnih manjšin profesorjev Capotortija ali pa Eidea. To je predvsem dejstvo, da je število Albancev manjše od števila ostale populacije¹²⁰. (Albanci predstavljajo 17,1 % populacije Srbije in 16,5 % populacije Srbije in Črne gore); razlikujejo se po jeziku, veroizpovedi in etničnih značilnostih in si kot skupnost prizadevajo obdržati te razlike. Od ostalega dela svojega naroda jih loči državna meja (*Ibid.*: 231). Če k temu dodamo še ugotovitev Brunnerja (1996: 129), ki pravi, da mora manjšina predstavljati večino prebivalstva na nekem avtonomnem ozemlju, kajti v nasprotnem avtonomija ne bi bila smiselna, ker bi princip vladavine večine privedel do dominacije večinskega prebivalstva nad manjšino, bi kosovske Albance potemtakem lahko obravnavali tudi kot klasično narodno manjšino¹²¹.

Vendar to nikakor ne pomeni, da se s tem lahko opraviči ravnanje srbske države ter da se albansko vprašanje lahko preprosto zapre zgolj s tezo, da sta nekdanja Jugoslavija in Srbija nudili najvišje možne standarde varstva človekovih in manjšinskih pravic, saj je očitno, da je na Kosovu jasno artikulirano vprašanje pravice do samoodločbe, ki je sestavni del korpusa človekovih pravic, kar je tudi formalno izraženo v obeh Mednarodnih paktih o človekovih pravicah iz leta 1966. Zato velja, da so kosovski Albanci upravičeni do izražanja zahteve po samoodločbi in da se s političnimi sredstvi lahko borijo za uresničitev tega cilja (Aćimović 2001: 347; Inić 1999: 52). Po drugi strani pa argument številčnosti, homogenega poselitvenega prostora in politična situacija v pokrajini kažejo na dejstvo, da je kosovske Albance nemogoče obravnavati kot »navadno« politično manjšino, meni Lutovac (1998a: 233). Prerekanje, kdo je in kdo ni upravičen do pravice do samoodločbe, vodi v povsem nasprotno in skrajno interpretacijo tega problema. Zato bi veljalo iskati rešitve v smeri, kjer bi bila samoodločba sprejemljiva za obe strani. Rešitev kosovskega

¹²⁰ Glej poglavje 1.3.

¹²¹ Tudi, denimo, Petrič(1984: 112) pojmuje kosovske Albance kot klasično narodno manjšino.

problema bi morala pomeniti kompromis, ki bi po eni strani omogočil kosovskim Albancem pravico do uresničevanja posameznih vidikov samoodločbe, po drugi strani pa ne bi posegal v vprašanje spremembe meja in ne bi kršil osnovnih interesov Srbije.

3.2 Argumenti v prid pravice do samoodločbe kosovskih Albancev

Glavna argumenta, s katerima Albanci utemeljujejo pravico do samoodločbe, je, prvič, njihova številčnost oziroma dejstvo, da je bilo število Albancev v SFRJ večje od števila Slovencev ali Makedoncev, in precej večje od števila Črnogorcev in, drugič, velika koncentracija na ozemljih, ki jih poseljujejo. To naj bi veljalo še zlasti za Kosovo. Izpostavlja se argument etnične teritorialnosti in se na dejstvu, da Albanci predstavljajo večinsko prebivalstvo, utemeljuje zahteva po neodvisnosti in s tem v zvezi tudi ustanovitev in funkcioniranje Kosova kot posebne neodvisne entitete na Balkanu (Zajmi 1994: 185). Po Aganiju (1994: 196) je absurdno obravnavati Albance kot narodno manjšino in iskati rešitve v okvirih nekakšne avtonomije, saj je praktično polovica vseh Albancev na Balkanu živela v Jugoslaviji in je upravičena do samoodločbe, tako kot drugi manj številčni narodi iz nekdanje Jugoslavije, ki so konstituirali svoje države. Etnična razmejitev med Srbi in Albanci, ki naj bi bila po Maliqiju (1994: 227) lažje izpeljiva kot v primeru ostalih balkanskih narodov (pri tem misli tudi na nekatere občine na jugu Srbije), je še en argument v prid pravice do samoodločbe kosovskih Albancev.

Naslednji, pogosto omenjan argument se nanaša na ustavnopravni položaj Kosova po Ustavi SFRJ iz leta 1974 in Ustavi AP Kosova iz istega leta, ki Kosovo opredelujeta kot samostojno politično-teritorialno enoto oziroma kot konstitutivni element federacije. Po mnenju Bajramija (1999: 32) je argument, da je Kosovo avtonomna enota Srbije in da zato ni upravičen do samoodločbe, neutemeljen, kajti ustava iz leta 1974 ni jasno določila, kateri subjekti imajo pravico do samoodločbe. Pravica do samoodločbe naj bi izhajala iz nekdanjega položaja v federaciji, v kateri je bilo Kosovo posebna federalna enota (*corpus separatum*), s svojo ustavo in z svojimi administrativnimi mejami (princip *uti possidetis* naj bi bil v korist celovitosti in neodvisnosti Kosova). Zahteva po samostojnosti Kosova pa naj ne bi predstavljala dejanje secesije, glede na to, da je Jugoslavija kot federacija, katere članica oziroma federalna enota je bilo Kosovo, razpadla. O secesiji od države ni moč govoriti, ko gre za državo, ki je razpadla (Agani 1994: 207; Zajmi 1994: 186).

Zahteve po pravici do odcepitve Albanci utemeljujejo tudi na zgodovinskih argumentih, predvsem na dogodkih ob vstopu Kosova v južnoslovanske državne tvorbe. Bajrami se sklicuje na sklepe Bujanske konference (31. 12. 1943–1. 2. 1944), v katerih so Albanci opredelili svoje zahtevo po samoodločbi Kosova, vključno s pravico do združevanja z Albanijo. Sklepi konference so naleteli na ostre obsodbe jugoslovanskega vrha, ki je izničil tisti del resolucije, ki se je nanašal na pravico do samoodločbe Albancev ter izločil možnost reševanja albanskega vprašanja izven meja Jugoslavije. Priključitev Kosova federalni Srbiji na Prizrenski skupščini 10. julija leta 1945, ko je bila sprejeta Resolucija o priključitvi Kosova in Metohije federalni Srbiji, pa za Bajramija (1999: 30) predstavlja aneksijo in »grob ponaredek politične volje albanskega ljudstva«. Reka (1999: 36) gre še dlje v preteklost in trdi, da je bilo Kosovo z vojaško okupacijo nasilno priključeno Srbiji leta 1912, po balkanskih vojnah, in da je bilo naslednjih 86 let izpostavljeno srbski represiji, genocidu in kulturnemu kolonializmu. Na podlagi teh zgodovinskih argumentov naj bi bili Albanci v trenutku razpada SFRJ upravičeni do redefinicije svojega statusa v Jugoslaviji in pravice, da ponovno določijo svoj konstitucionalni status. Ti argumenti naj bi Kosovo vrnili na stanje pred združitvijo s Srbijo leta 1945 (Bajrami 1999: 30).

Naslednji argument, ki ga izpostavljajo Albanci, zadeva represijo državnih organov proti albanskemu gibanju za enakopravnost in za republiški status Kosova znotraj nekdanje Jugoslavije (Zajmi 1994: 179) ter nasilno integracijo in vključevanje Kosova v srbsko državno strukturo in s tem odpravo avtonomije Kosova in njegovih legalnih organov oblasti, izločanje Albancev iz javnega, izobraževalnega in družbenega življenja ter izvajanje represije nad Albanci. Agani (1994: 203, 208–9) v zvezi s tem izpostavlja tisti del Deklaracije sedmih načel, ki pravi, da se na spoštovanje ozemeljske celovitosti sklicujejo tiste države, ki »delujejo v skladu z načeli o enakih pravicah do samoodločbe« in »katerih vlade zastopajo vse državljane«. Številni srbski avtorji se povsem strinjajo z albanskimi ugotovitvami o represivni naravi nekdanjega srbskega režima ter izražajo razumevanje za albansko nezadovoljstvo zaradi krivic, ki so jim bile prizadejane. Inić (1999: 50) meni, da so kosovski Albanci vsekakor upravičeni do morda najbolj izrazite dimenzije pravice do samoodločbe, ki se nanaša na pravico do življenja v demokratični družbi, kar so Albanci pogosto zamenjali s pravico do odcepitve, to pa je bilo še zlasti aktualno v času Miloševićevega režima. To pravico so utemeljevali z nedemokratično naravo režima v Srbiji in ZRJ, unitaristično ureditvijo Srbije in etnocentrističnim-kulturološkim obrazcem Srbije, ki je bil v tistem času zaprt za Albance.

Marko (1999: 277) meni, da kosovski Albanci izpolnjujejo kriterije za uresničevanje pravice do zunanjega vidika samoodločbe in so to pravico pridobili zaradi sistematčne diskriminacije in etničnega čiščenja v letih 1998 in 1999, ki ga je moč definirati kot genocid. Še prej pa so Albanci izrazili svojo voljo na referendumu, s katerim so razglasili Kosovo za neodvisno republiko, ki je sicer pripravljena sodelovati v novi jugoslovanski državni tvorbi.

Albanci med drugim v ospredje izpostavljajo zagotovila, da imajo kot etnita popolnoma koordinirano zavest, voljo ter zmogljivosti, da samostojno gradijo svojo skupnost in upravljajo sami s seboj (Janjić 1994: 154) ter da ne želijo biti del nikakršne kompleksne strukture Srbije. Kosovski Albanci svoje volje niso izrazili le v ustavni deklaraciji iz leta 1990, temveč tudi v drugih konstitutivnih dokumentih, ki so se nanašali na samostojnost in neodvisnost Kosova, še zlasti na referendumu iz leta 1991 (Zajmi 1994: 185–6). Očitki letijo tudi na srbsko-črnogorsko državo, ki v primerjavi s SFRJ ni ustavno utemeljena kot večnacionalna država in ki po Aganiju (1994: 208) izključuje Albance že v samem nazivu države, prav tako v njenih simbolih, himni itd. Nasilno zadrževanje Kosova v srbsko-črnogorski državi pa naj ne bi bilo nič drugega kot izraz kolonialne mentalitete srbske države in lakomnosti po kosovskem naravnem bogastvu (Zajmi 1994: 184).

Inić (1999: 51) dodaja, da bi argument za samoodločbo kosovskih Albancev lahko izhajal tudi iz naslova »načel«, ki so jih Srbija in bosanski Srbi zahtevali za Srbe v Bosni in ki jih potemtakem ni moč kratiti kosovskim Albancem.

Na koncu naj omenimo, da nekateri albanski avtorji proces osamosvojitve Kosova in združevanje vseh Albancev pojmujejo kot demokratičen proces, ki sovпада z integracijskimi procesi v Evropi, ki naj bi omogočil svobodo in nacionalno združevanje, kar predstavlja naravno pot in konstanto albanskega nacionalnega programa (Bajrami 1999: 33; Zajmi 1994: 185).

3.3 Argumenti, ki nasprotujejo pravici do samoodločbe kosovskih Albancev

Srbski avtorji kosovskim Albancem večinoma priznavajo pravico do samoodločbe. Sprejemajo zlasti tiste argumente, ki se nanašajo na nekdanji položaj Kosova v SFRJ ter represivni sistem Srbije v devetdesetih letih, vendar najpogosteje omenjajo le pravico do notranjih vidikov samoodločbe.

Po Aćimoviću (2001: 346) je odcepitev, katere cilj je ustanovitev samostojne države ali pridružitve že obstoječi državi, samo ena od možnih oblik uresničevanja pravice do samoodločbe. Zato naj zahteva po samoodločbi naroda sama po sebi ne bi predstavljala separatističnega dejanja. To bi veljalo le v primeru uporabe nasilnih sredstev za uresničitev tega cilja.

Omenimo še Janjićev (1994: 132) povzetek stališč, ki so najpogosteje krožila v srbski javnosti in s katerimi so še v času SFRJ, in tudi pozneje, zanikane možnosti samostojnega Kosova oziroma njegovega statusa republike, kar je bilo osrednja zahteva albanskega gibanja: republika je suverena država, in potemtakem ne moreta obstajati dve suvereni albanski državi; njihovo združevanje v eno državo pa bi povzročilo spremembo mednarodnih meja. Glede na dejstvo, da je državna suverenost nedeljiva, na ozemlju Srbije ne moreta obstajati dve državi, ker ena drugo izključujeta. Izključevanje srbske suverenosti na Kosovu bi pomenilo zanikanje pravice srbskega naroda do samoodločbe vključno s pravico do odcepitve in omogočanje te pravice Albancem, ki kot narodna manjšina do nje niso upravičeni. Manjšine so upravičene le do pravice do avtonomije in ne do nacionalne države. Ta pravica pripada narodom.

Argument, da ne moreta obstajati dve albanski državi, zasledimo tudi pri Iniću (1999: 53), ki ga utemeljuje z dejstvom, da prav tako ni bila možna ustanovitev treh srbskih držav (Srbije, Republike Srbske in nekdanje Republike Srbske Krajine). Nedvomno je, da so neugodne zgodovinske okoliščine botrovale dejstvu, da je polovica albanskega naroda ostala zunaj meja matične države, vendar bi težko našli narod, do katerega je bila zgodovina pravična in prizanesljiva, vsaj kar zadeva ozemlje Balkana in Srednje Evrope. Tako je, na primer, ena tretjina Srbov ostala zunaj meja matične Srbije; zgovoren je tudi primer Madžarov, ki živijo v sedmih sosednjih državah. Popravljanje domnevnih »zgodovinskih krivic« na račun drugih držav bi povzročilo le nove spore. Popravljanje meja in krivic pa ni politični ideal sodobne Evrope.

Glede zgodovinskih argumentov in dogodkov v zvezi z vstopom Kosova v južnoslovanske državne tvorbe so srbske interpretacije v popolnem nasprotju z albanskimi. V Srbiji je obveljalo prepričanje, da je bilo Kosovo po nekajstoletni turški okupaciji z osvobodilnimi balkanskimi vojnami končno ponovno priključeno Kraljevini Srbiji (1912) in da je od tedaj naprej legitimni, mednarodno priznani del srbske države (Samardžić 1989: 178). V zvezi z dogodki iz leta 1945 in za Albance spornimi odločitvami tedanjega Območnega narodnoosvobodilnega odbora, da se Kosovo priključi federalni Srbiji v okviru Jugoslavije, pa Krstić (1994: 31) meni, da je ta argument v nasprotju z načelom »državne kontinuitete Jugoslavije« iz sporazuma Tito-Šubašić (1.

november 1944), saj ni logično, da se državi »prikluči« teritorij, ki je bil že prej v njeni sestavi (za razliko od Istre ali Primorske, ki sta prej pripadali Italiji). Samardžić (1989: 179) se sklicuje na odločitev AVNOJ-a, ki ne priznava razbijanje Jugoslavije iz leta 1941, in v zvezi z zgoraj navedeno mednarodno priznano kontinuiteto razlaga, da ima Kosovo kontinuiteto pripadanja srbski državi od leta 1912¹²², torej od trenutka, ko je bilo z vojno odvzeto turški državi, nikoli pa ne Albaniji.

Velja omeniti še eno zgodovinsko dejstvo, da Kosovo nikoli ni bilo del albanske države, zato vprašanja neodvisnosti ne gre obravnavati kot nekakšno »zaznalo« pravico, ki bi jo bili dolžni uresničiti, kot recimo, v primeru baltskih republik, Estonije, Latvije in Litve. Kosovo prav tako nikoli ni bilo državna ali kvazi-državna tvorba, razen v času fašistične okupacije Italije, ki je argument, ki ga sicer zelo radi poudarjajo srbski nacionalisti, a gre kljub temu za dejstvo, ki je zgodovinsko pomembno (Inić 1999: 55).

Kar zadeva ustavnopravni položaj Kosova iz obdobja SFRJ, na katerega se pogosto sklicujejo kosovski Albanci, ki je, kot meni Horvat (1988: 103), pokrajinama omogočal status republike s večjimi pravicami, kot jih imajo ameriške ali nemške zvezne države, pa je nedvomno treba poudariti, da je Kosovo v Ustavi SFRJ in Ustavi SR Srbije iz leta 1974 opredeljeno kot sestavni del Srbije oziroma v »sestavi Srbije«. Ob tem Kosovo, kot sestavni del Srbije, ni bilo konstitutivni element Srbije, v primerjavi s pravico, ki jo je imelo na ravni jugoslovanske federalne skupnosti. To pomeni, da bi Albanci lahko imeli pravico do samoodločbe tudi v novi državni skupnosti, kot podedovano pravico, a šele kot sestavni del Srbije (Inić 1999: 55). Glede na to, da si Albanci prizadevajo, da iz nekdanjega statusa pokrajine avtomatično izpeljejo argumente za pravico do odcepitve, Milano (2003: 1014) podaja mnenje, da se je praksa EU in OZN oprla na mnenje Badinterjeve komisije, ki je sprejela ugotovitev, da so država SFRJ in njene institucije razpadle. Kljub temu da pravica do samoodločbe ni neposredno omenjena, je potem lahko uveljavljena tam, kjer je sovpadala s poročilom Badinterjeve komisije. Princip *uti possidetis* je Evropska komisija sprejela v primeru republik–članic nekdanje federacije in ne v primerih avtonomnih pokrajin, ki so deli republike. Prav tako ni razlogov, da bi se pravica kosovskih Albancev do samoodločbe obravnavala drugače kot recimo »ne-pravica« bosanskih ali hrvaških Srbov, glede na to, da je Badinterjeva komisija zavzela stališče, da so eni in drugi postali manjšine tako v BiH, kot

¹²² Tudi dr. Koštunica poudarja kontinuiteto pripadanja Kosova srbski državi, ki je povsem nesporna in priznana z Londonskim sporazumom 1913. (Iz intervjuja avtorja diplomske naloge z dr. Koštunico dne 17. oktobra 1998 v Beogradu).

na Hrvaškem, a vendar bi ti kriteriji morali veljati tudi za kosovske Albance, ne glede na to, kako močno se Albanci upirajo tovrstnim ugotovitvam (Inić 1999: 55).

Postavlja se tudi vprašanje samo-preživetja Kosova, saj se porajajo dvomi v ekonomsko sposobnost preživetja kosovske države, ki bi bila odvisna od mednarodne pomoči. Odvisnost pomeni ranljivost, ranljivost pa je vedno moč izrabljati (Danspeckgruber 1999: 45).

Podpora neodvisnosti Kosova in nadaljevanje dosedanje politike mednarodne skupnosti ter toleriranje albanskih skrajnežev bi pomenili polom varstva človekovih in manjšinskih pravic. Po drugi strani pa bi se lahko destabilizirala Makedonija, zaradi raznovrstnih scenarijev ozemeljskih delitev, bodisi znotraj meja makedonske države, ali vključevanja ozemelj z albansko večino v novoustanovljeno albansko državo (Janjić 1999: 72, 77). Po vsej verjetnosti pa neodvisno Kosovo ne bi bilo končni scenarij za albanske ozemeljske apetite; temu bi sledili še drugi deli albanske manjšine v sosednjih državah: v Makedoniji, Črni gori ali v Grčiji.

Neodvisnost Kosova bi lahko povzročila tudi razpad daytonske Bosne in Hercegovine. Po drugi strani pa bi predstavljala nevaren zgled za podobne primere in krizna področja drugod po Evropi in v svetu (Inić 1999: 53). Prelivanje etničnega konflikta v Makedonijo v letu 2001, zahteve po čedalje večji samostojnosti albanskih ozemelj in pogosti incidenti v tej republiki potrjujejo domnevo o nevarnosti destabilizacije celotne regije in kažejo na to, da »albansko vprašanje« še zdaleč ni rešeno. Prav tako je možno pričakovati nove spopade na jugu Srbije, ob meji z Kosovom, kjer je v letih 2000–2001 divjala prava vojna. Ob možni neodvisnosti pokrajine pa se bodo odprla nova–stara vprašanja, saj je podobne reakcije pričakovati v Republiki Srbski, po isti poti se lahko odpravijo tudi hercegovski Hrvati, omenja pa se prav tako vprašanje Sandžaka, kar pomeni dodatne probleme tako za Srbijo kot za Črno goro¹²³ (Liotta 2003: 94–104). Zaradi vseh omenjenih ugotovitev je samoodločba do odcepitve kosovskih Albancev v direktni zvezi z ozemeljsko razširitvijo Republike Albanije in potemtakem ustanovitvijo Velike Albanije, kar povsem sovпада s sanjami albanskih šovinistov in težnjami režima Enverja Hodxe. To bi bil, verjetno, največji absurd evropske politike (Inić 1999: 53), saj bi takšna odločitev pomenila sprejemanje etničnega čiščenja kot legitimnega sredstva za uresničitev ciljev secesionističnega

¹²³ Neodvisnost Kosova bi poleg nestabilnosti na Balkanu zagotovo okrepila skrajne politične sile v Srbiji, prav tako pa nekdanje kriminalce–sedaj politike na Kosovu. To bi utegnilo izničiti vsa prizadevanja za stabilizacijo Balkana v preteklih letih. Odločitev Srbije, da nadaljuje po demokratični poti, ki jo je izbrala leta 2000, bi doživela polom, saj bi v primeru izgube pokrajine prišle na oblast revanšistične sile, poosebljene v Srbski radikalni stranki. Na ta način bi se zavrla gospodarske in politične reforme; minimalne zahteve države, ki šteje deset milijonov ljudi pa bi bile žrtvovane za uresničevanje maksimalističnih zahtev države z manj kot dvema milijonoma prebivalcev (Jermić 2005: 7–8).

gibanja¹²⁴ (Lutovac 1999: 126; Milano 2003:1014), in bi bila nevaren model za reševanje etničnega konflikta, saj je, sodeč po kosovskih in prav tako makedonskih izkušnjah, politika uporabe nasilja prej deležna mednarodne podpore, kakor tisti, ki uporabljajo nenasilne metode (Liotta 2003: 83). Srbija bi kljub boleči izgubi svojega ozemlja na Kosovu lahko preživela kot država, kar pa gotovo ne velja za Makedonijo in Bosno. Zato se zastavlja vprašanje, ali imajo Albanci večjo pravico do samoodločbe, in s tem pravico do dveh albanskih držav oz. združevanja v eno, Veliko Albanijo, kot pa recimo Makedonci ali Bošnjaki, ki imajo samo eno, pa še to jim pogosto oporekajo. Pravico do samoodločbe naroda so Albanci uresničili v svoji matični državi Albaniji, tako kot so jo Srbi uresničili v Srbiji. To pravico imajo tudi deli albanskega naroda v drugih državah, le da v zvezi s tem obstaja neka meja, ki jo določa pravica do samoodločbe drugih narodov v teh državah. Zato ni razlogov, da Albanci ne bi uresničili te pravice, kot recimo Srbi v BiH, prek svoje entitete, meni Inić (1999: 53–4).

3.4 Ozemeljska celovitost nasproti pravici do samoodločbe

Posebno pozornost velja nameniti odnosu med dvema enakovrednima načeloma mednarodnega prava: načelu ozemeljske celovitosti in pravici do samoodločbe, ki posegata v samo jedro kosovskega problema in na katere se sklicujeta obe strani v konfliktu.

Resolucija 1244, tako kot tudi predhodno sprejete resolucije Varnostnega sveta (1160, 1199, 1203), potrjuje obveznosti članic OZN, da spoštujejo suverenost in ozemeljsko celovitost ZRJ in se v tem kontekstu sklicuje tudi na helsinško Sklepno listino iz leta 1975. Sklicevanje na Sklepno listino naj bi imelo posebno težo predvsem zaradi kompleksnega pristopa v obravnavanju ozemeljske celovitosti v njeni Deklaraciji o principih odnosov, ki v zvezi s pravico do samoodločbe narodov (VII. princip) hkrati zahteva tudi spoštovanje ozemeljske celovitosti (IV. princip), državne meje pa so posebno zaščitene s principom o njihovi nedotakljivosti (III. princip). Na ta način so po Aćimoviću (2001: 351) odpravljeni vsi dvomi, še zlasti glede spornega vprašanja o možnosti referendumu o bodočem statusu Kosova v kontekstu sklicevanja na dokument iz Ramboullieta.

Vodje kosovskih Albancev in oblast v Srbiji so se pogosto sklicevali na »mednarodne norme« in »helsinška načela«, vendar so te norme in načela tolmačili selektivno ali restriktivno. Vsaka stran

¹²⁴ Neodvisnost bi še povečala število pregnancev s Kosova, ki zaradi varnostnih in nemogočih življenjskih razmer ne vidijo svoje perspektive v pokrajini, saj albanske oblasti niso pokazale skoraj da nobene pripravljenosti za resnično multietnično Kosovo. To bi še dodatno obremenilo državo z največ begunci v Evropi, povzročilo radikalizacijo volilnega telesa in s tem povečalo destabilizacijo Srbije (Jeremić 2005: 8).

je poudarjala tisto, kar ji je ustrezalo, ignorirale pa so vse, kar je nasprotovalo njunim političnim ciljem. Pravica do samoodločbe, na katero se sklicujejo kosovski Albanci, ne pomeni nujno tudi pravice do neodvisne države. Po drugi strani pa bi se ZRJ (Srbija in Črna gora), ki se je oprijemala helsinških načel, predvsem načela ozemeljski celovitosti države, morala najprej prilagoditi helsinškim normam in upoštevati standarde OVSE (Lutovac 1999: 121). V zvezi s tem je treba poudariti potrebo po integralnem tolmačenju vseh načel omenjenega dokumenta, saj dokument predstavlja harmoničen splet pravic in obveznosti, ki jih ni moč obravnavati in upoštevati selektivno. Načelo po integralnem tolmačenju pa je izrecno poudarjeno v povezavi z osmim principom, ki se nanaša na pravico naroda do samoodločbe (Milinković 1999: 63).

Poleg navedenih načel pa je nujno poudariti tudi pomen spoštovanja človekovih pravic, ki je neločljivo povezan z upoštevanjem zgoraj navedenih načel. Odgovornost vlad do lastnega prebivalstva je postavljena kot eden izmed mednarodnih standardov v okviru OVSE. To pomeni, da je suverenost držav internacionalizirana v primeru kršenja človekovih pravic in ogrožanja regionalne varnosti. Skrb za človekove pravice omejuje suverenost držav članic OVSE in omogoča, da se skrb organizacije za človekove pravice ne jemlje več kot vmešavanje v notranje zadeve posamezne države (Lutovac 1999: 121). Množično kršenje človekovih pravic pa sta v preteklosti zagrešili tako Srbija, zlasti v času Miloševićeve vladavine, kot kosovski Albanci, zlasti v poveljnem obdobju ob prisotnosti mednarodnih sil v pokrajini. Prav tako ne moremo prezreti dejstva, da so se razmere po letu 1999 povsem spremenile. V primerjavi s Srbijo, kjer so od leta 2000 naprej na volitvah petkrat zaporedoma zmagale demokratične sile, se na Kosovu še vedno množično teptajo človekove pravice, srbska skupnost pa živi v najslabših pogojih v Evropi. Večina zločinov do današnjega dne ni raziskana, storilci pa niso obsojeni (Jeremić 2005: 5).

Dajanje prednosti enemu ali drugemu načelu ob neupoštevanju univerzalnih standardov varstva človekovih pravic ali pa celo ob upoštevanju ostalih načel vodi v izničenje enega ali drugega načela¹²⁵. Po drugi strani obstaja tudi nevarnost zlorabe človekovih in manjšinskih pravic s strani mednarodnih arbitrov, ki vodijo intervencionistično politiko tam, kjer jim to ustreza zaradi

¹²⁵ V zvezi s tem velja opozoriti na analogijo z dogodki na Hrvaškem. Medtem ko je glede spopada med dvema enakopravnima principoma mednarodnega prava – pravice do samoodločbe naroda in pravice do ozemeljske celovitosti države – mednarodna skupnost v primeru Hrvaške dala prednost drugemu principu, je v primeru Kosova prednost dobil očitno prvi princip. Lutovac (1999: 119) v zvezi s tem opozarja na dve nevarnosti: Prva se nanaša na dejstvo, da bi države lahko reševale probleme na način, kot je to storila Hrvaška, z etničnim čiščenjem (ki ga je mednarodna skupnost tolerirala). Druga se nanaša na dejstvo, da se je o avtonomiji (ali neodvisnosti) možno pogajati le z orožjem v rokah. Z drugimi besedami: če se dejanskemu stanju na terenu daje prednost pred normami in principi, potem je to zelo nevaren signal za podobne probleme v svetu. Zato kaže toleriranje etničnega čiščenja na Kosovu na morebitno taktiko poenostavljanja stvari na terenu, da bi se zmanjšalo število razpoložljivih opcij in poenostavila procedura za reševanje statusnih problemov.

povsem drugačnih interesov. To velja tudi za separatistična gibanja, ki lahko v imenu človekovih pravic vodijo boj za povsem drugačne cilje. Zato podpiranje ozemeljske celovitosti, ne glede na stopnjo represije v državi, ali podpora separatističnemu gibanju, ne glede na njegovo naravo, metode boja in cilje, popolnoma relativizirajo pomen teh načel. Podpora enemu ali drugemu načelu, v primerih, ko obe strani nastopata izven helsinških norm, in pristransko arbitriranje mednarodne skupnosti lahko povzroči nepredvidljive posledice tako v konkretnih primerih, kot tudi na širšem mednarodnem področju (Lutovac 1999: 121–2).

3.5 Vprašanje končnega statusa Kosova in Metohije

Na koncu bi se veljalo dotakniti prihodnjega statusa Kosova in Metohije. Glede na to, da pogajanja o končnem statusu še niso zaključena, se ne bomo spuščali v špekulacije o njihovem možnem izidu. Omenili bomo le stališča vpletenih akterjev in vrzeli, na katere bodo naleteli pogajalci in mednarodni arbitri pri reševanju končnega statusa pokrajine.

Medtem ko si Albanci želijo takojšnje in brezpogojne neodvisnosti, je srbska stran skušala preložiti dokončno odločitev o statusu pokrajine z argumenti, da še vedno ni napočil čas za reševanje tako občutljive problematike (Joseph 2005: 120–1) ter da je pred določitvijo dokončnega statusa pokrajine potrebno najprej zagotoviti spoštovanje osnovnih demokratičnih standardov (Jeremić 2005: 6). Predstavniki mednarodne skupnosti na Kosovu si sicer prizadevajo, da bi razmere v pokrajini predstavili v kar se da dobri luči in da bi omilili dejstva o resničnih dogajanjih v pokrajini¹²⁶. Celo predstavniki ameriške administracije priznavajo, da bo uresničevanje standardov trajalo še vrsto let (Burns 2005: 12). Po besedah posebnega odposlanca generalnega sekretarja OZN in šefa UNMIK, Jessena Petersena (2005: 6), ki ne prejudicira rezultatov bodočih pogajanj o statusu, naj bi reševanje problema dokončnega statusa pokrajine prispevalo k odpravi nakopičenih ekonomskih in socialnih težav in problemov ter sprožilo procese nujno potrebne privatizacije, ki bi privabila tuje investicije, po drugi strani pa bi omogočilo Srbiji, da se osredotoči na lastne probleme in svojo prihodnost.

Lutovac (1999: 123) omenja tri poglavitne dejavnike, ki naj bi vplivali na bodoči status pokrajine in na praktično uresničevanje pravice do samoodločbe: politična volja in drža kosovskih

¹²⁶ Obstaja nevarnost diametralno drugačnega vrednotenja kosovskega vsakdana in predstavljanja lažnega napredka v pokrajini. Omenimo samo dejstvo, da se je manj kot 5 % pregnancev Nealbancev vrnilo na Kosovo, številni pa so bili kmalu prisiljeni prodati svoje premoženje in zaradi groženj zapustiti pokrajino. Brezposelnost med Srbi znaša 95 %. V nobenem primeru pa se napake dosedanje uprave na Kosovu ne bi smele nagarajevati zaradi bojazni po še večjem izbruhu nasilja (Jeremić 2005: 6)

Albancev, politična volja in drža srbskih oblasti ter politična volja vodilnih držav mednarodne skupnosti. Pri tem bo vloga mednarodne skupnosti glede na to, da je le-ta prevzela vlogo arbitra v prihodnjih političnih odločitvah, ki se nanašajo na status Kosova in Metohije, odločilnega pomena.

Skupina za stike je v zvezi z bodočim statusom posebej poudarila, da prihodnji status Kosova ne bo enostranska odločitev ene strani ali rezultat uporabe sile, ob spoštovanju ozemelske celovitosti sosednjih držav (Burns 2005: 14), prav tako pa prihodnji status Kosova ne bo pomenil vračanje na stanje pred letom 1999; za nesprejemljivo rešitev pa je označila tudi možnost ozemelske delitve pokrajine, vključno z združevanjem z drugo državo (Jessen-Petersen 2005: 8). Po mnenju Burnsa (2005: 14) bi rešitve za prihodnji status Kosova morale:

- biti utemeljene na popolnem spoštovanju človekovih pravic, vključno s pravico do vračanja beguncev na svoje domove,
- temeljiti na učinkovitem varstvu manjšin,
- upoštevati zaščito kulturne in zgodovinske dediščine in
- vsebovati učinkovite mehanizme za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Pričakovati je nadaljevanje mednarodne vojaške in civilne navzočnosti v pokrajini z nalogo nadzorovanja implementacije sprejetega ter spremljanje političnih in varnostnih razmer v pokrajini.

Kljub številnim negativnim posledicam, ki predstavljajo resno grožnjo varnosti v regiji in izzive mednarodnem pravu, katere smo izčrpno predstavili v prejšnjih poglavjih, pa se del zahodnih diplomatskih krogov, kljub načelnim izjavam, da se vnaprej ne more govoriti o statusu pokrajine, nagiba k neodvisnosti Kosova. Posamezne nevladne organizacije (recimo ameriška *International Crisis Group*) ter nekateri diplomati in visoki uradniki mednarodnih organizacij, med njimi, denimo, Wesley Clark, bivši poveljnik NATO, pa celo zagovarjajo enostransko priznanje neodvisnosti Kosova pod pretvezo, da se le na ta način lahko prepreči širitev nasilja tudi ob popolnem ignoriranju Beograda, Moskve in Pekinga, ki nasprotujejo takšni odločitvi (Reljić 2005: 28). Podobna stališča zasledimo tudi pri uradnih izjavah zahodnih diplomatov, tako, denimo, Burns (2005: 14) deli prepričanje, da Srbija ne more biti enakopraven partner pri zagotavljanju regionalne stabilnosti zaradi svoje obremenjujoče petnajstletne dediščine, po drugi strani pa ji Kosovo predstavlja le breme, ki se ga je treba znebiti. Veljalo bi opozoriti tudi na odnos mednarodnih dejavnikov, zlasti zahodnih držav, do upravljanja z mirovnim procesom v pokrajini. Medtem ko so bili v primeru Bosne in Hercegovine skrajneži izločeni iz mirovnega procesa, pa

le-ti na Kosovu uživajo neprikrito podporo, ob pogosto neokusnih in bizarnih argumentih, da »lahko prispevajo k demokratizaciji in stabilizaciji razmer¹²⁷«, kar samo pogloblja nezaupanje tako v albanske oblasti kot tudi v mednarodno skupnost ter poraja globoke dvome v dobre namere mednarodnih dejavnikov.

V zadnjem času smo priča tudi izjavam o domnevno kompromisni rešitvi, ki jo predstavlja načrt o »pogojni neodvisnosti« pokrajine«. Na podlagi tega bi Kosovu prepovedali združevanje z Albanijo ali albanskimi ozemlji v Makedoniji, Srbiji ali Črni gori, v zameno za neodvisnost. Reljić (2005: 29) ga označuje za »retorično rešitev«, saj nikakor ni moč pričakovati, da se bo Srbija odpovedala delu svojega ozemlja, zlasti ne tistemu delu, ki predstavlja »zibelko nacionalne in kulturne identitete«. Za Kosovo bi takšna rešitev pomenila predvsem dolgoročno pristajanje na »državo drugega reda«. Takšen pristop po besedah avtorja predstavlja popuščanje in nagrajevanje skrajnežev ter opozorilo, da je z nasiljem možno izsiliti rešitve, kar se je izkazalo v pogromih marca leta 2004, ko so Albanci množično šikanirali Srbe in požigali njihove hiše in cerkve.

Končni status Kosova bo sčasoma morda res rešen z neodvisnostjo Kosova. V tem primeru bo mednarodna skupnost soudeleženec razkrajanja lastnih norm, ki jih je postavila v primeru razpada Jugoslavije in priznanja novih držav. Neodvisnost Kosova bi pomenila, da je prvič od začetka jugoslovanske krize enota, ki je statusno nižja od republike, upravičena do pravice do odcepitve. V primeru, da odcepitev Kosova od Srbije ne bo izpeljano sporazumno, torej s privolitvijo Srbije, bi priznanje neodvisnega Kosova poteptalo pravilo *uti possidetis*, ali vsaj princip, ki ga je uporabila Badinterjeva komisija, ki je omejila pravico do neodvisnosti na nekdanje republike. Takšna odločitev pa bi vsekakor potrdila stališča politikov in avtorjev, ki so v devetdesetih letih zagovarjali mnenje, da administrativno postavljene meje federalnih enot ne ustrezajo mejam bodočih držav (Kovács 2003: 446-7). Neodvisnost Kosova bi legitimizirala secesijo kot mehanizem razreševanja etničnega konflikta, s čimer bi bilo omogočeno razbijanje Srbije glede na to, da je Kosovo njen integralni del. To bi pomenilo, da je mednarodno pravo nekaj, kar lahko soglasno odklanja praksa držav, za kar ni opore v mednarodnih dokumentih ali doktrini in kar se upira temeljnemu načelom, na katerih sloni sodobni mednarodni red, oziroma zapuščanje stvarnih tal mednarodnega prava ter spuščanje na raven špekulacije ali želja (Petrić, 1984: 116).

¹²⁷ Gre za podporo nekdanjim komandantom OVK: Hashimu Taqiju, Ramushu Haradinaju in Agimu Çekuju, zoper katere obstajajo številni bremenilni dokazi, da so storili vojne zločine in da so odgovorni za etnično čiščenje nealbanskega prebivalstva.

Z odcepitvijo Kosova kot integralnega dela Srbije pa bi težko obveljal neki logičen protiargument, s katerim bi se lahko preprečila odcepitev severnega dela Kosova od pokrajine. Neodvisnost bi pomenila kršenje Zaključnega akta iz Helsinkov (1975), Pariške listine (1990) in kršenje Resolucije 1244 VS OZN (Jeremić 2005: 9) ter bi ogrozila daytonski princip integracije, ki bi mu kljuboval kosovski princip dezintegracije (Vukomanović 1999: 56). Vsiljevanje kakršnega koli nepravičnega sporazuma Beogradu, bi, po mnenju Josepha, pahnilo Srbijo v globoko in dolgotrajno krizo (2005: 119).

Vprašanje je torej, na kakšen način bi se pravno lahko utemeljila neodvisnost Kosova. Nekateri avtorji zagovarjajo preprosto revizijo določb Badinterjeve komisije, ki bi omogočile odcepitev Kosova. Ta revizija bi pomenila spremembo v pojmovanju republike kot nosilke pravice do samoodločbe ter omogočila, da se tudi avtonomnima pokrajinama prizna status federalnih enot, z utemeljitvijo, da so bile »*de facto* republike«. Na ta način naj bi bila onemogočena nadaljnja fragmentacija, saj sta samo v okviru Srbije obstajali dve pokrajini s takšnimi pravicami. Tako naj novoustanovljena Republika Srbska v Bosni in Hercegovini ne bi imela takšne pravice, vendar bi bila kljub temu takšna interpretacija sila neprepričljiva in pravno sporna. Zato posamezni avtorji predlagajo, naj mednarodna skupnost sprejme neodvisnost Kosova kot precedens, in sicer ne na podlagi revizije Badinterjeve komisije, marveč na podlagi resolucije 1244 VS OZN, v kateri naj bi status Kosova ostal odprt. Na podlagi takšnih razlag neodvisnost Kosova ne bi sprožila zahteve separatističnih gibanj drugje, ker se resolucija nanaša zgolj na Kosovo (Kovács 2003: 447). Glede na to, da je v resoluciji 1244 jasno zapisano, da je Kosovo del ZRJ, Lutovac (1999: 119) meni, da bo v primeru neodvisnosti kosovski problem najverjetneje obravnavan kot nekakšen poseben primer, saj bodo mednarodni običaji in norme sekundarnega pomena in kosovske rešitve ne bodo veljale za druge primere. Tisto, kar bo omogočeno kosovskim Albancem, ne bo dovoljeno Srbom v Bosni, Kurdom ali Baskom. Joseph (2005: 119) je prepričan, da bi bilo v primeru podelitve neodvisnosti Kosovu nujno zagotoviti kolektivno soglasje znotraj Skupine za stike, na podlagi katerega bi potem sprejeli povsem novo resolucijo v VS OZN, ki bi opredelila status Kosova. Prav tako bi bilo potrebno zagotoviti mednarodni nadzor ter nujno uvesti kantonizacijo pokrajine (vključno z zgodovinsko-verskimi kraji) in zagamčiti posebne pravice in povezave Srbov z matično Srbijo. Tako kot bi Beograd moral sprejeti neodvisnost Kosova, bi Priština morala sprejeti lokalno srbsko kontrolo nad posameznimi kraji in območji ob teritorialni zaščiti, ki ne bi bila zgolj prazna obljuba na papirju, kot je to bilo doslej, opozarja Joseph.

Kovášceva (2003: 448) pa je prepričana, da bo ne glede na prihodnjo formulacijo neodvisnosti Kosova takšna odločitev sprožila procese separatizma na podlagi pravice do samoodločbe z vsemi tveganji, negativnimi posledicami, ki jih mednarodna skupnost ni uspela zaježiti. Prepad med deklariranimi normami mednarodne skupnosti in dejansko prakso pa bi se še bolj poglobil, s čimer bodo resno ogroženi temelji mednarodnega reda in stabilnosti.

3.6 Vprašanje decentralizacije in avtonomije

Vprašanja, povezana z decentralizacijo pokrajine in z različnimi modeli avtonomije (bodisi znotraj Srbije ali pa neodvisnega Kosova), predstavljajo, ne glede na končni status pokrajine, ključne probleme za ohranjanje miru v pokrajini in v celotni regiji.

Urejanje manjšinskega vprašanja in spoštovanje človekovih in manjšinskih pravic na Balkanu je na ta način postalo prvovrstno vprašanje za mir v regiji. Ključ prihodnosti leži prav na Kosovu. V primeru nadaljnjega kršenja pravic Srbov in ostalih Nealbancev na Kosovu se bo začarani krog nasilja v celotni regiji nadaljeval (Joseph 2005: 118). Zato je po mnenju Batakovića (1999: 31) nujno potrebna bolj nepristranska in učinkovita zaščita vseh etničnih skupin na Kosovu ter spoštovanje njihove različnosti ter pravice do uporabe lastnega jezika, kulture in vere. Vprašanje decentralizacije, ki je v ospredje postavilo predloge o etnični delitvi in kantonizaciji pokrajine (predloge so ostro zavrnila ZDA in EU), se znova kaže kot nujna rešitev, zlasti po brutalnih napadih albanskih množic, marca 2004. Na izbruh nasilja se je VS OZN 30. aprila 2004 odzval z zahtevo, ki jo je naslovil na generalnega sekretarja OZN, da pripravi predloge za izboljšanje institucionalne ureditve pokrajine, ki bi slonela na bolj učinkoviti lokalni samoupravi in prenosu pooblastil na lokalne oblasti in skupnosti na Kosovu. Predstavniki mednarodne skupnosti so doslej pristajali le na neznatne spremembe v okviru standardov Sveta Evrope, medtem ko so se albanski voditelji v strahu pred etnično razdelitvijo pokrajine odločno izrekli proti uvajanju kakršnih koli posebnih pravic za manjšinske skupnosti v pokrajini (Đukanović 2005: 4). Zato sta neustrezna in nezadostna zaščita in slabe varnostne razmere v pokrajini poglavitni vzrok nesodelovanja srbskih predstavnikov v kosovskih institucijah. Kljub različnim stališčem glede načina in stopnje sodelovanja in udeležbe v javnem življenju v pokrajini pa se celo najbolj zmerni politični krogi v Srbiji, vključno s predsednikom Srbije Borisom Tadićem, zavedajo, da je skoraj nemogoče pričakovati, da bi kosovski Srbi privolili v sodelovanje v institucijah, ki so zelo malo ali skoraj nič naredile za zagotavljanje osnovnih človekovih in državljskih pravic. Zato vprašanje decentralizacije Kosova ni le vprašanje učinkovitejšega izvajanja oblasti, kot lahko razberemo iz

načrtov UNMIK, marveč osnovni predpogoj za preživetje, varnost in vrnitev razseljencev (Jeremić 2005: 5–7).

V preteklem letu lahko zasledimo kar nekaj predlogov za decentralizacijo pokrajine ter pobud za uvajanje avtonomije, ki se med seboj precej razlikujejo, dejstvo pa je, da je prav od uspešne in nujno potrebne decentralizacije pokrajine odvisna tako usoda »multietničnega« Kosova, za katerega se vsaj deklarativno izrekajo akterji kosovske krize, kot tudi ohranjanje krhkega miru v pokrajini in regiji.

Narodna skupščina Republike Srbije je 29. aprila 2004 sprejela Odločbo o osnutku Načrta za politično resolucijo o trenutnih razmerah na Kosovu in Metohiji, v kateri zasledimo predlog o tristopenjski avtonomiji za Srbe in Nealbance, in sicer teritorialno, kulturno in personalno avtonomijo. Načrt, ki sloni na principih demokratične lokalne samouprave, naj bi potrdili Svet Evrope in EU. Po mnenju predlagateljev teritorialna avtonomija, tako kot je zastavljena v načrtu, ne pomeni delitve Kosova, marveč je to način za ohranjanje multietnične podobe pokrajine. Teritorialna avtonomija bi obsegala 5 področij, kjer so Srbi v večini (centralno Kosovo, severno Kosovo, dolina Morave, Šara in del Metohije). Predeli, ki so kompaktno poseljeni s srbskimi prebivalci, bi tvorili regije in bi imeli status teritorialne avtonomije in posebne organe oblasti, lastno policijo, civilno zaščito, zakonodajo, sodišča in sistem obveščanja; prav tako bi bili upravičeni do upravljanja z naravnimi bogastvi in kulturno dediščino. Glavni organi avtonomije bi bili skupščina, izvršni svet, administrativni organi in sodišča. Vsi trije vidiki avtonomije naj bi tvorili Srbsko avtonomno skupnost Kosova in Metohije. Ozemlja s pomembnimi kulturnimi spomeniki, ki se naslanjajo na srbska ozemlja, bi bila vključena v teritorij srbskih regij, medtem ko bi bili drugod deležni posebnega mednarodnega varstva in zaščite Republike Srbije (Pečka patrijaršija, spomenik kosovski bitki ter kulturni spomeniki iz obdobja nemanjičke dinastije) (Đukanović 2005: 24). V zvezi s tem velja omeniti tudi predlog stališč, ki so oblikovana v kabinetu srbskega predsednika Tadića in se nanašajo na zahteve, bistvene za obstoj in preživetje Nealbancev na Kosovu: lokalno sodstvo; lokalna policija; lokalno zdravstveno varstvo, lokalno šolstvo; prilagajanje načina razmejevanja občin kriterijem, ki sovpadajo z Evropsko listino o lokalni samoupravi (Jeremić 2005: 7).

Načrt o decentralizaciji pokrajine po vzoru belgijskega modela je pripravila tudi Avstrija, skupaj s svojimi regionalnimi partnericami (Slovenijo, Češko, Slovaško, Madžarsko in Poljsko). Načrt se nanaša na izboljšanje gospodarskih razmer, preprečevanje kriminala in korupcije, zaščito kulturne

dediščine in na položaj in varstvo manjšin. Decentralizacija, ki bi temeljila na demografskih in etničnih kriterijih, naj bi izboljšala položaj manjšinskih skupnosti. Predlog so soglasno zavrnil tako albanske stranke kot tudi uradni Beograd, z argumentom, da je kopiranje tujih modelov neustrezno, za nesprejemljivo pa je označeno tudi večanje pristojnosti kosovskih institucij, ki ne spoštujejo niti minimalnih demokratičnih standardov. Predlog so dokaj hladno sprejeli tudi v EU (Đukanović 2005: 25).

Med predloge, ki jih je podala mednarodna skupnost, sodi tudi predlog Delovne skupine za lokalno samoupravo, ki jo sestavljajo predstavniki UNMIK, predstavniki kosovske vlade ter mednarodni eksperti iz Sveta Evrope, OVSE in USAID (*United States Agency for International Development*). Delovna skupina je izdelala Okvir za reformo samouprave na Kosovu in decentralizacijo pokrajine. Predlog izhaja iz mnenja, da reforma samouprave lahko prispeva k zagotovitvi pogojev za multietnično Kosovo in se naslanja na evropske izkušnje ter zagovarja ustanovitev večjega števila manjših občin, ki naj bi bile temeljne enote lokalne samouprave. Glavni organi, ki jih predvideva predlog, so občinska skupščina, predsednik, podpredsednik in izvršni svet občine. Predlog predvsem obravnava mehanizme financiranja občin in načine pospeševanja ekonomskega razvoja, ohranjanje kulturne dediščine in upravljanja z naravnimi bogastvi. Kljub temu da je koncept utemeljen na evropskih izkušnjah, pa je daleč pod pričakovanji manjšinskih skupnosti na Kosovu, saj niti ne omenja posebnih rešitev za zaščito manjšinskih skupnosti na lokalni ravni. Glede na to, da gre zgolj za manjše popravke sedanjega stanja, je predlog naletel na dokaj rezerviran sprejem Beograda, medtem ko ga Albanci in mednarodna skupnost podpirajo (*Ibid.*: 28).

Razlike v podanih predlogih za decentralizacijo Kosova se kažejo tako v izhodiščih kot v stališčih o prihodnjem statusu pokrajine. Joseph meni, da je projekt multietničnega Kosova daleč od resničnosti, saj se akterji kosovske krize pogajajo o načinih ločevanja in ne o medsebojnem sožitju (2005: 120). Kljub temu da sta mednarodna skupnost in še zlasti EU doslej zavračali vsak predlog o kakršni koli obliki teritorialne avtonomije kot načinu varstva nealbanskih skupnosti (Đukanović 2005: 28), pa nezadostna stopnja politične in etnične strpnosti opozarjata na dejstvo, da bosta UNMIK in mednarodna skupnost prej ali slej morala sprejeti zahteve po kantonizaciji ali drugih oblikah teritorialne zaščite etničnih in človekovih pravic kot minimalna pogoja za postavitev multietnične družbe na Kosovu (Bataković 1999: 31; Jeremić 2005: 6).

Obseg manjšinskega varstva in pravice do avtonomije, ki jih zasledimo v predlogih o decentralizaciji (zlasti mednarodnih predlogih), je že na prvi pogled daleč pod tistim v času nekdanje Jugoslavije in celo pod stopnjo, ki jo je vsaj formalno zagotavljal Miloševićev režim. Prav omejevanje pravice do avtonomije in kršenje manjšinskih in človekovih pravic pa je bil eden poglavitnih razlogov za mednarodno vojaško posredovanje na Kosovu in zato ne moremo prezreti ugotovitve o obstoju dvojnih standardov mednarodne skupnosti.

4. ZAKLJUČEK

Padec berlinskega zidu ter velike spremembe v Vzhodni Evropi ob koncu prejšnjega stoletja so izpostavile vprašanje narodnih manjšin, že obstoječih ali novih manjšin v novih državah. Z izbruhom etničnih vojn v nekdanji Jugoslaviji in ZSSR se je izkazalo, da je ustrezno reševanje manjšinskega vprašanja tesno povezano z vprašanjem regionalne stabilnosti in da so za obvladovanje ter odpravljanje etničnih napetosti bolj kot kadarkoli prej nujno potrebni bolj učinkoviti mehanizmi varstva manjšin.

Marsikje so ti konflikti povezani z uresničevanjem pravice do samoodločbe. Pravica do samoodločbe pa je bila pogosto zamenjana s pravico do odcepitve (zunanj vidik pravice do samoodločbe), kar se zlasti kaže v težnjah kosovskih Albancev. V pričujoči diplomski nalogi smo skušali pokazati, da pravica do odcepitve ne pripada manjšinam oziroma da so do nje manjšine upravičene le v skrajnem primeru, ko je ogrožen njihov fizični obstoj. Prav tako smo opozorili na dejstvo, da so s procesom uresničevanja pravice do samoodločbe povezane številne negativne posledice, saj razkroj držav, katerega posledica so medetnični konflikti, resno ogrožajo mednarodni red in stabilnost, in je očitno, da vsak narod, še manj pa narodna manjšina, ne more imeti svoje države, ker bi proces razkrajanja držav privedel do popolne zmede in težko obvladljivih razmer. Prav tako interes mednarodne skupnosti ni in ne more biti obstoj velikega števila majhnih in od mednarodne pomoči odvisnih držav, ki bi lahko hkrati predstavljale tudi resen vir nestabilnosti.

Potreba po razvoju novih in učinkovitih modelov manjšinskega varstva, ki naj bi omogočili medsebojno mirno sožitje med različnimi etničnimi skupinami, se zato kaže kot prednostna naloga mednarodne skupnosti. Eden od možnih modelov nedvomno predstavlja koncept avtonomije, zlasti teritorialna avtonomija, ki jo lahko razumemo kot enega najbolj izpopolnjenih mehanizmov varstva manjšin. Hkrati lahko pomeni tudi enega od možnih vidikov uresničevanja

pravice do notranje samoodločbe in kolektivnih pravic narodne manjšine, do katerih je upravičen vsak narod ali narodna manjšina.

V zvezi s tem je treba poudariti, da mednarodno pravo precej pomanjkljivo opredeljuje avtonomijo, tako kot je pomanjkljivo opredeljen tudi kolektivni vidik kolektivnih manjšinskih pravic, kamor sodi pravica do avtonomije. Postopno in počasno razvijanje manjšinskega varstva, še zlasti kar zadeva kolektivne pravice, ki jih države niso pripravljene priznati, vsekakor botruje tudi omejitvam v zvezi z opredeljevanjem pojma in vsebine avtonomije.

Skopost takšnih določil je še zlasti očitna v dokumentih OZN, ki so bolj ko ne zelo togi, kar zadeva problematiko narodnih manjšin. Edini dokument, ki se v celoti nanaša na narodne manjšine – Deklaracija o pripadnikih narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin iz leta 1992 – ne omenja pravice do avtonomije, saj je že iz imena dokumenta razvidno, da gre zgolj za individualne pravice pripadnikov narodnih manjšin, vendar je treba dodati, da dokument vsebuje nekatera določila, ki se vendarle nanašajo na pravico do sodelovanja v javnem življenju, ki bi se v prihodnje lahko razvile tudi v pravico do avtonomije. Evropski dokumenti, ki se nanašajo na pravice narodnih manjšin, predstavljajo vsekakor korak naprej v primerjavi s tistimi, ki so sprejeti na ravni OZN. Najpomembnejši so zlasti tisti, ki so jih sprejeli v okviru SE in KVSE/OVSE. V evropskih dokumentih lahko zasledimo izhodišča, ki vsebujejo elemente avtonomije, kot recimo v Okvirni konvenciji o narodnih manjšinah. Omembe vredna je tudi Evropska listina o regionalnih jezikih, v kateri so podani nekateri elementi kulturne avtonomije in pravice do sodelovanja v javnem življenju. Izrecno omenjanje pravice do avtonomije pa zasledimo pri »Komisiji za demokracijo s pomočjo prava«, v priporočilu 1201 za sprejetje Dodatnega protokola o manjšinah k Evropski konvenciji o človekovih pravicah na predlog Parlamentarne skupščine SE. Kljub temu da Dodatni protokol ni bil sprejet, pa se predstavniki manjšin in posamezne države čedalje bolj sklicujejo na omenjeni dokument. Vprašanje avtonomije so v ospredje postavile s svojimi predlogi tudi mednarodne nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z manjšinami. V dokumentih FUEN in INTEREG zasledimo poleg opredelitve vsebine avtonomije tudi težnje po mednarodnopravnem urejanju tega koncepta. Naraščajoča vloga NVO, intelektualne zmogljivosti in vse bolj aktualna problematika manjšin pa vsekakor lahko prispevajo k intenziviranju tega procesa.

Poudariti je treba, da so države še vedno tiste, ki odločajo o tem, ali bodo sploh ter v kolikšni meri sprejele avtonomijo kot način urejanja manjšinskih problemov, kar v precejšnji meri velja za

manjšinsko problematiko nasploh. Mednarodni evropski dokumenti dopuščajo državam širok maneverski prostor, da po lastni presoji in zmožnostih urejajo manjšinsko problematiko, pri čemer je avtonomija samo ena od možnih oblik urejanja manjšinskega vprašanja. Zato lahko ugotovimo, da mednarodno pravo dokaj pomanjkljivo ureja področje avtonomije, čeprav je po drugi strani opazno, da je v zadnjem desetletju in več prišlo do intenzivnejšega procesa oblikovanja mednarodnopravnih norm, ki se nanašajo na manjšine. To je nedvomno posledica zavesti, da neurejena manjšinska vprašanja lahko sprožijo etnične konflikte, zato je tudi možno pričakovati, da se bodo sčasoma oblikovale tudi mednarodnopravne norme, ki zadevajo pravico do avtonomije kot mehanizem, ki lahko učinkovito varuje pravice manjšin in prepreči hude posledice etničnih konfliktov. Bolj natančna opredelitev avtonomije v mednarodnem pravu ter pravic in dolžnosti tistih, ki avtonomijo uživajo, bi v marsičem odpravilo nejasnosti in ugibanja, ki so povezana z vprašanjem avtonomije.

Pomanjkljivosti in vrzeli v zvezi z opredeljevanjem avtonomije so sprožile dokaj različne interpretacije tega koncepta, ki je bil v praksi pogosto zlorabljen, tako s strani tistih, ki avtonomijo uživajo, kot tudi s strani države. Razpad nekdanje Jugoslavije in Sovjetske zveze ter nejasnosti, ki so ob tem nastale glede na položaj in status nekdanjih avtonomnih enot (Kosovo, Čečenija), ustvarjajo številne pomisleke in odpor do uvajanja avtonomije, čeprav bi ustrezno zastavljena avtonomija lahko pomenila urejanje manjšinskega vprašanja ter prispevala k umirjanju razmer.

Prav neustrezno zastavljena avtonomija je bila eden poglavitnih generatorjev jugoslovanske krize, ki je vplivala na poslabšanje medetničnih odnosov na Kosovu in v Metohiji, in prav tako tudi na odnose med nekdanjimi republikami.

Avtonomija v Jugoslaviji je bila tesno povezana z razvojem socializma in je predstavljala uresničevanje že pred vojno sprejetih stališč tedanje KPJ o bolj pravičnem reševanju narodnostnega vprašanja v državi. Obseg in pristojnosti avtonomnih enot so se postopoma širili, vendar je bil model teritorialne avtonomije do druge polovice šestdesetih let primerljiv s podobnimi avtonomijami drugod po svetu. S sprejetjem ustavnih amandmajev na Ustavo SFRJ iz leta 1963 ter z novo Ustavo SFRJ iz leta 1974 sta avtonomni enoti dokončno postali konstitutivna dela federacije ob številnih prerogativih suverene države, kar je povzročilo resne pravne in druge posledice na funkciniranje republike Srbije, ki se v primerjavi z ostalimi republikami ni mogla konstituirati kot suverena država. Gre za pravno nevzdržen konstrukt,

katerega posledica je bila poglobljanje krize. Koncept kosovske avtonomije in široko zastavljenih kolektivnih manjšinskih pravic je nedvomno prispeval k afirmaciji albanske manjšine, ki je sčasoma prevzela vajeti oblasti v svoje roke in vzporedno s tem začela oblikovati svoj poglavitni narodnostni program in cilj – t. i. »Kosovo Republika« in ločevanje od Republike Srbije, katerega uresničevanje je sprožilo stopnjevanje tako albanskega ter posledično tudi srbskega nacionalizma in šovinizma. Avtonomija se je postopoma sprevrgla v mehanizem dominacije nad Nealbanci, kar je povzročilo množično izseljevanje slovanskega prebivalstva iz pokrajine. Proces širitve obsega avtonomije na Kosovu pa ni sovpadal z nujno potrebnima procesoma integracije in demokratizacije pokrajine, čemur je vsekakor botrovala ustavnopravna ureditev SFRJ, ki ni vsebovala potrebnih integracijskih in demokratičnih mehanizmov, z leti pa je bilo poleg neustreznih ustavnopravnih rešitev za reševanje krize vse manj politične volje.

Avtonomija, ki je bila sprva zamišljena kot način reševanja albanskega narodnostnega vprašanja v Jugoslaviji in Srbiji, je tako povsem izgubila svoj smisel. Kosovski Albanci so avtonomijo, ki jo pojmujejo kot obliko notranje samoodločbe za narodne manjšine ali dele narodov, ki živijo v drugih državah, zreducirali zgolj na pravico do samoodločbe kot odcepitve ter jo izrabili kot mehanizem za dominacijo nad ostalimi nealbanskimi prebivalci. Po drugi strani pa so Srbi »rešitev« videli v vzpostavljanju svoje dominacije, ob sicer formalnem priznavanju avtonomije, ki v praksi dejansko ni obstajala in se je opirala na represivno izvršno oblast ter na argument zaščite ozemelske celovitosti države. Proces ponovne reintegracije pokrajine v republiko Srbijo je izvajan v vzdušju težkih kršitev človekovih in manjšinskih pravic, kar je poglavitno vplivalo na slabšanje medetničnih odnosov in čedalje večjo etnično distanco.

Ne glede na končni status pokrajine pa je avtonomija še vedno aktualna rešitev. Lahko celo rečemo, da je avtonomija morda edini način zagotavljanja obstoja različnih, sedaj manjšinskih etničnih skupin na Kosovu in edini možni način za uveljavljanje njihove pravice do ohranjanja lastne identitete. Sedanje razmere na Kosovu niso naklonjene kakršni koli obliki teritorialne delitve pokrajine, saj dediščina jugoslovanske avtonomije nazorno priča, da je teritorialna avtonomija lahko zgolj uvod v razbijanje države. Po drugi strani pa je sedanje zanikanje in teptanje osnovnih človekovih pravic in manjšinskih pravic na Kosovu tako alarmantno, da je samo vprašanje časa, kdaj bodo mednarodni dejavniki spoznali, da je kantonizacija pokrajine edina rešitev za vzpostavljanje vsaj vzdržnega stanja v pokrajini. V nasprotnem bo pokrajina postala etnično povsem čista, kar bi pomenilo popoln poraz in polom mednarodno deklariranih

ciljev in norm ter toleriranje etničnega čiščenja. Prav tako bi bila povsem legitimna težnja novonastalih manjšin na Kosovu, da bi rešitev svojega položaja poiskali v odcepitvi od Kosova.

Teritorialna avtonomija je v jugoslovanskem primeru postala izhodišče za bodočo zahtevo po samoodločbi, vključno s pravico do odcepitev, kar v nobenem primeru ne sovпада z mednarodnopravnimi stališči do avtonomije. V primeru kosovske krize in v odnosu mednarodnih dejavnikov do kosovskega vprašanja je prišlo do revizije obče sprejetih norm, ki se nanašajo na pravico narodnih manjšin do odcepitev, na način, da je avtonomija razumljena kot temelj bodoče neodvisne države, kar bi pomenilo precedens v mednarodnem pravu, ki bi utegnil izničiti dosedanja stališča in rešitve mednarodne skupnosti v zvezi s pridobitvijo neodvisnosti v primeru razpada Jugoslavije. Še več, v primeru neodvisnega Kosova bo mednarodno priznanje namenjeno državi, ki ne izpolnjuje niti osnovnih kriterijev s področja varstva temeljnih človekovih pravic, s čimer bodo še dodatno poteptani vsi principi mednarodnega reda in stabilnosti.

V pričujoči nalogi smo ugotovili, da koncept avtonomije omogoča ohranjanje samobitnosti etnične skupnosti ali narodne manjšine, zagotavlja njen obstoj in omogoča razvoj in soodločanje v vseh pomembnih zadevah, ki se nanašajo na manjšino, ter prispeva k vključevanju manjšine v širšo družbo. Po drugi strani avtonomija zagotavlja ohranjanje suverenosti posamezne države in nedotakljivost njenih meja ter na podlagi tega ne posega v temeljne norme obstoječega mednarodnega reda. Prav s to ugotovitvijo smo potrdili prvo hipotezo pričujočega diplomskega dela – da avtonomija omogoča celovito zagotovitev pravic narodne manjšine ali etnične skupine – in jo potemtakem lahko razumemo kot mehanizem za preprečevanje etničnega konflikta znotraj posamezne države. Ugotovili smo, da so modeli avtonomije, kakršni so recimo uresničeni v primeru Ålanda in so prevzeti v znanosti kot najbolj izpopolnjeni modeli avtonomije, kažejo na to, da je zagotavljanje raznovrstnih oblik in stopenj avtonomije ustrezna metoda za uresničevanje širokega sklopa manjšinskih pravic – ob pogoju relativno nizke stopnje etničnih napetosti v državi, ki je vpeljala avtonomijo. K zadovoljivim rezultatom pri uresničevanju avtonomije je prispevala tudi uvedba ustreznih politik do narodnih manjšin ter spoznanje političnih manjšinskih elit, da je tudi znotraj države, kjer tvorijo narodno manjšino, možno ohraniti narodno identiteto ter zagotoviti razvoj manjšinske skupnosti. Z analizo mednarodnih dokumentov smo ugotovili, da se počasi oblikuje spoznanje o reševanju manjšinskih problemov s pomočjo mehanizmov, ki se vse bolj spogledujejo z raznovrstnimi oblikami avtonomije, kljub temu da je sam pojem avtonomije, kot smo videli, le poredko eksplicitno omenjen. Po drugi strani pa ne moremo mimo dejstva, da je na mednarodnopravnem področju še vedno premalo storjeno glede opredeljevanja

pojma in razsežnosti avtonomije, kar v konkretnih primerih lahko povzroči celo zlorabe pri uresničevanju tega mehanizma za razreševanje manjšinskega vprašanja, kar je postalo še zlasti očitno v primeru avtonomije Kosova in Metohije.

S podrobno analizo ustavnopravnega položaja Kosova in Metohije, orisom posledic tako opredeljene avtonomije ter z analizo srbsko-albanskih odnosov na Kosovu, smo ugotovili, da se je problem neučinkovite in neustrezno zastavljene avtonomije, ki ni odpravila etničnih trenj, razvil od notranjepolitične krize v etnični konflikt, ki je na koncu dosegel stopnjo humanitarne katastrofe. Avtonomija Kosova, zlasti od leta 1974 naprej, predstavlja ponesrečen eksperiment s katastrofalnimi posledicami, ki še dolgo ne bodo odpravljene. Prav takšen razplet dogodkov pa utegne resno spremeniti odnos do avtonomije kot načina urejanja medetničnih problemov in manjšinskega varstva. S tem smo potrdili drugo hipotezo, da so poudarjeni etnonacionalizmi na Kosovu in Metohiji onemogočili uresničevanje avtonomije zaradi zgodovinsko akumuliranih odnosov dominacije in subordinacije. Na študiji primera avtonomije Kosova in Metohije je moč ugotoviti, da je v izrazito militantnem okolju, kjer imamo opraviti z ekskluzivističnimi zahtevami etničnih skupin, ki ne pristajajo na kompromisne rešitve niti minimum pripravljenosti za mirno sožitje etničnih skupnosti, zelo težko urejati manjšinske probleme na podlagi avtonomije.

V diplomski nalogi smo skušali pokazati, da bi koncept avtonomije, ki že v svojem izhodišču omogoča učinkovito varstvo manjšin na eni ter ozemeljsko suverenost države na drugi strani, ob nujno potrebnih podrobnejših opredelitvah lahko predstavljal mehanizem za odpravo etničnih napetosti in konfliktov, pod pogojem, da določila tako opredeljene avtonomije spoštujejo tako države kot tudi manjšine, ki uživajo avtonomijo. Sedanja nedorečenost in nejasnost kriterijev pogosto omogočata nasprotujoče si interpretacije, kar se nazorno kaže zlasti v primeru kosovske krize in lahko celo zavre nadaljnji razvoj koncepta avtonomije, ki ga je nujno potrebno bolj jasno mednarodnopravno opredeliti, na kar smo še posebno hoteli opozoriti.

5. SEZNAM LITERATURE

5.1 PRIMARNI VIRI

Amandmani IX – XLIX iz 1989. godine na Ustav SRS iz 1974. godine. V Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine), 48–54. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 1998.

Atlantska listina – *Atlantic Charter* (1. 1. 1942),

<http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/53.htm> (2. 4. 2005)

Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov – *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, GA Res. 2625 (XXV), sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 2625 (XXV), 24. oktobra 1970. http://www.self-determination.gi/declaration_on_principles_of_int.htm (23. 4. 2005).

Deklaracija o priznanju neodvisnosti kolonialnim deželam in ljudstvu – *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, GA Res.1514 (XV), sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 1514 (XV), 14. decembra 1960. <http://www.ohchr.org/english/law/independance.htm> (22. 4. 2005).

Deklaracija o pravicah pripadnikov nacionalnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin – *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities*, GA Res.47/135, sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 47/135, 18. decembra 1992. http://www.unhchr.ch/html/meni3/b/d_minoriti.htm (24. 4.2005).

Dokument kopenhagenskega srečanja Konference o človekovi dimenziji KVSE – *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, sprejet je bil na srečanju Konference o človekovi dimenziji v Kopenhagenu 29. junija 1990. <http://www.minelres.lv/osce/cope90e.htm> (5. 5. 2005).

Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih – *European Charter for Regional or Minority Languages (ETS 148)*, sprejel jo je Odbor ministrov Sveta Evrope 22. junija 1992, za podpis je odprta od 5. novembra 1995, velja od 1. marca 1998. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) (2002) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 113–30. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Helsinški dokument (1992) KVSE – Izzivi sprememb – *CSCE Helsinki Document 1992 – The challenges of Change*, sprejet je bil ob zaključku srečanja 9.–10. julija 1992.

<http://www.minelres.lv/osce/heldec2.htm> (5. 5. 2005).

Jedanaest tačaka Vlade Republike Srbije, objavljene u Beogradu, 13. oktobra 1998. Međunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata (1998), 32–5. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

Konvencija o prepovedi diskriminacije v izobraževanju – *Convention against Discrimination in Education*, 429 U.N.T.S 93, sprejela jo je Generalna konferenca Organizacije združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO), 14. decembra 1960, velja od 22. maja. 1962, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_c_educ.htm (7. 6. 2005).

Konvencija o prepovedi in kaznovanju genocida – *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, GA Res. 260 A (III), sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 260 A (III), 11. 12. 1948, velja od 12. 1. 1951.

http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm (3. 4. 2005).

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah – *International Convent on Civil and Political Rights*, GA Res.2200A (XXI), sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 2200A (XXI), 16. decembra 1966, velja od 23. marca 1976.

http://www.unhchr.ch/html/meni3/b/a_ccpr.htm (2. 4. 2005).

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – *International Convent on Economic, Social and Cultural Rights*, GA Res. 2200A (XXI), sprejela ga je Generalna skupščina Združenih narodov 16. decembra 1966, velja od 23. marca 1976.

http://www.unhchr.ch/html/meni3/b/a_ceschr.htm (2. 4. 2005).

Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije – *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, GA Res. 2106 (XX), sprejeta z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov 2106 (XX), 21. decembra 1965, velja od leta 1969. <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/2.htm> (2. 4. 2005).

Mnenje Evropske komisije s pomočjo prava za tolmačenje 11. člena Osnutka konvencije – *Opinion on the Interpretation of Article 11 of the Draft Protocol to the European Convention on Human Rights Appended to Recommendation 1201 of the Parliamentary Assembly*, mnenje je sprejela plenarna komisija Evropske komisije s pomočjo prava na 26. zasedanju 1. in 2. marca 1996. [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)004-e.asp) (3. 5. 2005).

Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin – *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS No. 157, sprejel jo je Odbor ministrov Sveta Evrope 10. novembra 1994, za podpis je bila odprta 1. februarja 1995, v veljavi od 1. februarja 1998. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) (2002) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 131–6. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja

Pogodba med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in državo Srbov, Hrvatov in Slovencev, (1919). V Komac in Zgorac (ur.) (2002) *Varstvo Manjšin: Uvodna pojasnila in dokumenti*, 140–1. Ljubljana: Amnesty International Slovenije, Inštitut za narodnostna vprašanja.

Priporočilo parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 o Predlogu protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah – *Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) on an Additional Protocol of the Rights of Minorities to the European Convention on Human Rights*, sprejela ga je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 13. maja 1993, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm> (4. 5. 2005).

Priporočilo parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1255 o varstvu pravic narodnih manjšin – *Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 1255 (1995) on the Protection of the Rights of National Minorities*, sprejela ga je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 31. januarja 1995, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/EREC1255.htm> (4. 5. 2005).

Predlog Evropske konvencije o varstvu manjšin – *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, European Commission for Democracy through Law*, Council of Europe doc. CDL (91) (7) (1991), sprejela ga je Evropska komisija za demokracijo s pomočjo prava (Beneška komisija), 8. februarja 1991. V Hurst Hannum (ur.) (1993) *Documents on Autonomy and Minority Rights*, 67–77, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

Prehodni sporazum za mir in samoupravo na Kosovu – *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*, sestavljen v Rambouilletu, 23. februarja 1999. V Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje: Priloga*, 275–328. Beograd: Nea.

Protokol št. 12 b Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) (2002) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin* 137–8. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1160 (1998), sprejeta 31. marca 1998, na 3868. sestanku Varnostnega sveta. V *Međunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata*. (1998) 8–12. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1199 (1998), sprejeta 23. septembra 1998, na 3930. sestanku Varnostnega sveta. V *Međunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata*. (1998), 14–20. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1203 (1998), sprejeta 24. oktobra 1998, na 3937. sestanku Varnostnega sveta. V *Međunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata*. (1998), 22–7. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Resolucija Varnostnega sveta SC Res. 1244 (1999), sprejeta 10. junija 1999 na 4011. sestanku Varnostnega sveta. V Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje. Priloga*, 329–35. Beograd: Nea.

Sklepni dokument KVSE iz Helsinkov – *Conference on Security and Co-operation in Europe* (1975), *Helsinki Final Act*, sprejet je bil ob zaključku konference 1. avgusta 1975.

http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf (5. 5. 2005).

Sporazum Richard Holbrooke – Slobodan Milošević, objavljen u Beogradu 13. oktobra 1998. V *Međunarodna zajednica i Kosovo – zbirka relevantnih dokumenata*. (1998), 28–30. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Univerzalna Deklaracija o človekovih pravicah – *Universal Declaration of Human Rights* (1948), GA Res. 217 A (III), sprejeta in razglašena z Resolucijo Generalne skupščine 217 A (III), 10. decembra 1948, <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

Ustanovna listina Organizacije združenih narodov – *Charter of the United Nations*, podpisana 26. julija. 1945, velja od 24. oktobra. 1945.
<http://www.un.org/aboutun/charter> (2. 4. 2005).

Ustav FNRJ (iz leta 1946). Beograd: Službeni list FNRJ, br. 10/46.

Ustav Republike Srbije (iz leta 1990). V *Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine)* (1998), 78–86. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Ustav SAP Kosova (iz leta 1974). V *Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine)*, (1998) 38–48. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Ustav Savezne Republike Jugoslavije (iz leta 1992). *Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine)*, (1998), 112–18. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Ustav SFRJ (iz leta 1963). Beograd: Službeni list SFRJ, br. 14/63.

Ustav SFRJ (iz leta 1974). V *Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine)*, (1998), 16–25. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Ustav Socijalističke Republike Srbije (iz leta 1974). V *Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine)* (1998), 26–37. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji 1998.

Ustavni amandmani (iz leta 1968). Beograd: Službeni list SFRJ, br. 55/68.

Ustavni amandmani (iz leta 1971). Beograd: Službeni list SFRJ, br. 29/71.

Ustavni zakon (iz leta 1953). Beograd: Službeni list FNRJ, br. 3/53.

Vojaško tehnični sporazum med mednarodnimi varnostnimi silami (KFOR) in vladami ZR Jugoslavije in Republike Srbije – *Military Technical Agreement Between the International Security Force (»KFOR«) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia.*(1999) V Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje. Priloga*, 336–41. Beograd: Nea.

Ženevsko poročilo KVSE – *CSCE Report Geneva 1991, Meeting of Experts on National Minorities*, sprejeto na srečanju ekspertov o narodnih manjšinah, 19. julija 1991.

<http://www.arts.uwaterloo.ca/minelres/osce/gene91e.htm> (5. 5. 2005).

5.2 SEKUNDARNI VIRI

5.2.1 KNJIGE IN SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

Aćimović, Ljubivoje (2001) *Svet i jugoslovenska kriza*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Brunner, Georg (1996) *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe: Strategies for Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

Capotorti, Francesco (1979) *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations.

Devetak, Silvo (1989) *Manjine, ljudska prava, demokratija: Medjunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*. Sarajevo: NIŠRO »Oslobođenje«.

Devetak, Silvo (1999) *Pravica do različnosti: Pravno varstvo manjšin v Evropi*. Maribor: ISCOMET – Inštitut za etnične in regionalne študije.

Đinđić, Zoran (1988) *Jugoslavija kao nedovršena država*. Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada.

Enciklopedija Jugoslavije 7 (1968). Zagreb: Jugoslavenski leksikografski zavod.

Enciklopedija samoupravljanja (1979). Beograd: Savremena administracija in Izdavački centar Komunist.

Hannum, Hurst (1990) *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Horvat, Branko (1988) *Kosovsko pitanje*. Zagreb: Globus.

Kosovo: Pravo i politika (Kosovo u normativnim aktima pre i posle 1974. godine) (1998). Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd.

Krstić, Branislav (1994) *Kosovo između istorijskog i etničkog prava*. Beograd: KUĆA VID.

Lutovac, Zoran (1996) *Manjine, KEBS i jugoslovenska kriza*. Beograd: Institut društvenih nauka in Intitut za međunarodnu politiku i privredu.

Mitić, Miodrag (1998) *Nacionalne manjine: Prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država*. Beograd: Službeni list.

Nikolić, Pavle (1994) *Ustavno pravo* (Treće izmenjeno izdanje). Beograd: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ.

Petrič, Ernest (1977) *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*. Maribor: Založba Obzorja.

Petrič, Ernest (1984) *Pravica do samoodločbe: Mednarodni vidiki*. Maribor: Založba Obzorja.

Politička Enciklopedija (1975) Beograd: Savremena administracija.

Petrović, Ruža in Blagojević, Marina (1989) *Seobe Srba i Crnogoraca sa Kosova i iz Metohije (rezultati ankete sprovedene 1985– 1986. godine)*. Beograd: Srpska Akademija nauka i umetnosti.

Simić, Predrag (2000) *Put u Rambuje (Kosovska kriza 1995–2000.)*. Beograd: Nea.

Tatalović, Siniša (1997) *Manjinski narodi i manjine*. Zagreb: IP »PROSVJETA« in SKD »PROSVJETA«.

Thornberry, Patrick (1994) *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.

Tito, Broz Josip (1984) *Zbrana dela. Dvanajsta knjiga (1. september–13. november 1942)* Ljubljana: ČZDO Komunist in TOZD Komunist Ljubljana.

Vukas, Budislav (1978) *Etničke manjine i međunarodni odnosi*. Zagreb: Školska knjiga.

5.2.2 SEZNAM ČLANKOV IZ STROKOVNIH REVIJ IN ZBORNIKOV

Agani, Fehmi (1989) Kritički osvrt na politički diskurs o Kosovu i Albancima. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.). *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*, 111–26. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Agani, Fehmi (1994) Nacija, nacionalna manjina i samoopredeljenje, *Sukob ili dijalog: Srpsko-albanski odnosi i integracija Balkana, zbornik radova*, 191–209. Subotica: Otvoreni univerzitet, Evropski centar za rešavanje konflikata.

Agani, Fehmi (1996) The Imposition of Minority Status on the Albanians in former Yugoslavia and their Demands for Self-determination. *Kosova issue – A historic and Current Problem*. 175–79. Tirana: Institute of History – Pristhina in Institute of History – Tirana.

Antonić, Slobodan (1999) Kosovo i demokratska Srbija. *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija VI* (3–4), 131–71.

Bajrami, Arsim (1999) Ustavnopravni aspekt prava Kosova na samoopredeljenje. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog*, (21–22. novembar 1998), 29–34. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Bataković, Dušan (1999) Srbi na Kosovu i Metohiji: »pobeda«, protektorat, nacionalna katastrofa. *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija VI* (3–4), 7–35.

Bernhardt, Rudolph (1981) Federalism and Autonomy. V Yoram Dinstein (ur.) *Models of Autonomy*, 23–31. New Brunswick and London: Tel Aviv University Press.

Blagojević, Marina (1991) Srpske seobe sa Kosova od kraja 60-ih godina: društveni činioci. V Andrej Mitrović (ur.) *Srbi i Albanci u XX veku* (ciklus predavanja 7. do 10 maj 1990), 423–41. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.

Blagojević, Marina (1996) Iseljavanje sa Kosova. V Nebojša Popov (ur.) *Srpska strana rata*, 232–67. Beograd: Republika.

Burns, Nicholas R. (2005) Kosovo: Current and Future Status. *Review of International Affairs*, LVI (1118), 10–5.

Chomsky, Noam (1999) Čemu taj legalizam? *Srbija i NATO (II)*, 41–4. Beograd: Nova srpska politička misao, Posebno izdanje 2.

Clinton, William Jefferson (1999) Balkanski konflikt će se završiti na Kosovu. *Srbija i NATO (II)*, 22–5. Beograd: Nova srpska politička misao, Posebno izdanje 2.

Danspeckgruber, Wolfgang (1999) Diskusija. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog*, (21–22. novembar 1998), 45. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Demjaha Agon (1999) Kosovski sukob: unutrašnja perspektiva. *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija VI* (3 – 4), 81–93.

Devetak, Silvo (1985) Vprašanje »lojalnosti« in separatizma narodnih manjšin. *Teorija in praksa* Letn. XXII (12), 1585–9.

Dimitrijević, Vojin (1996) Jugoslovenska kriza i međunarodna zajednica. V Nebojša Popov (ur.) *Srpska strana rata*, 687–713. Beograd: Republika.

Dinstein, Yoram (1993) The Degree of Self-Rule of Minorities in Unitarian and Federal States V Catherine Brölmann in Renè Lefebvre in Marjoleine Zieck (ur.) *Peoples and Minorities in International Law*, 221–35. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

Dinstein, Yoram (1981) *Autonomy*. v Joram Dinstein (ur.) *Models of Autonomy*, 291–304 New Brunswick and London: Tel Aviv University Press.

Franck, Tom M. (1993) *Postmodern Tribalism and the Right to Secession*. (V Catherine Brölmann in Renè Lefebvre in Marjoleine Zieck (ur.) *Peoples and Minorities in International Law*, 3–27. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

Gligoreijević, Branislav (1991) *Političke, privredne i socijalne prilike na mešanim područjima* V Andrej Mitrović (ur.) *Srbi i Albanci u XX veku*, (ciklus predavanja 7. do 10 maj 1990), 211–21. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.

Glišić, Venceslav (1991) *Albanizacija Kosova i Metohije 1941–1945*. V Andrej Mitrović (ur.) *Srbi i Albanci u XX veku*, (ciklus predavanja 7. do 10 maj 1990), 277–93. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.

Goati, Vladimir (1997) *The impact of parliamentary democracy on ethnic realtions in Yugoslavia, 1989–1995*. V Dušan Janjić (ur.) *Ethnic Conflict Management, The case od Yugoslavia*, 53–95. Ravenna: Longo Editore.

Gruda, Zejnulah (1999) *Samoopredeljenje – ključ i sredstvo za otvoreno društvo*. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog* (21–22. novembar 1998), 25–8. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Habermas, Jürgen (1999) *Bestijalnost i humanost, Srbija i NATO (II)*, 64–72. Beograd: Nova srpska politička misao, Posebno izdanje 2.

Hajós, Ferenc (2002) *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 83–8. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Hannum, Hurst (1996) *Rethinking Self-determination*. V Henry J. Steiner in Philip Alston (ur.) *International Human Rights in Context; Law, Politics, Morals*, 972–7. Oxford: Clarendon Press.

Hannum, Hurst in Lilich, Richard B. (1981) The Concept of Autonomy in International Law. V Yoram Dinstein (ur.) *Models of Autonomy*, 215–54. New Brunswick and London: Tel Aviv University Press.

Higgins, R. (1993) Postmodern Tribalism and the Right to Secession, Comments. (V Catherine Brölmann in Renè Lefebvre in Marjoleine Zieck (ur.) *Peoples and Minorities in International Law*, 29–35. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

Higgins, Rosalyn (1996) Comments V Henry J. Steiner in Philip Alston (ur.) *International Human Rights in Context*, 989–93 Law, Politics, Morals. Oxford: Clarendon Press.

Horvat, Branko (1989) Prispevek za diskusijo. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.) *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*, 153–5 in 159–61. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Inić, Slobodan (1999) Samoopredeljenje Kosova – za i protiv. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog* (21–22. novembar 1998) 50–6. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Islami, Hivzi (1994) Demografska stvarnost Kosova. V Seška Stanojlović (ur.) *Sukob ili dijalog: Srpsko-albanski odnosi i integracija Balkana* (zbornik radova), 29–66. Subotica.

Janjić, Dušan (1994) Nacionalni identitet, pokret i nacionalizam Srba i Albanaca, *Sukob ili dijalog: Srpsko-albanski odnosi i integracija Balkana* (zbornik radova), 111–64. Subotica: Otvoreni univerzitet, Evropski centar za rešavanje konflikata.

Janjić, Dušan (1999) Etnički sukob i kriza identiteta: srpsko-albanski sukob na Kosovu, *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija*, VI, (3–4), 61–81

Jeremić, Vuk (2005) Serbian Democracy's Deal for Kosovo and Metohia. *Review of International Affairs*, LVI (1118) 3–10.

Jessen–Petersen Søren (2005) United Nations and Kosovo. *Review of International Affairs*, LVI (1117), 6–8.

Joseph, Edvard P. (2005) Back to the Balkans. *Foreign Affairs* 84 (1), 111–22.

Jovičić, Miodrag (1991) Ustavnopravni položaj pripadnika albanske nacionalnosti u Jugoslaviji. V Andrej Mitrović (ur.) *Srbi i Albanci u XX veku* (ciklus predavanja 7. do 10 maj 1990), 137 – 155. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.

Kapelman, Maks (1993) Secession and the Right to Self-determination: An Urgent Need to Harmonize Principle with Pragmatism. *The Washington Quarterly*, 16 (3), 5–6.

Kešetović, Muhamed (1982) Jugoslovenska socijalistička revolucija i nacionalno pitanje. V Ralević Zorica (ur.) *Nacionalno pitanje i socijalizam* (Zbornik radova), 298–330. Beograd: Izdavačka radna organizacija Rad.

Kirgis, Frederic Jr. (1996) The Degrees of Self-determination in the United Nations Era. V Henry J. Steiner in Philip Alston (ur.) *International Human Rights in Context; Law, Politics, Morals*, 984–9. Oxford: Clarendon Press.

Klabbers, Jan in Lefeber, Renè (1993) Africa: Lost between Self-Determination and *Utī Possidetis*. V Catherine Brölmann in Renè Lefeber in Marjoleine Zieck (ur.) *Peoples and Minorities in International Law*, 37–76. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.

Klopčič, Vera (2002) Evropska listina za varstvo regionalnih in manjšinskih jezikov. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 89–95. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Knežević, Miloš (1999) Ciklusi kosovskog mita, *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija*, VI (3–4), 171–85.

Kovács, M. Mária (2003) Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective. *Nations and nationalism*, 9 (3), 433–48.

Kreft, Lev (1982) »Kosovo - republika«. *Časopis za kritiko znanosti*, št. 51–52, 116–28.

Kreft, Lev (1989) Kosovo je problem. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.) *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*. 193–7. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Kristan, Ivan (1982) Ustavno-pravni položaj autonomnih pokrajina u SFRJ. V Ralević Zorica (ur.) *Nacionalno pitanje i socijalizam* (Zbornik radova), str. 483–518. Beograd: Izdavačka radna organizacija Rad.

Kullashi, Muhamedin (1989) Diskusija. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.) *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*, 156–7. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Kumer, Anton, Polzer-Srienz Mirjam in Polzer, F. Miroslav (1999) Politische Ordnungsvorstellungen der Regierungs – und Oppositionsparteien Serbiens sowie einiger ausgewählter serbischer und albanischer Gruppierungen, *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? (Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt)*, 27–43. Baden – Baden: Naomos Verlagsgesellschaft.

Liotta, P.H. (2003) Spill over effect: After shocks in Kosovo, Macedonia and Serbia. *European Security*, 12(1), 82–108.

Lutovac, Zoran (1998a) »The right to self-determination: The collapse of the SFR of Yugoslavia and the status of Kosovo. V Massnahmen zur internationalen Frieden-sicherung, 225–39. Erich Reiter (Hg.), Graz,Wien; Koeln: Styria.

Lutovac, Zoran (1998b) Ustavno-pravni status Kosova i Metohije. *Ustavno-pravni status Kosova. (Materijal sa okruglog stola organizovanog 24. juna 1998)*, 35–42. Beograd: Jugoslovensko udruženje za ustavno pravo.

Lutovac, Zoran (1999) Međunarodna zajednica i kosovsko pitanje (1997–1999), *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija*, VI (3–4), 93–131.

Lutovac, Zoran (2000) Evropski manjinski standard. *Autonomija i multietnička društva*. (Zbornik tekstova), 71–88. Subotica: Otvoreni univerzitet.

Maliqi, Shkëlzen (1989) Kosovo kao katalizator jugoslovenske krize. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.) *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*, 69–80. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Mandelbaum, Michael (1999) A Perfect failure: NATO's War Against Yugoslavia. *Foreign Affairs*, 78(5), 2–8.

Marko, Joseph (1999) Kosovo/a – A Gordian Knot?, *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? (Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt)*, 261–81. Baden – Baden: Naomos Verlagsgesellschaft.

Matić, Zoran (1999) Zašto (da) ne humanitarna intervencija?, *Srbija i NATO (I)*, 91–111. Beograd: Nova srpska politička misao, Posebno izdanje 1.

Milano, Enrico (2003) Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status. *European Journal of International Law*, 14(5), 999–1022.

Milinković, Branko (1999) Helsinški principi, manjine i samoopredeljenje. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog*, (21–22. novembar 1998), str. 62–5. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Milojević, Momir (1996) Ujedinjene nacije i zaštita manjina. Politički sistem Jugoslavije i manjinsko pitanje. V Macura M., Stanovičić V. (ur.) *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 11., 12. i 13. januara 1995.), 499–519 Beograd: Srpska Akademija nauka i umetnosti.

Neuberger, Benyamin (1994) Samoodločba narodov – konceptualne dileme. *Nova Revija*, XIII (141/142), 142–58.

Oberg, Ian (1999) Zašto Srbi nisu mogli da potpisu sporazum o Kosovu, *Srbija i NATO (II)*, Nova srpska politička misao, Posebno izdanje 2, Beograd, 11–7.

Obradović, Konstantin (1999) Problem je u prvoj ravni – demokratski. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog*, (21–22. novembar 1998), 56–62. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Omari, Luan (1996) The Proclamation of the Republic of Kosova and its Constitution. *Kosova issue – A historic and Current Problem*. 171–4. Tirana: Institute of History – Pristhina in Institute of History – Tirana.

Pešić, Vesna (1996) Rat za nacionalne države. V Nebojša Popov (ur.) *Srpska strana rata*, 3–60. Beograd: Republika.

Petrović, Ruža (1991) Demografske osobenosti razvoja Kosova i etničke prilike. V Andrej Mitrović (ur.) *Srbi i Albanci u XX veku*, (Ciklus predavanja 7. do 10 maj 1990), 173–91. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.

Polzer Srienz, Mirjam (2000) Reprezentacija in participacija etničnih skupin v zakonodajnih organih. *Razprave in gradivo*, št. 36–37, 227–54.

Račić, Obrad (1996) Manjine: između pozitivnog međunarodnog prava i proklamovanih opredeljenja. V Macura M., Stanovičić V. (ur.) *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 11., 12. i 13. januara 1995.), 529–49. Beograd: Srpska Akademija nauka i umetnosti.

Radić, Radmila (1996) Crkva i »srpsko pitanje«. V Nebojša Popov (ur.) *Srpska strana rata*, 267–305. Beograd: Republika

Radović, Zorica (2000) Manjine i teritorijalna autonomija. *Autonomija i multietnička društva* (Zbornik tekstova), 89–104. Subotica: Otvoreni univerzitet.

Reka, Blerim (1999) Pravo na samoopredeljenje albanskog naroda na Kosovu: Međunarodno-pravna opravdanost. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog* (21–22. novembar 1998), 34–7. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Reljić, Dušan (2005) 2005: The Year of Reckoning for Kosovo? *Review of International Affairs*, LVI (1117) 28–30.

Rohde, David (2000) Kosovo seething. *Foreign Affairs*, 79(3), 65–79.

Roter, Petra (2005) Opredeljevanje manjšin. V Miran Komac in Mojca Medvešek (ur.). *Percepcije slovenske integracijske politike*, 169–97. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Šahović, Milan (1999) Samoopredeljenje kao miran proces. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog*, (21–22. novembar 1998), 19–22. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Samardžić, Slobodan (1989) Diskusija. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.). *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*, 128. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Samardžić, Slobodan (1989) Jugoreformrska dilema – između nacionalnog i demokratskog. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.). *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*. 163–72 in 178–9. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Schwimmer, Walter (2002) Predgovor. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 7. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Sekelj Laslo (1996) Kulturna prava nacionalnih manjina: Srbija i svet. V Macura M., Stanovičić V. (ur.) *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 11., 12. i 13. januara 1995.), 171–89. Beograd: Srpska Akademija nauka i umetnosti.

Shehadi, S. Kemal (1993) Ethnic Self-determination and Break-up of States. IISS, Braassey's, *Adelphi*, Paper 283, 3–85.

Simić, Predrag (1999) Modeli kao poruka. V Seška Stanojlović (ur.) *Srpsko-albanski dijalog*, (21–22. novembar 1998), 120–1. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Sohn, Louis B. (1981) Models of Autonomy Within the United Nations Framework. V Yoram Dinstein (ur.) *Models of Autonomy*, 5–22. New Brunswick and London: Tel Aviv University Press.

Špadijer, Balša (1996) Politički sistem Jugoslavije i manjinsko pitanje. V Macura M., Stanović V. (ur.) *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 11., 12. i 13. januara 1995.), 137–45. Beograd: Srpska Akademija nauka i umetnosti.

Stanović, Vojislav (1996) Vladavina prava i suživot etničkih grupa. V Macura M., Stanović V. (ur.) *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (Zbornik radova sa naučnog skupa održanog 11., 12. i 13. januara 1995.), 49–71. Beograd: Srpska Akademija nauka i umetnosti.

Stanović, Vojislav (2000) Oblici decentralizacije i disperzije moći: Federalizam, autonomija, regionalizam, lokalna samouprava, *Autonomija i multietnička društva* (Zbornik tekstova), 9–45. Subotica: Otvoreni univerzitet.

Stavileci, Estat (1996) Constitutional Changes and the Abolition of Autonomy. *The Kosova issue – A historic and Current Problem*, 155–60. Tirana: Institute of History – Pristhina in Institute of History – Tirana.

Steiner, Henry (1996) Ideals and Counter-ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities. V Henry J. Steiner in Philip Alston (ur.). *International Human Rights in Context; Law, Politics, Morals*, 995–1006. Oxford: Clarendon Press.

Tomuschat, Christian (1996) Self-determination in a Post-colonial world. V Henry J. Steiner in Philip Alston (ur.). *International Human Rights in Context; Law, Politics, Morals*, 978–80. Oxford: Clarendon Press.

Vasiljević, A. Vladan (1994) Kosovo: Ostvarivanje i zaštita prava čoveka, *Sukob ili dijalog: Srpsko-albanski odnosi i integracija Balkana* (zbornik radova), 66–100. Subotica: Otvoreni univerzitet, Evropski centar za rešavanje konflikata.

Veljak, Lino (1989) Teze za raspravu o Kosovu, Srbiji i Jugoslaviji. V Slavko Gaber in Tonči Kuzmanić (ur.). *Zbornik Kosovo – Srbija – Jugoslavija*, 205–10. Ljubljana: Krt, Knjižnica revolucionarne teorije, Univerzitetna konferenca ZSMS.

Vickers, Miranda (1996) The role of Kosova in post-war Yugoslav – Albanian relations. *The Kosova issue – A historic and Current Problem*, 127–31. Tirana: Institute of History – Pristhina in Institute of History – Tirana.

Vickers, Miranda (1999) »Sve je počelo i sve će da se završi Kosvom«: hronika kosovskih zbivanja od Dejtona do rađanja OVK, *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija*, VI (3 – 4), 201–25.

Vukomanović, Dijana (1999) Kosovska kriza: upravljanje etničkim sukobom, *Kosovo, Nova srpska politička misao, Nova edicija*, VI, (3–4), 35–61.

Ward, Benjamin (2000) The failure to protect minorities in Post-war Kosovo. *Helsinki Monitor*, 11(1), 37–47.

Wheeler, Nicholas J. (2001) Humanitarian intervention after Kosovo: Emergent norm, moral duty or the coming anarchy? *International Affairs*, 77(1), 113–28.

Žagar, Mitja (2002) Nekateri novejši trendi razvoja varstva manjšin in (posebnih) pravic narodnih in drugih manjšin: Evropski kontekst. V Polzer Miroslav, Kalčina Lijana in Žagar Mitja (ur.) *Slovenija in evropski standardi varstva narodnih manjšin*, 71–81. Ljubljana: Austrian Institute of East and Southeast European Studies in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Zajmi, Gazmend (1994) Potpiskivanje albanskog pitanja kao faktor degradiranja i raspadanja Jugoslavije, *Sukob ili dijalog: Srpsko-albanski odnosi i integracija Balkana* (zbornik radova), 176–87. Subotica: Otvoreni univerzitet, Evropski centar za rešavanje konflikata.

5.3 INTERVJUJI

Intervju z dr. Zoranom Đinđićem, predsednikom Demokratske stranke in pozneje predsednikom vlade Republike Srbije, dne 16. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana in ECIC.

Intervju z dr. Vojislavom Koštunico, predsednikom Demokratske stranke Srbije in pozneje predsednikom ZRJ in sedanjim predsednikom vlade Republike Srbije, dne 17. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana, in ECIC.

Intervju z dr. Vladeto Jankovićem, podpredsednikom Demokratske stranke Srbije in pozneje veleposlanikom ZRJ/(SCG) v Londonu, dne 18. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana in ECIC.

Intervju z Vesno Pešić, predsednico Državlanske zveze Srbije, pozneje veleposlanico ZRJ (SCG) v Mehiki, dne 15. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana in ECIC.

Intervju s Tatjano Lenard, članico Direkcije Jugoslovanske združene leve in predsednico odbora stranke za mednarodne odnose, 17. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – *Österr. Ost. und Südosteuropainstitut*, Ljubljana, ECIC.

Intervju z dr. Nebojšo Popovim, raziskovalcem na Institutu društvenih nauka v Beogradu, glavnim in odgovornim urednikom časopisa *Republika*, dne 18. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana in ECIC.

Intervju z dr. Zoranom Lutovcem, političnim svetovalcem dr. Zorana Đinđića, članom glavnega odbora Demokratske stranke, raziskovalcem na Institutu društvenih nauka v Beogradu, pozneje članom Koordinacijskega telesa za Kosovo in jug Srbije, sedaj tudi predsednikom Odbora stranke za človekove pravice, dne 15. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana, ECIC, ter v Budvi 24. maja 2000 in v Bolzanu 27. avgusta 2000 kot svetovalec v Projektu GTZ / *Europäische Akademie Bozen – »Interethnic Dialogue«*.

Intervju z dr. Slobodanom Samardžićem, raziskovalcem Instituta za evropske studije v Beogradu v Budvi 24. maja 2000 in v Bolzanu 27. avgusta 2000 kot svetovalec v Projektu GTZ / *Europäische Akademie Bozen – »Interethnic Dialogue«*.

Intervju z dr. Dušanom Janjićem, raziskovalcem na Institutu društvenih nauka v Beogradu, dne 18. oktobra 1998 v Beogradu, v okviru raziskave o kosovski krizi – OSI – Ljubljana in ECIC.

Intervju z Bajramom Halitijem, enim najvidnejših romskih beguncev s Kosova in Metohije, urednikom časopisa v srbskem in romskem jeziku *Abimsa – Nenasilje*, predsednikom memorialnega centra Romov za holokaust studije v SCG, novinarjem Radio televizija Srbija (Radio Priština), dne 25. januarja 2004 v Beogradu.

Intervju z Božidarjem Jakšićem, raziskovalcem na Institutu društvenih nauka v Beogradu, dne 26. januarja 2004 v Beogradu.

Intervju z Rasimom Ljajićem, ministrom za vprašanja manjšin in človekove pravice ZRJ (SCG), dne 26. junija 2001 v Beogradu, kot svetovalec v Projektu GTZ /*Europäische Akademie Bozen – »Interethnic Dialogue«*., ter 10. junija 2003 kot svetovalec v Projektu GTZ »*Trauma and Reconciliation*«.

6. PRILOGE

Priloga: 6.1

KOSOVO IN METOHIJA SRBSKO PREBIVALSTVO 1999



KOSOVO IN METOHIJA
SRBSKO PREBIVALSTVO
2002

KOSOVO I METOHIJA
SRPSKO STANOVNIŠTVO 2002



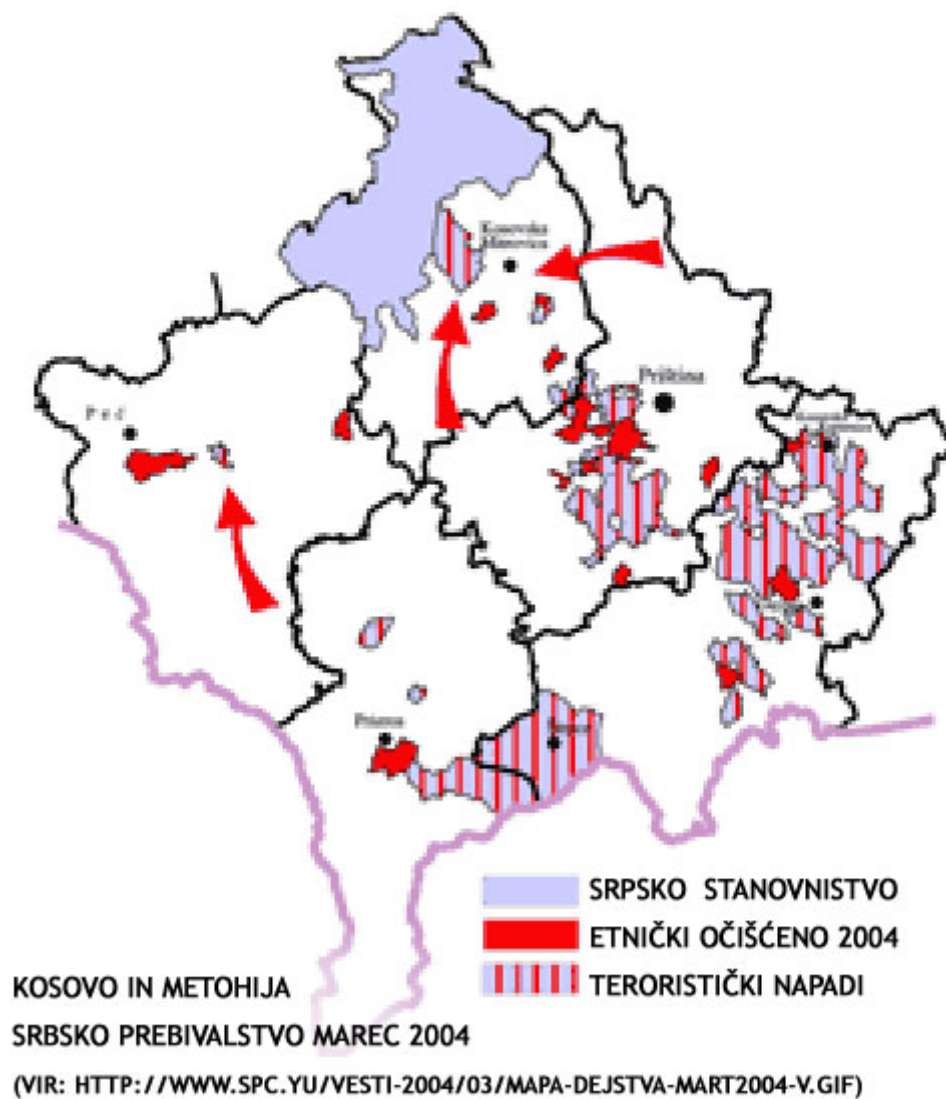
KOSOVO IN METOHIJA
SRBSKO PREBIVALSTVO
2003

KOSOVO I METOHIJA
SRPSKO STANOVNISTVO 2003 POVRATAK



KOSOVO IN METOHIJA
SRBSKO PREBIVALSTVO
2004

KOSOVO I METOHIJA
SRPSKO STANOVNIŠTVO MART 2004



POŽGANE IN POŠKODOVANE CERKE IN SAMOSTANI NA KOSOVU IN
METOHIJI PO 17. MARCU 2004.



13.JULI 1999 – MAJ 2003