



CSSProjekt za Integrativno Posredovanje

Dokumenat za Diskusiju

Komiteti za Zajednice i za Posredovanje na Kosovu

Februar 2006



Integrativno Posredovanje: Zbližavanje Lokalnih Rukovodioca

CSSProjekat za Integrativno Posredovanje se razvilo od deset godina iskustva Medjunarodnog Posrednika za Bosnju i Hercegovinu, Dr. Christian Schwarz-Schillinga. Rad Posrednika počeo je neformalno 1992 i formalno dobio mandate medjunarodne zajednice i naroda Bosnje i Hercegovine od 1995 do 2004. Po zahtevu, format i struktura posrednika vršene su na lokalnom nivou na osnovu praktičnih potreba i lokalnih konflikta. Posrednika se zalagao se povećanje dijaloga i smanjenje tenzija pronalazuci rešenja svakodnevnim problemima korak po korak pristupom. Format procesa obuhvatio je informativne posete, posredovanja, prateće delatnosti, i dijalozi u okruglim stolovima. Za svojih 10 godina rada, Posrednik je izvršio 185 lokalnih posredovanja u 55 opština. Mandate Posrednika je završen Decembra 2004.

Integrativno Posredovanje ima za cilj primenu naučenih lekcija i adaptiranje jedinstvenog Bošnjačkog modela za moguće korišćenje u drugim delovima jugoistočne Evrope. Ekipa za Posredovanje je razvila sveobuhvatni pristup posredovanju obuhvaćanjem raznih nivoa odgovornosti, višestrukih aktera i raznovrsnost tehnika. On kombinira šest različitih delatnosti razrešavanja sukoba, koristeći klasično posredovanje i razvijanje kompletnog i decentralizovanog instrumenta za sprovođenje sporazuma. Elementi Integrativnog Posredovanja su Posredovanje na lokalnom nivou, samo-posredovanje, obuka o posredovanju, radionice za rešavanje problema, pomirenje, i istraživanje/analize. Tokom celog procesa, pristup pomaže lokalnim akterima da razviju inicijative i sprovode mere izgradjivanja poverenja. Osim toga, on pomaže pojasniti civilnom društvu zašto su izvesne mere potrebne, i omogućuje zajednicima da aktivno učestvuju u lokalnom procesu mira. Štoviše, opšti i hirerakijski process razrešenja konflikta se ovime svodi na lokalnom nivou.

Integrativno Posredovanje nema za cilj zamenjivanje ili ukidanje vlasništva mirovnog procesa. Umesto toga, dopunjujući mirovni process Integrativno Posredovanje pruža lokalnim strankama okvir za rešavanje konflikta koji im omogućuje da sami identifikuju smetnje ka rešavanju konflikta i naporima o pomirenju. Glavni cilj Integrativnog Posredovanja je da odluke i rešenja stavi u ruke lokalnih aktera id a pojača rad lokalnih mirovnih inicijativa, time omogućujući povratak, zajednički život i reintegraciju na lokalnom nivou.

Za više informacija kontaktirajte:
CSSProject for Integrative Mediation
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin, Germany

info@cssproject.org
www.cssproject.org
tel: +49 30 227 77417
fax: +49 30 227 76417

SADRŽAJ

PREDGOVOR	1
UVOD	2
PREDUSLOVI ZA PROPISNO FUNKSIONISANJE KOMITETA	3
KOMITETI ZA ZAJEDNICE I POSREDOVANJE	6
KOMITET ZA ZAJEDNICE.....	6
KOMITET ZA POSREDOVANJE	8
STVARANJE OPCIJA	11
OPCIJA 1: ODVOJENI KOMITETI.....	12
OPCIJA 2: ZAJEDNIČKI KOMITETA	14
OPCIJA 3: IZDAVANJA OPSTINSKOG POSREDOVANJA POD UGOVOR	16
ZAKLJUČAK	18
PRILOG	19
OPŠTA PITANJA ZA DISKUSIJU O POSREDOVANJU NA KOSOVU.....	19

Predgovor

Ekipa CSSP-a je stigla na Kosovo 22 januara 2006, jedan dan nakon smrti Predsednika Kosova, Dr. Ibrahima Rugove kao za nastavak delatnosti iz 2005. Smrću Dr. Rugove, završena je jedna era na Kosovu. Tokom osamdesetih i u periodu nakon konflikta 1999, Dr. Rugova je bio simbol ne-sukobnog otpora i aspiracije albanaca za nezavisnu državu. Njegova je smrt navela svakog da se pita šta će se dalje desiti u regionu koji je još pod međunarodnim nadgledanjem i koji traži uspostavu samouprave zasnovanoj na demokraciji, slobodnom tržištu, vladavini zakona i evropskoj perspektivi. Dr. Rugova je trebao voditi albance sa Kosova na pregovore o budućem statusu Kosova, koji su trebali započeti nedelje njegove smrti. Sastanci su odloženi do februara da bi dozvolili zvaničan period žalosti kao i političko reorganizovanje. Sledeće će nedelje biti pune izazova za sve strane. CSSP izražava iskreno saučešće porodici Dr. Rugove i narodu Kosova.

Uvod

Privremene Institucije Samouprave na Kosovu (PISU) i međunarodne organizacije rade na modelu zaštiti prava koji pokušava izbeći neke od izazova i problema koji su stvoreni u drugim regionima. Cilj je da se na Kosovu razvije mehanizam lokalnog niova koji pruža svakoj individi pravo na žalbu o diskriminaciji na osnovu pripadnosti određenoj zajednici i ujedno pruža mogućnost većinskoj zajednici da odgovori tim žalbama u jednom ne-nasilnom okruženju u kojem se problem može rešiti. Po tom pitanju, primenjeni su razni mehanizmi na opštinskom nivou kao što je ravnopravna podela financiranja, Komiteti za Zajednice i Posredovanje, i Kancelarije za Zajednice, da bi omogućili zaštitu i aktivno učešće svih zajednica u opštinskim strukturama. Od naročite važnosti su medju-odnosi i propisno funkcionisanje Komiteta za Zajednice i za Posredovanje. Dva opštinska komiteta su dobili mandat UNMIK-a putem Uredbe 2000/45 i njihovo je funkcionisanje razmotreno i ažurnirano UNMIK-ovim Administrativnim Uputstvima u 2003, 2004 i 2005. Na osnovu Uredbe 2000/45, Komitet za Zajednice dužan je da se postara da se lica ne diskriminišu na osnovu pripadnosti nekoj zajednici i da svako lice uživa ista prava i mogućnosti zapošljenja u opštinskim institucijama. Štoviše, Komitet za Zajednice ima dužnost istraživanja tvrdnji kršenja prava i unapredjenje prava i interesa svih zajednica.¹ Komitet za Posredovanje, na zahtev Komiteta za Zajednice, vrši istragu navodnog kršenja prava i traži rešenja putem "posredovanja". Medjutim, problemi s ovim komitetima bili su višestruki stvarajući time opšte nezadovoljstvo sa učinkom ovih komiteta.

Zapažanje

Mogu se identifikovati četiri važna strukturalna faktora kao ključni uzroci nefunkcionisanja Komiteta za Zajednice i Posredovanje:

- (1) kompleksna priroda i visoka očekivanja od procesa,
- (2) nepoznavanje ili nerazumevanje funkcionisanja procesa,
- (3) nedostatak adekvatnih resursa, i
- (4) nedostatak političke volje i odgovornosti.

Kombinacija ova četiri gore- napomenutih faktora vodila je ka slabim rezultatima uopšte i ka skepticizmu u vezi sposobnosti komiteta da zaštite prava i unapredjuju interese zajednica. Momentalno PISU i međunarodne organizacije razmatraju rad ovih komiteta i traže opšti remont struktura i funkcija komiteta u naporu oživljenja i ojačanja krajnog cilja, koji je zaštita i unapredjenje individualnih i zajedničkih prava. Reforma koja ne uzima u obzir gorenavedene strukturalne probleme suočiće se sa sličnim problemima i još više će cementirati skepticizam naspram komitetima i sposobnost lokalnih institucija da se bave problemima diskriminacije. Iako se puno može reći o gorenavedenim faktorima, ovaj će se izveštaj usredsrediti na najbitnije potrebne komentare u cilju predstavljanja raznih ideja koji se mogu uzeti u obzir.

¹ See UNMIK Regulation 2000/45 on Self-Government of Municipalities in Kosovo, Section 23.

Preduslovi za propisno funkcionisanje Komiteta

Kao što je napomenuto u prethodnim izveštajima CSSP-a, sadašnje structure i vodeći principi komiteta su u teoriji vrlo korisni za društvo koja ima većinu kamena temeljaca demokracije. Medjutim, Kosovo je u tranziciji i i dalje razvija ne samo okvir demokratske vlade nego i obrazuje opštu javnost o pravima, dužnostima, i mogućnostima koje pruža novi system vladavine. Ukoliko želimo da ovi komiteti funkcionišu valjano, moraju se ispuniti neki preduslovi.

Posredovanje se i dalje razvija u uspostavljenim i stabilnim demokracijama. Ono se razvilo od prakse i eksperimentisanja. Tokom godina, praksa je upotpunjena novom teorijom u razvitku. Zato, može se i očekivati da kad se takvi kompletni sistemi posredovanja uspostavi u novoj demokraciji, osobama koje su zadužene vršenjem takvih posredovanja trebaće adekvatnog vremena, obuke i resurse da bi se adaptirali novom sistemu. Štoviše, kad se system propisno primeni, najverovatnije će biti posao punog radnog vremena za članove tog komiteta. Ponaročito, bilo kakva reforma mora imati jake temelje u resursima.

Zapažanja

Neki od resursa koja se trebaju uzeti u obzir da bi komiteti vršili kvalitetan posao efektivno su: adekvatni prostorije za posredovanje, financiranje za unapredjenje prava, pravnu ekspertizu, blagovremeni i propisni prevod, redovno financiranje za članove komiteta, opširnu obuku o posredovanju, pristup konsultaciji o posredovanju/savetima od strane Komiteta za Posredovanje, i podrška osoblju za vršenje delatnosti.

Osim preduslova resursa, osnovna načela posredovanja i rešavanja problema se moraju ispoštovati da bi se omogućilo razvijanje Komiteta za Posredovanje. Naime, ugrađeno u proces posredovanja su dobrovoljna priroda procesa, kredibilitet posredovnika, i nezavisnot posrednika. Ukoliko ovi faktori nisu obezbedjeni, posredovanje je osudjeno na prosečne rezultate. Tokom cele istorije posredovanja kao alternativni mehanizam rešavanja sporova, kredibilitet nije nešto što je dato, nego nešto što se mora zaraditi kroz vreme. Zato, centralna i opštinska vlada moraju se postarati da process posredovanja dobije kredibilitet i ne zastane zbog resursa ili nedostatka nezavisnosti. Specifičnije, u društvu koje izgrađuje svoj kredibilitet kao tolerantna, otvorena i multi-etnička demokracija, od ključne je važnosti da mehanizam koji je dizajniran za zaštitu i unapredjenje prava zajednica ohrabri manjine da iste i koriste. Kao što je izjavljeno u ranijim izveštajima CSSP-a, trenutne structure komiteta iako dobronamerne i dobro-osmislenje mogu biti zastrašujuće i obežrabujuće pripadniku manjine, ponaročito prosečnom stanovniku neke zajednice. Tokom raznih terrenskih poseta CSSP-a članovi zajednica su izrazili sumnje u sposobnost komiteta da zaštiti njihova prava i interese. Ove su sumnje dodatni izazov motivisanja pripadnika za aktivno učešće.

Sumnje oko struktura su zasnovane na brige oko veze izmedju komiteta i Skupštine Opštine ili drugih organa. U posredovanju, sporazum se postiže od stranaka u

posredovanju i sprovodi se od samih njih. Ukoliko postoji spoljašnje strane sa ovlašćenjima donošenja odluke koji utiču na sporazum, oni se moraju uvesti u procesu posredovanja ali ne u procesu odobravanja. Medjutim, u sadašnjim strukturama, veza izmedju Skupštine Opštine prepušta sporazum dobroj volji Skupštini, time obezvlastivši stranke u sporazumu. Takav proces obežrabuje člana manjine zbog shvatanja da bez obzira na dogovor tokom posredovanja, većina i dalje ima mogućnosti odbacivanja sporazuma putem Skupštine. U tom pogledu, važno je videti da li se može praviti podela u vezi vrsta žalbi o kojoj se odluka mora postići odvojeno od drugih institucija ili organa. Odredjeni organi obuhvaćeni u konfliktu moraju se predstaviti kao stranku u posredovanju i biti spremne preduzeti čvrste obaveze. Posredovanje za koje je potrebno glas Skupštine Opštine teži biti političko posredovanje i najbolje je isto prepustiti jednoj Jedinice za Posredovanje pri Skupštini sačinjenoj od političkih partija. U takvim slučajevima, preporuka Komiteta za Zajednice upućena Skupštini Opštine bila bi prigodnija nego proces posredovanja kojem je potrebno odobrenje. Po tom pitanju, Administrativna Uputstva UNMIK ne objašnjavaju šta se se dešava kad se sporazum postigne putem posredovanja i u kakvom se obliku (sporazum, zaključak, preporuke, itd.) treba formulirati sporazum.

Zapaženje

Važno je postići ravnotežu izmedju nezavisnosti Komiteta za Posredovanje da postigne obostrano prihvatljivog sporazuma i odgovornosti Skupštine Opštine. Više se posao mora uraditi u definisanju:

- (1) Koje će biti stranke?
- (2) Ko donosi odluke?
- (3) Šta se dešava nakon postizanja sporazuma putem posredovanja?
- (4) Da li je propisno ili neophodno da Skupština Opštine potvrdi dogovor?

Osim resursa i nezavisnosti, kredibilitet se zasniva na veštinu posredovanja samih posrednika. Nesposobnost je povremeno iznešen kao ozbiljan problem u oba komiteta. Iako je tehnički tačno da puno članova ovih komiteta nemaju potrebnu spremu da izvršavaju zadatke komiteta, nesposobnost donosi negativnu konotaciju koja ignoriše ključni factor da većina članova rade sve u njihovoj moći sa veštinama koje poseduju u sistemu koji ima mandat viših vlasti. Štoviše, veliki broj njih su isto one osobe koji imaju zadatak sprovođenja bilo kakvih reforma. Zato, ukoliko želimo da reforma uspe u svojim ciljevima, više se naglasaka mora staviti na identifikaciji tačne struke potrebne za vršenje potrebnih zadataka. Štoviše, važno je da se na početku povećaju resurse ovih komiteta da bi se postigla adekvatna obuka, nadgledanje, savetovanje i podrška. Ponaročita pažnja se mora posvetiti zajedničkoj

specijalizovanoj obuci članova komiteta tokom dužeg vremenskog perioda. Obuka ne sme biti jedno-nedeljna ili pak jedan komplet dokumenata. Umesto toga, centralna vlada može koristiti mešavinu lokalnih i medjunarodnih trenera da bi pružio visoki kvalitet obuke, prebacivanje znanja i održivost sistema.

Momentalno PISU razmatra mogućnost usvajanja Nacrta Zakona o Posredovanju. Ukoliko se zakon usvoji, biće to vrlo pozitivan razitak i još više će povećati kredibilnost posredovanja na Kosovu, ponaročito pošto za uspešno posredovanje su potrebni sposobni posrednici. Medjutim, i dalje je nejasno koja će biti veza izmedju zakona, komiteta za posredovanje, profesionalnih posrednika, i Udruženja Posrednika. Takodje je nejasno koja se uloga predlaže za Savet Posredovanja u nadgledanju komiteta za posredovanje, uloga koja bi bila korisna i neophodna. Od bitne je važnosti da Ministarstvo Lokalne Samouprave i Ministarstvo Pravde održe oluju mozga (razmene ideje) o mogućim sukobima ili dopunama u vezi ovog pitanja.

CSSP je mišljenja da postoje preklapajući interesi koji još nisu identifikovani u stvaranju veze izmedju opštinskih Komiteta za Posredovanje, Saveta za Posredovanje, Udruženja Posrednika i profesionalnih posrednika. Učešće profesionalnih posrednika u procesu poboljšaće kredibilitet procesa posredovanja i smanjiće teret na članove komiteta. Ujedno, to će povećati kredibilitet posredovanja kao profesije na Kosovu i pružiće inicijativu rada ka profesiji koja se i dalje razvija. U tom pogledu, važno je uzeti u obzir specifičnu obuku za “posredovanje u zajednicama” za specijalizovanje certifikovane posrednike. Štoviše, jasno definisani proces posredovanja, sa specilazovanim posrednicima, uz nadgledanje visokog organa za posredovanje kao što je Savet za Posredovanje, poboljšaće efektivnost sistema i smanjiće teret opštinskih vlasti u odlučivanju koje sporazume o posredovanju treba prihvatiti. System koji je pojednostavljen, dobro organizovan i financiran, uz dobru obuku, postići će dosta u popravljanju štete kredibilitetu komiteta i ohrabriće pojedince da koriste system. Povećanjem kredibiliteta, mogu se postići i povećanje političke dobre volje i odgovornosti u srednjem roku.

Zapažanja

Ukoliko želimo da posredovanje kao profesija uspe, bitno je da centralne vlasti, opštinske vlasti i medjunarodne organizacije da osmisle kako da ih najbolje inkorporišu u proces i podrže ih davajući im posao. U tom pogledu, predloženo Udruženje Posrednika i Certifikovani Posrednici mogu odigrati važne uloge u pomaganju opštinskim Komitetima za Posredovanje.

Komiteti za Zajednice i Posredovanje

Gorenavedeni delovi su pretresli pitanja kredibiliteta, resursa, nezavisnosti i uloge profesionalnih posrednika, koji su preduslovi za propisno funkcionisanje komiteta. Ukoliko želimo da ovi komiteti postignu ciljeve, njihova struktura mora biti prosta, jasna i efektivna. Problem momentalno je da razni su ciljevi spojeni u strukturi koja je kompleksna i zbunjujuća. U okviru ove structure mogu se identifikovati tri različita cilja: razmatranje opštinskih uredba u cilju pronalaženja mogućih kršenja prava (aktivni), razrešenje konflikata zasnovanih na moguće kršenje prava (reaktivni), i unapredjenje prava i interesa (proaktivni).

Gledište je CSSP-a da ne može se očekivati da osoba bez fakultetskog obrazovanja, iscrpnog demokratskog, političkog ili organizacionog iskustva ili propisne obuke u rešavanju problema, ispuni očekivanja predviđenim UNMIK-ovom Uredbom 2000/45 (i kasnijim administrativnim uputstvima).² Štoviše, svako dodatno administrativno uputstvo imalo je cilj rešavanje konflikta ali je možda nenamerno još više komplikovalo problem izgradjujući system koji je u temelju manjkav. Dva dela u nastavku razmotriće rad komiteta i identifikovaće neka pitanja i probleme koji proizlazu iz postojećih struktura.

Komitet za Zajednice

Komitet za Zajednice ima tri uloge: da razmotri svo opštinsko zakonodavstvo id a pruži potrebne preporuke (aktivna); da razmotri individualne žalbe u vezi diskriminacije ili kršenja prava (reaktivna); da unapredjuje interese i prava zajednice (proaktivna). Svaki od ovih zadataka je posao s punim radnim vremenom za komitet ako se želji valjano uraditi. Razmatranje opštinske legislacije, kad se valjano radi može konzumirati jedan ceo dnevni red Komiteta za Zajednice.³ Drugo, aktivna uloga komiteta u istrazi kršenja može se time zapostaviti. Kakva se pravila rada trebaju koristiti pri istrazi; po kojoj se osnovi vrši istraga i ko treba vršiti takvu istragu? Administrativno Uputstvo UNMIKA-a, član 5.3 učinio je pomak u razrešenju ovih pitanja. Medjutim, istraga kršenja prava iziskuje izvestan stepen shvatanja prava, obuke ili stpreme u pravu, što momentalno nedostaje. Štoviše, UNMIK-ovo Administrativno Uputstvo nejasno je po pitanju vremenskih rokova za istražni postupak. Kao posledica Komitet za Zajednice često ne prosledjuje pitanja Komitetu za Posredovanje i ne ostaje samo pri debatiranju. Umesto toga, članovi sami pokušaji rešiti probleme, na štetu drugih proaktivnih i aktivnih uloga komiteta.

² See previous CSSP reports on this issue.

³ CSSP's experience with municipal institutions has been that there are also related issues to consider, such as the lack of appropriate and timely translation, which delay the committee's ability to respond appropriately.

Jedno pitanje za brigu je dali Komitet za Zajednice je prigodno mesto za istragu kršenja ljudskih prava ili dali su drugi pravni organi ili sudovi prigodniji z ate svrhe. Često žalbe o kršenju prava su slične od opštine do opštine. Ovde se mora razmisliti da li bi trebalo proširiti i pojačati mehanizme ombudspersona za suočavanje takvim slučajevima. Ovime se ne želi reći da komitet nema neku ulogu u ovim pitanjima. Medjutim, trebala bi se uzeti u obzir reforma institucije ombudspersona naspram ovih komiteta prilikom reforme istih.

Pitanja za Razmatranje

- (1) Ukoliko se prekrši pravo, dali je pravo rešenje koristiti posredovanje u rešavanju problema?
- (2) Ili da li zaštita ljudskih prava zavisi o pravosudju koji razmatra prekršaje i uspostavlja presedane da kršenje u jednoj opštini se ne sme ponoviti u drugoj?

Povrh istražnih postupaka, komitet takodje ima zadatak unapredjenja interesa i prava zajednice. Ovaj proaktivni pristup je pomenut u nadovezanim dokumentima ali mu nije dat neki delokrug ili pak bitni smisao. Ovde je tendencija da se pitanje svodi na financije ili sposobnost nekoliko ljudi da povećaju svest i prava zajednice. Jedan argumenat koji se spominje je da Kancelarija za Zajednice prima izvesnu sumu novca da ima osoblje na raspolaganju za takve delatnosti. Medjutim, istraživanje iz ranijih terenskih poseta CSSP-a pokazuje da je Kancelarija za Zajednice zauzeta bavljenjem individualnim problemima i u identifikaciji razvojnih projekata. Istraživanje takodje pokazuje da se vrlo malo novca troši na unapredjenju interesa i prava i da se većina novca troši na razvojne projekte kao što su ulična rasveta, infrastruktura, kuće, itd. Iako su sve ove potrošnje vredne, oni bi trebali biti redovni razvojni troškovi opštine a ne specifične za zajednicu, osim ako ima neki aspekt zajednice koji nije predvidjen opštinskim razvojnim planovima.

Pitanja za Razmatranje

- (1) Kako se trebaju dodeljivati resursi za zajednice?
- (2) Kako može Komitet za Zajednice iskoristiti NVO i civilno društvo za unapredjenje interesa i prava?
- (3) Da li bi Komitet za Zajednice trebao odigrao samo nadglednu ili pak i koordinacionu ulogu?
- (4) Da li bi Komitet za Zajednice trebao imati manju jedinicu u okviru Komiteta samo za proaktivne delatnosti?
- (5) Da li je Komitet za Zajednice odgovarajuće telo za razmatranje žalbi o kršenju prava ili bi to trebalo biti odgovornosti Komiteta za Posredovanje?

(6) Da li se Komitet za Zajednice treba usredsrediti samo na razmatranje opštinskih uredba i unapredjenje prava i interesa?

Treća i najrazvijenija uloga komiteta je razmatranje opštinskih uredba. Ako se ova uloga dobro shvati u skladu sa Administrativnim Uputstvom 2003/002, ona je vrlo aktivna zato što teoretski nijedna se uredba ne sme usvojiti bez mišljenja i preporuka Komiteta za Zajednice. U tom pogledu, pitanja kao što su vreme, kvalitetni i blagovremeni prevod, i razumevanje postupaka vezanim za uredbu utiču na rad komiteta. Budući da se komitet obično sastaje jednom mesečno ali ima prozor od samo dve nedelje da reaguje na usvojene uredbе, ovo predstavlja problem. Zadaci vezani ovime konsumiraju dosta vremen i suviše zavise o dobroj volji skupštine opštine da ona smatra Komitet za Zajednice kao integrisani deo zakonodavnog postupka. Jedno pitanje koje takodje proizlazi u vezi ovog problema je dali Skupština Opštine može zaobići komitet ili je obavezna sačekati odgovor komiteta.

Komitet za Posredovanje

Jedina funkcija Komiteta za Posredovanje je posredovanje u pitanjima kršenja prava koja im se prosljede od Komiteta za Zajednice. Administrativno Uputstvo UNMIK-a 2005/001 je nejasno šta se treba uraditi u slučaju uspešnog posredovanja. Deo 7 ovog uputstva samo pominje izveštaj Skupštini Opštine o tome kako bi se trebalo pozabaviti pitanjem. Zato, nejasno je da li cilj uspešno posredovanje ili pak preporuka zasnovana na učešću strana u konfliktu. Ova razlika je važna zato što definiše proces i sam išod. Medjutim, glavni problem Komiteta za Posredovanje je taj što od svojih teoretskih temelja, Komitetu je dat zadatak koji je izazivajući i najverovatnije neostvariv unutar predvidjenog okvira. S metodološkog gledišta, okvir ima tri problema: (1) definiciju, (2) nezavisnot, i (3) funkciju. Svaka od ovih smeta efektivnosti komiteta i može stvoriti probleme za profesiju posredovanja, koju centralna vlada pokušava stvoriti.

Vrsta posredovanja i uloga posredovanja nisu jasno definisani. Opšte prihvaćena i prosta definicija posredovanja je da je posredovanje proces putem kojeg neka treća stranka koja nije uključena u konflikt pomaže strankama u konfliktu da postignu medjusobno prihvatljivo rešenje. Uporedo s ovom definicijom su takodje neutralnost posrednika, dobrovoljna priroda procesa, kao i ubedjenje da posrednik nema ulogu donošenja odluke. S ovim konceptima na umu, proizlaze nekoliko pitanja.

Pitanj za Razmatranje

(1) Da li članovi Komiteta za Posredovanje mogu biti nezavisni kad se pitanja zajednice tiču i njih ili kad su članovi Skupštine Opštine?

- (2) Da li Komitet za Posredovanje može biti neutralana kada ima istražnu ulogu i onu pružanja preporuka?
- (3) Da li se kršenje prava može pregovarati ili posredovati?
- (4) Da li posredovanje izvršeno od strane komiteta biti drugčije od posredovanja predloženog u Nacrtu Zakona o Posredovanju?
- (5) Šta je "Posredovanje u Zajednici"?

Ova pitanja se moraju razmatrati u okviru koncepta "Komiteta za Posredovanje". Ova vrsta posredovanja mora biti definisana u skladu sa nekim drugim oblikom posredovanja, na primer "Posredovanjem u Zajednici", da bi opšta javnost shvatila da je on drugčiji od privatnog ili komercijalnog posredovanja. U tom slučaju, treba se uzmeti u obziru više iskustvo u posredovanju u zajednici, kao što je pokazala i praksa u drugim zemljama sveta. Jedno pitanje koje je centralno posredovanju u zajednici je činjenica da uloga posredovanja nije istraga nego pomoć. Ukoliko stranka veruje da su njegova/njena prava kršena, kršenje je uradjeno u percepciji individe i uloga posrednika je da pomogne strankama u rešavanju bilo perceptivnih ili činjeničnih sporova. Odbacivanje žalbe služi da samo potvrdi jednu stranku u ubedjenju da je diskriminacija sistematična i da je lice bezpomoćno. Zato, ukoliko Komitet za Posredovanje želi pomoći mesnim zajednicama u rešavanju sporova, on mora uzmeti u obzir subjektivne i objektivne elemente sukoba.

Pitanje nezavisnosti Komiteta za Zajednice je centralno pitanje trajnog postojanja komiteta. Ovde su dva pod-pitanja koja se trebaju razmotriti: veze komiteta sa Skupštinom Opštine i sposobnost preduzimanja samo-incipijative. Samom činjenicom da članovi Skupštine su u Komitetu za Posredovanje čini da se vrši nepotreban uticaj na proces, ponaročito kao rezultat partijske pripadnosti. Štoviše, posredovanje je zasnovano na obostrano prihvatljivom sporazumu i mora se sprovesti od stranaka u konfliktu. Zato, sporazumi koji su postignuti u Komitetu za Posredovanje koji moraju proći preko Komiteta za Politiku i Financije i Skupštine Opštine su sklони zakašnjenjima, ponovnom pregovoru ili neuspehu. Ovi problemi još više diskreditiraju rad komiteta i obežrabuju lica od korišćenja mogućnosti koje im komitet pruži. Treći problem vezan za nezavisnost je da je Komitet za Posredovanje zavisn od prosledjenih pitanja od strane Komiteta za Zajednice. Žalbe da se komitet ne sastaje mogu se opravdati samo ako su im slučajevi prosledjeni. Još važnija je nezavisnost komiteta da sam odluči delokrug rada id a ima pristup opštoj javnosti. Osim toga, postoje i preklapne istražne funkcije sa Komitetom za Zajednice koje se moraju propisno kanalizirati.

Pitanja za Razmatranje

- (1) Da li postoji neki način da se obezbedi nezavisnost komiteta?
- (2) Da li je korisno proširenje delokruga komiteta i da obuhvati zahteve civilnog društva, NVO, individa i opštinskih institucija (obrazovanje, zdravstvo, komunalije, itd.)?
- (3) Da li je Skupština Opštine odgovarajuća institucija za odobrenje medjusobno odobrenog sporazuma?
- (4) Da li političari mogu biti neutralni ili nepristrasni?
- (5) Da li se mandat članova mora razvezati od glasačkog procesa?
- (6) Da li se žalbe o kršenju prava i zahteve za posredovanje mogu podneti direktno Komitetu za Posredovanje, koji ionako mora razmotriti žalbu?

Treći problem sa Komitetom za Posredovanje vezan je gorenavedenim pitanjima ali se usredsređuje na tehničke funkcije komiteta. Naime, postoje brige o sposobnošću članova komiteta da vrše njihove uloge na zadovoljavajući način i o rezultatima koje vlada očekuje. Kad komitet vrši posredovanje između dviju ili više stranaka, postoji opasnost komplikovanja posredovanja izvan svake kontrole i podiza pitanje nivoa kompleksnosti za članove koji su nekvalifikovani ili certifikovani u posredovanju. Nacrta Zakona o Posredovanju predlaže da ubuduće certifikovani posrednici imaju najmanje fakultetsku diplomu i opširnu obuku. Razlog ovog preduslova je ubedjenje da je za posredovanje potrebno izvesno iskustvo i stručna sprema, koju momentalno članovi komiteta ne poseduju. Zato, jedna od mogućnosti je takodje da Komitet za Posredovanje vrši nadglednu ulogu ali se samo posredovanje vrši od dva ili tri specijalizovanih posrednika.

Malo je verovatno da komiteti sa mnogobrojnim članstvom koji imaju svoju političku pripadnost i minimalnu obuku budu u stanje da posreduju o problemu sa veštinom koja je potrebna za postizanje željenih rezultata. Osim toga, proces posredovanja koji obuhvaća istragu, pravno savetovanje, i zastupnike, u skladu sa Administrativnim Uputstvom UNMIK-a 2005/001, formalizuje jedan neformalan proces i počinje rastapati granicu između posredovanja i pravosudnog postupka ili arbitraže, i iziskovaće još veću specijalizovanu obuku za vršenje propisnog posredovanja.

Pitanja za Razmatranje

- (1) Koliko posrednika treba da bude uključeno u posredovanju o kome se zahtev podnosi komitetu?

- (2) Kakva se obuka ili sertifikiranje treba pružiti članovima komiteta?
- (3) Koja je veza između budućeg zakona o posredovanju, profesionalnih posrednika i Komiteta za Zajednice?
- (4) Da li profesionalni posrednici mogu imati neku ulogu?

Sva pitanja podignuta u ovom izveštaju ne trebaju se tumačiti kao argumenti protiv jednog ili oba komiteta. CSSP je svestan da se strukture komiteta momentalno razmatraju. Izražena briga je da su očekivanja i nezadovoljstvo komitetima stvorila situaciju u kojoj se svaka reforma gleda sa skepticizmom i kritikovanjem rada članova komiteta, koji su pokušavali da rade u situaciju koja im se nametnula. Oni su iste osobe koje će najverovatnije biti odgovorne za sprovođenje bilo kakvih reformi komiteta i njihov je doprinos vredan. Štoviše, ukoliko reforma ne uspe proizvesti željene rezultate, komiteti će još više izgubiti kredibilitet kao i vera rukovodioca zajednica u sam sistem.

Od bitne je važnosti da proces reforme pažljivo uzme u obzir gorenavedena pitanja u cilju razvijanja sistema koji pruža zaštitu prava i interesa, podstiče kredibilitet lokalne samouprave, i pojednostavljuje structure istovremeno povećavajući kvalitet i standarde.

Pitanja podignuta u ovom delu izveštaja su sastavljena i priložena za pogodnost čitaoca. Pitanja nisu iscrpna, ali su data s namerom da podstaknu diskusiju i razmišljanje čitaoca. Osim toga, sledeći deo se usredsređuje na stvaranje opcija o restrukturiranju komiteta.

Stvaranje Opcija

Sledeći deo ovog izveštaja identifikovaće moguće opcije za razmatranje pri diskusiji reforma Komiteta za Zajednice i za Posredovanje. Jedan od glavnih načela posredovanja i pregovora je da zajedničko istraživanje opcija i donošenje odluka ostaje u rukama pregovarača. Zato, CSSP nema za cilj forsiranje bilo kakve opcije kao idealna opcija, nego da predstavi razne opcije i ideje kao osnova za diskusiju mogućih modela za reformisanje Komiteta za Zajednice i Posredovanje. CSSP je identifikovalo tri opcije i različite ideje koje mogu biti korisne. Tri opcije su zasnovane na tri pitanja: Koji je cilj? Koja je struktura? Koje su potrebe?

Opcija 1: Odvojeni Komiteti

CILJEVI

- Odvojiti i pojasniti uloge Komiteta za Zajednice i Posredovanje;
- Postizanje nezavisnog delokruga i delatnosti; i
- Stvaranje ravnoteže izmedju zadataka/odgovornosti i resursa.

STRUKTURA

Komitet za Zajednice

- Komitet za Zajednice je u svom delokrugu ograničen na nadgledanje opštinskih uredba i ponašanja opštinskih institucija (aktivna) kao i unapredjenje interesa i prava raznih zajednica (proaktivna).
- Komitet ima mandat da razmatra sve opštinske institucije (javne usluge, škole, zdravstvene klinike, itd.) da se postara da njihove politike ne budu diskriminirajuće.
- Posebni budjet se izdvaja za komitet za promotivne kampanje (brochure, medije, štampanje, manifestacije, itd.)
- Komitetu se dodeljuje nadgledna uloga nad Kancelariji za Zajednice da bi se postarali da se pravedan deo novca dodeljen ovoj kancelariji potroši u ove svrhe.
- Od bitne važnosti za rad komiteta je adekvatan i blagovremeni prevod dokumenata u opštini.
- Komitetu se dozvoli pristup pravnoj ekspertizi (opštinskoj, ministarskoj, u pri kancelariji ombudspersona, itd.).

Komitet za Posredovanje

- Komitetu za Posredovanje se daje pun zadatak primanja i prerade žalbi o kršenju prava (reaktivna uloga) id a iste prosledi za odgovarajuće mere.
- Komitet koristi posredovanje za rešavanje problema (proaktivna).
- Zahtevi se mogu proslediti od Komiteta za Zajednice, opštinskih institucija, NVO, i individa.
- Zahtevi su kategorisani (privatni, komercijalni, institucionalni, od zajednice, socijalni, itd.). U zavisnosti od vrste žalbe, komitet može preduzeti potrebne mere ili da da preporuke podnosiocu žalbe.
- Uzima se u obzir uloga profesionalnih posrednika (kao članovi komiteta ili kao savetnici) ili specijalnoj obuci za "posredovanje u zajednici".

- U vezi structure komiteta, korisno je pregledati razne oblike posredovanja u zajednici.
 - Jedna opcija koja se treba uzeti u obzir je osnivanje stalnog komiteta od 12 certifikovanih posrednika koji su spremni da posreduju i da se sastaju da bi razmotrili slučajeve; samo posredovanje se vrši od 3 člana. Svaka stranka u konfliktu bi izabrala jednog posrednika iz reda komiteta i dvoje izabranih posrednika bi izabrali trećeg u zavisnosti od prirode žalbe.
 - Komitet ima nadglednu i koordinirajuću ulogu.
- Komitet je ograničen na posredovanje u zajednici i ima zabranu posredovanja u komercijalnim ili privatnim slučajevima.
- U slučajevima kad je potrebno privatno posredovanje prosledjuju se Udruženju Posrednika.
- Komitet za Posredovanje se sastaje redovno.

POTREBE

- Nacrt Zakona o Posredovanja mora obuhvatiti odredbe o Komitetu za Posredovanje i o odnosu Komiteta za Zajednice sa profesionalnim posrednicima.
- Članovi Komiteta za Posredovanje moraju završiti specijalizirani kurs obuke o “posredovanju u zajednici”.
- Komitet za Zajednice mora imati jasnije smernice o unapredjenju interesa.
- Svi članovi oba komiteta moraj završiti obuku, ponaročito zajedničku obuku.
- Više financiranja za proaktivnu ulogu Komiteta za Zajednice.

Opcija 2: Zajednički Komiteta

CILJEVI

- Konsolidiranje komiteta u jedan jedini sistem.
- Povećanje efikasnosti.
- Pružanje profesionalnog posredovanja.

STRUKTURA

- Stvaranje jednog jedinog komiteta koji vrši uloge dva komiteta (aktivne, reaktivne, i proaktivne).
- Komitet ima dva stuba: stalnog komiteta i spisak profesionalnih posrednika akreditiranih pri komitetu, koji se angažuju po potrebi.
- Stalni članovi su angažovani u prijemu žalbi o kršenju prava, unapredjenju interesa i prava, i u razmatranju uredba.
- Komitet je odgovoran za istragu žalbi i njihovu preradu.
- Sami članovi komiteta se ne bave posredovanjem.
- Spisak certifikiranih posrednika je na raspolaganju po potrebi.
 - U cilju obezbedjevinja dobre zastupljenosti, spisak mora imati rezervisano mesto za dva posrednika obiju zajednica.
 - Povećanjem broja certifikovanih posrednika na Kosovu, spisak s vreme na vreme vrši rotaciju članova, na primer svakih tri godina.
 - Osobe koje se kvalifikuju za posrednike bi trebali ispuniti izvesne kriterijume (obuka, nepristrasnost, iskustvo, itd).
 - Ova opcija bi takodje ohrabrila pripadnike zajednica da završe obuku u posredovanju i rastućoj profesiji posrednika na Kosovu.
- Nakon završetka posredovanja, komitet preradjuje rezultate, uključujući pitanja koja proizlaze iz njih.
- Manja jedinica unutar komiteta ima zadatak unapredjenja interesa.
- Druga jedinica se usredsredjuje na razmatranje opštinskih uredba i delatnosti opštinskih institucija.
- Komitet se sastaje redovno.

POTREBE

- Osnivanje Zakona o Posredovanju.

- Identifikacija specijalne obuke o “posredovanju u zajednici”.
- Stvaranje manjih jedinica sa svojim pravilima rada.
- Povećanje financiranja za komitet.
- Priprema spiska posrednika.
- Razvitak pravila rada za proces posredovanja.

Opcija 3: Izdavanja Opštinskog Posredovanja pod Ugovor

CILJEVI

- Da se pojačaju **aktivne** i **reaktivne** uloge Komiteta za Zajednice;
- Da se pojača profesionalno “posredovanje u zajednici”; i
- Da se specijalizira sprema komiteta u oblasti zaštite prava i promociji interesa.

STRUKTURA

- Centralna vlada može razmatrati ukidanje “posredovanja” kao funkciju opštinske vlade.
- Više se naglasaka i resursa stavi na ohrabrivanju lokalnih centrova za “posredovanje u zajednici” u svakoj opštini.
- Komitet za Zajednice istražuje žalbe o kršenju prava i pruži preporuke opštinskih institucijama po potrebi, bez obzira na proces posredovanja.
- Komitet prosljeđuje žalbe o posredovanju ombudspersonu ili centru za posredovanje u zajednici.
- Usvajaju se uredbe na osnovu kojih se opštinski zvaničnici obavezaju da se barem uključe u proces posredovanja kao alternative sudskim merama, kad je isti podržan i preporukom Komiteta za Zajednice.
- Skupštinama Opština je zabranjeno usvajati uredbe koji nisu odobrene od komiteta, ili sve dok Komitet ne pruži mišljenje o istim.
- Komitetu za Zajednice se daju rigorozni vremenski okviri, da bi se proces išao dalje.
- Centralna vlada razmatra mogućnost kaznenih mera ukoliko rokovi, prevodi ili tehnički uslovi nisu ispoštovani
- Ombudsperson igra aktivnu ulogu u pretresima Komiteta za Zajednice.
- Komitet za Zajednice ima dužnost razmatranja politika svih opštinskih institucija, kao što su javne usluge, društvena preduzeća, zdravstvo, obrazovanje, itd.
- Osniva se jedinica za unapredjenje prava.

POTREBE

- Specijalizovana obuka o pravima članova komiteta.
- Proširenje kancelarije Ombudspersona.
- Specifično financiranje za unapredjenje interesa i prava.

- Osnivanje i podrška “Posredovanja u Zajednicama” od strane centralne vlade.
- Nadgledanje Centara Zajednica od strane centralne vlade.

Zaključak

Uprkos sadašnjem zakašnjenju u status pregovara za Kosovo, dnevni život na lokalnom nivou teče dalje i reforme se i dalje sprovode. Trend se momentalno kreće ka cilju da lokalna samo-uprava ispunjuje potreba gradjana i zaštiti njihova prava kao pojedinci i pripadnici zajednice. U prošloj godini dosta se rada izvršilo i postignuto je vidno poboljšanje u kvalitetu rada opštinskog nivoa. Jedna oblast koja se momentalno razmatra je reforma Komiteta za Zajednice i Komiteta za Posredovanje i njihovih odnosa sa ostalim opštinskim organima. Do koje se mere ovi komiteti pojednostave u cilju povećane efektivnosti, pružanja više usluga i postizanja većih rezultata, zavisiće i razvijanje kredibiliteta u samom procesu.

Od ključne je važnosti da medjunarodni donatori, PISU, medjunarodne organizacije, i NVO koji rade na terenu doprinose procesu i podrže reforme financiranje, adekvatnom obukom i savetovanjem. Takodje je važno imati zajednički sastanak organizacija koje pružaju obuku u posredovanju i pregovorima u cilj pronalaženja načina da se dopune reforme i rad jedni drugih. Mreža medjunarodnih i lokalnih organizacija za posredovanje koji rade na Kosovu bi takodje pojačala ove napore i podržala pojedince u ovim komitetima, čija će dužnost biti sprovođenje najavljenih reforma. Bitan deo ovih napora biće usvajanje Zakona o Posredovanju koji će jasno definisati ulogu Udruženja Posrednika, vezu sa opštinskim posredovanjem kao i doprinos lokalnih posrednika. Ukoliko se svi ovi napori spoje, Kosovo će biti na čelu posredovanja na lokalnom nivou i služiće kao primer u regionu, ponaročito u pogledu na Evropu u celini.

Prilog

Opšta Pitanja za Diskusiju o Posredovanju na Kosovu

- Kako se definiše posredovanje?
- Da li je posredovanje korisno kao deo opštinskih struktura? Ukoliko jeste, na koji način?
- Koja je funkcija i cilj posredovanja?
- Koja vrsta posredovanja se treba koristiti u suočavanja sa subjektivnim i objektivnim kršenjem prava?
- Da li su trenutni komiteti najbolji način za postizanje cilja?
- Da li je trenutna struktura komiteta povoljna za demokratizaciju ili je prepreka?
- Koliko će pojedinca biti uključeno u posredovanju?
- Ko se može kvalifikovati kao posrednik?
- Kakvu obuku ili sertifikiranje bi trebali dobiti članovi komiteta?
- Kako postići kvalitetno posredovanje?
- Kako uspostaviti kontrolu kvaliteta u procesu?
- Koja se pitanja trebaju rešiti posredovanjem?
- Kako sprovesti sporazume postignute posredovanjem?
- Koja je uloga neutralnosti u Komitetu za Posredovanje?
- Koliko nezavisnot treba imati Komitet za Posredovanje?
- Koja je uloga Ombudspersona u vezi posredovanje u pitanjima kršenja prava?
- Da li se kršenje prava može rešiti posredovanjem? Koji su potrebni resursi? Da li ima granica u onome što Komitet za Posredovanje može postići?
- Kako se proces može pojednostaviti?