



**Jelena Lončar**

Fakultet političkih nauka

Univerzitet u Beogradu i Univerzitet u Jorku

## **Kulturna baština na Kosovu: Isključivanje manjina kroz inkluzivno zakonodavstvo**

### **Apstrakt:**

Ovaj rad se fokusira na međuetničke odnose na Kosovu i to kroz analizu procesa usvajanja dva relevantna manjinska zakona na Kosovu: Zakona o istorijskom centru Prizrena i Zakona o selu Velika Hoča. Upotrebom kritičke analize okvira, u radu se istražuje tok zakonodavnog procesa, način predstavljanja pitanja sa dnevnog reda, korisnika zakona i drugih aktera uključenih u pomenuti proces. Nalazi pokazuju da čak i povoljno manjinsko zakonodavstvo može poslužiti kao mehanizam isključivanja. Dok zakonodavni okvir na Kosovu garantuje potpunu zaštitu manjinskih prava, kosovske političke institucije ohrabruju etničke podele i međuetničke tenzije.

---

### **Ključne reči:**

međuetnički odnosi, kulturna baština, zakonodavni proces, Kosovo.

Tokom proteklih nekoliko godina, Kosovo je postiglo značajan napredak kada je reč o zaštiti manjinskih prava. Taj se napredak posebno odnosi na usvajanje adekvatnih zakona, ali problemi u vezi s njegovim sprovođenjem i dalje postoje. Kosovo se bori sa široko rasprostranjenim kršenjem manjinskih prava i visokim međuetničkim tenzijama. Veliki deo tekstova koji se bave zaštitom manjinskih prava na Kosovu fokusira se na institucionalni okvir, iako se zakonodavstvo povoljno po manjine u praksi slabo sprovodi. Ovaj rad sugerise da je potrebno analizirati zakonodavne procese, načine predstavljanja pitanja sa dnevnog reda i aktera koji su u njih uključeni. Želim da razmotrim kako teče zakonodavni proces, kako se predstavljaju pitanja koja su na skupštinskom dnevnom redu, i ko i na koji način učestvuje u tom procesu. Okviri i opravdanja za donošenje određenih zakona mogu nam pomoći da objasnimo jaz između zakonskih obaveza zaštite manjina i njihovog sprovođenja.

U pomenute svrhe, u ovom se radu razmatra proces usvajanja dva zakona relevantna za manjine: Zakon o istorijskom centru Prizrena (u daljem tekstu: Zakon o Prizrenu) i Zakon o selu Velika Hoča (u daljem tekstu: Zakon o Velikoj Hoči). Koristim ove zakone da bih otvorila šire pitanje međuetničkih odnosa. Analiza otkriva složenu prirodu međuetničkih odnosa na Kosovu i pokazuje kako čak i inkluzivno zakonodavstvo može da doprinese isključivanju manjina.

Struktura rada je sledeća: prvi deo ispituje nivo zaštite manjinske kulturne baštine na Kosovu. Drugi deo uvodi metod kritičke analize okvira (*critical frame analysis*, o tome više kasnije u tekstu), kojim se ispituje zakonodavni proces, dok se u trećem delu predstavljaju nalazi. Analiza pokazuje da je okvir unutar kojeg su predstavljeni Zakon o Prizrenu i Zakon o Velikoj Hoči neodvojiv od okvira pretnje i nezavisnosti, a takav način interpretacije pitanja značajnih za manjine može dodatno da doprinese uvećanju međuetničkih tenzija između Srba i Albanaca. Isti argument dodatno se potkrepljuje u četvrtom delu, koji se usredsređuje na isključenje pojedinih pitanja i aktera iz rasprave o dva analizirana zakona. U petom delu dati su zaključci analize.

## **Kulturna baština na Kosovu: zakonodavstvo versus implementacija**

Zaštita kulturnih i verskih objekata na Kosovu zagarantovana je Ustavom Kosova, Zakonom o specijalnim zaštićenim zonama, Zakonom o istorijskom centru Prizrena i Zakonom o selu Velika Hoča/Hoçë e Madhe. Pomenuti zakoni garantuju očuvanje i zaštitu kulturne i verske baštine, posebno „srpskih pravoslavnih manastira, crkava, drugih verskih objekata, kao i istorijskih i kulturnih objekata od posebnog značaja za zajednicu kosovskih Srba, kao i ostale zajednice<sup>195</sup> u Republici Kosovo“ (Zakon o specijalnim zaštićenim zonama, 2008, čl. 1).

---

<sup>195</sup> Pojam „zajednice“ odnosi se na srpsku, tursku, bošnjačku, aškalijsku, romsku, egipćansku i goransku manjinu. Njegova upotreba je izabrana na Kosovu umesto pojma „etničke manjine“ iz dva razloga: 1) pojam „manjina“ može imati negativne konotacije za manjine (naročito Srbe); 2) sama terminologija ukazuje na jednakost između Albanaca i nealbanskog stanovništva (Toth i Vizi, 2014).

Zakonodavstvo koje se odnosi na manjinsku kulturnu baštinu deo je šireg plana kojim se podstiče jačanje multikulturalnosti na Kosovu, što je postavljeno kao glavni uslov za rešavanje pitanja konačnog statusa Kosova. Osnovni uslov pre donošenja odluke o konačnom statusu Kosova bio je da kosovske institucije pokažu spremnost i sposobnost da zaštite prava manjina. Potreba da se zaštiti kulturna baština manjina, a posebno pravoslavni verski objekti, eksplicitno se ističe u Aneksu V Ahtisarijevog plana. U skladu sa Ahtisarijevim planom, Skupština Kosova je, počevši od 2008. godine, usvojila mnogobrojne zakone i propise koji obezbeđuju ključne garancije za zaštitu manjinskih prava. Među onima koji se odnose na zaštitu kulturne baštine, najvažniji su Zakon o Prizrenu i Zakon o Velikoj Hoči, usvojeni 2012. godine. Zakon o Prizrenu i Zakon o Velikoj Hoči treba da regulišu način na koji se ustanovljuju specijalne zaštićene zone u opštinama Prizren i Orahovac, način na koji se njima upravlja, ali i zaštitu, promovisanje i očuvanje kulturne i verske baštine ovih zona i sprečavanje urbanog razvoja koji bi u budućnosti mogao da utiče na ove lokalitete.

No, bez obzira na postojanje inkluzivnog i po manjine povoljnog zakonodavstva, i dalje dolazi do incidenata među kojima su rušenje, krađa i vandalizam nad kulturnim i verskim objektima, posebno objektima srpske kulturne baštine. Zapaža se kontinuirani nedostatak saradnje između lokalnih vlasti i vlade u sprovođenju ovih zakona. Lokalne prizrenske ili orahovačke vlasti redovno bojkotuju ili zaobilaze sprovođenje ovih zakona (Arraiza, 2014). Osnovni problem predstavlja nelegalna gradnja oko zaštićenih lokaliteta, koju često odobravaju same opštinske vlasti (EC Ma Ndryshe, 2013, OEBS, 2014).

Imajući u vidu odsustvo implementacije zakona koji se odnose na zaštitu manjinske kulturne baštine, ovaj rad namerava da ispita načine na koji su zakoni usvojeni, kao i kako se predstavljaju pitanja sa skupštinskog dnevnog reda, grupe kojima su zakoni namenjeni, kao i drugi akteri koji su uključeni u ovaj proces. Na primer, ako se opštinske vlasti protive sprovođenju zakona, da li su imale priliku da iznesu svoje primedbe pre nego što su zakoni stupili na snagu? Čiji su se glasovi čuli tokom rasprave? Koliko su početni predlozi izmenjeni tokom javne i skupštinske rasprave? Koji su bili glavni argumenti za usvajanje zakona? Okviri i opravdanja za donošenje ovih zakona mogu nam pomoći da objasnimo jaz između zakonskih obaveza zaštite manjina i njihove implementacije.

Dostupna literatura ne daje odgovore na ova pitanja. Veći deo postojećih istraživanja usredsređen je na institucionalne mehanizme za zaštitu manjina i pruža korisne informacije o zakonodavstvu Kosova (Beha, 2014) i efektima podele vlasti (Lončar, 2015). Međutim, znamo veoma malo o tome zbog čega su doneti određeni zakoni relevantni za manjine i, s tim u vezi, zbog čega je njihova implementacija tako spora.

## **Metode i podaci**

Da bi se razumelo kako su usvojeni zakoni koji su relevantni za manjine, i posebno Zakon o Prizrenu i Zakon o Velikoj Hoči, ovaj se rad usredsređuje na zakonodavnu ra-

spravu umesto na njen krajnji proizvod. Postoje dva razloga za moj interes za proces donošenja zakona o Prizrenu i Velikoj Hoči. Prvo, priznavanje kulturne baštine jedne grupe simbolizuje priznanje kulturnog identiteta te grupe, kao i njenog istorijskog prisustva na određenoj teritoriji. Kulturna baština na Kosovu je tesno povezana sa sporovima između Albanaca i Srba oko pitanja prava na teritoriju. Srpska kulturna baština je za mnoge Albance simbol godina represije i diskriminacije, dok je za mnoge Srbe ona simbol koevke srpske nacije (Arraiza, 2014). Prema tome, moglo bi se očekivati da je rasprava o zaštiti srpske kulturne baštine obuhvatila raznovrsne aktere, percepcije, emocije i predstave o drugoj etničkoj grupi. Drugo, budući da kulturna baština nije relevantna isključivo za pripadnike manjinskih zajednica, ta oblast bi mogla poslužiti za lakše formulisanje efikasne strategije za intenziviranje međuetničkog dijaloga i pomirenja. U brojnim se tekstovima tvrdi da u postkonfliktnim situacijama kulturna baština često postaje snažan simbol i instrument pomirenja (Preis i Mustea, 2013). Budući da kultura ima potencijal i da olakša društvenu koheziju i da opravda društveno isključivanje, analiza zakonodavstva u oblasti manjinske kulturne baštine može da nam rasvetli međuetničke odnose na Kosovu.

Rad se zasniva na analizi 29 tekstova među kojima su prvenstveno zvanični dokumenti u kojima su iskazani stavovi glavnih političkih predstavnika i predstavnika civilnog sektora o predlozima zakona. Spisak analiziranih dokumenata nalazi se u prilogu na kraju ovog rada. Svi analizirani dokumenti bili su dostupni na internetu. U radu se koristi kritička analiza okvira (*critical frame analysis*) odabranih dokumenata da bi se razumeo zakonodavni proces i način na koji su predstavljena pitanja sa skupštinskog dnevnog reda. Kritička analiza okvira predstavlja verziju analize okvira (*frame analysis*) koja „paketu okvira“ (*frame package*) dodaje dimenziju „glasa“ (*voice*).

Okvir, centralni pojam u analizi okvira, već je u širokoj upotrebi u različitim oblastima kao što su antropologija (Bateson, 1972), sociologija (Goffman, 1974), istraživanja o društvenim pokretima (Benford i Snow, 2000; Snow i Benford, 1988) i analiza medija (Gamson i Modigliani, 1989; Van Gorp, 2007). Govorimo o paketu okvirā kao o skupu okvira i sredstava uz pomoć kojih promišljamo neki fenomen i smeštamo ga u određene okvire. Okvir se pak obično definiše kao ideja ili priča koja pruža smisao realnosti (Gamson, 2004; Gamson i Modigliani, 1989; Goffman, 1974). To najčešće podrazumeva niz različitih stavova posredstvom kojih se konstruiše smisao organizovanjem i povezivanjem raznih simbola, slika i argumenata (Gamson, 2004). S druge strane, sredstva kojima fenomene smeštamo u određene okvire uključuju izbor reči, metafore, opise i druga simbolička sredstva koja nam sugerišu kako da razmišljamo o nekom političkom pitanju (Gamson i Modigliani, 1989, 3), dok se sredstva promišljanja odnose na „eksplicitne i implicitne iskaze koji se odnose na obrazloženja, uzroke i posledice u vremenskom poretku, upotpunjujući paket okvira“ (Van Gorp, 2007, 64). Dok okvir poziva da se predlog izvesne političke i institucionalne mere čita na određeni način, njegova primena pomoću sredstava promišljanja i smeštanja u okvire pruža specifičnu artikulaciju problema (dijagnoza), kao i objašnjenje zašto se njime treba

baviti i kako ga treba rešiti (prognoza) (Bacchi i Eveline, 2010; Meier, 2008, 156; Verloo i Lombardo 2007).

Kritička analiza okvira svemu prethodno pomenutom dodaje dimenziju „glasa“ koja predstavlja „kritički“ dodatak „analizi okvira“. Dimenzija „glasa“ upućuje na to ko ima pravo glasa u definisanju problema i odlučivanju kako bi trebalo rešiti problem. Kako tvrde Verlo i Lombardo (Verloo i Lombardo, 2007, 34), na taj način „analiza dobija dimenziju uključenosti/isključenosti i moći koja omogućava da se odredi koji su glasovi (perspektive i iskustva) po pravilu češće uključeni ili isključeni iz procesa oblikovanja institucionalnih problema i rešenja u zvaničnim dokumentima“. Oslanjajući se na ove definicije, iznela sam niz pitanja za potrebe sprovođenja analize (videti Ilustraciju 1). Pitanja koja su ovde navedena omogućila su mi da ustanovim ko je imao glas kada su problemi definisani i kako su konstruisana značenja, problemi i pozicije tokom rasprave o zakonima o Prizrenu i Velikoj Hoči. Smeštanjem problema u određene okvire takođe se vrši odabir onog što treba shvatiti kao problem, čime se takođe skreće pažnja s drugih pitanja.

<b>Ilustracija 1: Koraci u okviru analize zakonodavnog procesa</b>
<b>1. Dimenzija okvira</b>
Koji su glavni okviri u oblikovanju izgradnje i tumačenja problema?
<b>2. Dimenzija problema</b>
Šta se percipira kao problem? Zašto se na to gleda kao na problem? Koje pretpostavke leže iza određene predstave o „problemu“? Koje posledice proizvodi ovakvo prikazivanje problema? Šta je ostalo neproblematično u smeštanju problema u okvir? Šta se prećutkuje? Koja pitanja su isključena iz rasprave?
<b>3. Dimenzija glasa</b>
Koji akteri imaju glavni glas u izgradnji i artikulaciji problema? Problem je predstavljen kao čiji problem? U čije se ime deluje? Koji akteri su isključeni iz rasprave?

## Opšti nalazi

Zakone o Prizrenu i Velikoj Hoči predložila je vlada, a pripremljeni su u saradnji sa Međunarodnom civilnom kancelarijom (MCK). Zajednički su razmatrani u skupštini, a usled međusobne sličnosti, na njih su uloženi slični amandmani i primedbe.

Usvajanju zakonā u skupštini prethodila je duga i žestoka rasprava. Organizacije civilnog društva (OCD) iz Prizrena i Orahovca organizovale su proteste<sup>196</sup> protiv njihovog usvajanja. Peticije OCD podnete skupštini u kojima se zahtevalo odbacivanje

<sup>196</sup> Najmasovniji protestni događaj organizovan je u Prizrenu, 29. januara 2012. godine. Tada se okupilo nekoliko hiljada ljudi, a događaj je podržala Skupština opštine Prizren i sledeće političke stranke: Samoopredeljenje (VV), AKR i Turska demokratska partija Kosova.

zakona potpisalo je preko 10000 ljudi. Predloge zakona takođe su kritikovale lokalne vlasti Prizrena i Orahovca, kao i Skupština Kosova. Skupština opštine Prizren organizovala je sastanak kako bi se razgovaralo o Zakonu o Prizrenu i izdala je saopštenje sa zahtevom upućenim Skupštini Kosova da odbaci zakon. Skupštinska komisija<sup>197</sup> za poljoprivredu, šumarstvo, životnu sredinu i prostorno planiranje, funkcionalna komisija kojoj je dodeljena uloga glavne komisije nadležne za reviziju zakona, takođe je jednoglasnom odlukom preporučila Skupštini da vrati zakone na reviziju vladi, pozivajući na široku javnu raspravu u procesu izrade novih nacрта. Pored toga, grupa od 12 poslanika zatražila je od Ustavnog suda ustavnu ocenu predloga zakona. Među učesnicima u javnim i skupštinskim raspravama je postojala opšta saglasnost da predloge zakona treba odbaciti, a zakone napisati iznova. Oni su tražili transparentan i inkluzivan proces u koji bi bili uključeni domaći i međunarodni stručnjaci iz oblasti kulturnog nasleđa, pravni stručnjaci i organizacije civilnog društva. No, uprkos ovako snažnom protivljenju, oba zakona su usvojena uz manje ispravke u Skupštini Kosova 20. aprila 2012. godine. Glasačka većina za oba zakona obezbeđena je glasovima iz redova poslanika Demokratske partije Kosova (DPK),<sup>198</sup> poslanika zajednica, uz pomoć nekoliko poslanika iz Alijanse za budućnost Kosova (ABK) i Alijanse za novo Kosovo (ANK).<sup>199</sup>

Rasprava o ta dva zakona oblikovala se kroz dva glavna okvira: okvira „pretnje“ i okvira „nezavisnosti“. Okvir „pretnje“ su usvojili mnogobrojni članovi Skupštine Kosova, predstavnici različitih vladajućih i opozicionih stranaka, Skupštine opštine Prizren i Orahovac, kao i OCD iz Prizrena i Orahovca. Tvrdnje predstavnika vlade oblikovane su pak kroz okvir „nezavisnosti“.

Protagonisti paketa okvira „pretnje“ tvrdili su da je glavni problem u vezi sa zakonskim predlozima o Prizrenu i Velikoj Hoći uključivanje predstavnika Srpske pravoslavne crkve u opštinske savete za zaštitu kulturne baštine. Tokom rasprava o zakonima ponuđena su raznovrsna obrazloženja i objašnjenja problema, čime je nastao sledeći potpaket okvira: diskriminacija, usklađenost sa Ustavom, vlasništvo nad kulturnom baštinom i međuetnički sukob. S druge strane, okvir „nezavisnosti“ gradio se oko potencijalnih problema koji bi usledili ukoliko bi došlo do odbacivanja oba predloga zakona, i oko njihovih posledica. Odbacivanje zakona je shvaćeno kao prepreka potpunoj nezavisnosti Kosova i poštovanju međunarodne zajednice.

---

<sup>197</sup> Na Kosovu se za skupštinske odbore koristi reč komisija, pa ću i ja u ovom radu koristiti isti termin.

<sup>198</sup> Svi poslanici DPK (PDK) koji su uzeli reč na skupštinskom odboru i plenarnim sednicama zalagali su se za odbacivanje zakona. Međutim, partijska disciplina je prevladala i vlada je uspela da obezbedi potrebnu većinu. Pre glasanja, nekoliko poslanika je tvrdilo da su poslanici DPK dobili detaljna uputstva kako da glasaju na svaki od amandmana.

<sup>199</sup> Zakon o Velikoj Hoći usvojen je sa 59, a Zakon o Prizrenu sa 56 glasova. Skupština Kosova ima 120 članova.

## Okvir pretnje

Prikazi Srba i pravoslavne crkve pomogli su da se razvije okvir pretnje. Pravoslavna crkva je predstavljena kao neprijatelj i saučesnik u genocidu. U tom svetlu su zaštita lokaliteta pravoslavne crkve i davanje posebnih prava upravljanja nad ovim lokalitetima shvaćeni kao napad na kosovsku državnost. Tvrđilo se da SPC i dalje smatra Kosovo „neotuđivim delom teritorije srpske nacije, države i Crkve“ (Nait Hasani, DPK). Uz to, Srbi su predstavljani kao da ne žele da se integrišu i da priznaju državu Kosovo (Saopštenje Skupštine opštine Orahovac, 17. 6. 2011). O zakonima se govorilo kao o pretnji teško stečenoj nezavisnosti, dok se odbacivanje zakona shvatalo kao čin patriotizma i ponosa. Okviri kao što su „posrbljavanje Kosova“, „teror“, „poniženje“ i „opština u opštini“, korišćeni su da bi se jačao narativ o pretnji. Aljma Ljama (Alma Lama, Demokratska liga Kosova – DLK) je tako tvrdila da usvajanje zakona znači „posrbljavanje Kosova“ (Plenarna sednica, 20. 04. 2012). Još jedan ilustrativan primer nude izjave Naita Hasanija (Nait Hasani, DPK), koji je tvrdio da Prizrenska pravoslavna bogoslovija ne bi trebalo da bude zaštićena kao kulturna baština, jer je „obrazovala političare kao što su Milošević i drugi, koji su počinili genocid i zločine protiv čovečnosti“, a ukoliko do toga dođe, biće „mnogo osećanja mržnje, osećaja da je počinjen zločin, jer su ovu školu osnovali svi oni koji su se borili protiv nas, ponižavali nas, vređali nas i osuđivali“ (Plenarna sednica, 20. 4. 2012). Pored toga, članovi Skupštine opštine Orahovac izjavili su: „Mi, članovi Komisije za politiku i finansije vidimo usvajanje ovog zakona kao nerazumno, jer on predviđa formiranje jedne mini-opštine u opštini Orahovac, kojoj pripada selo Velika Hoča, naseljeno srpskom manjinom“.

Snažno protivljenje predlozima zakonā prouzrokovano je percepcijom da su Srbi i Srpska pravoslavna crkva glavna pretnja kosovskoj državnosti. Povod za nastanak ovog okvira „pretnje“ bilo je predloženo uključivanje predstavnika SPC u Savet za zaštitu kulturne baštine Prizrena i Velike Hoče. Prema članu 4.3 predloga Zakona o Velikoj Hoči, Savet sela Velika Hoča sastojao bi se od pet članova: dva člana koja bira Skupština opštine Orahovac, dva člana koja biraju žitelji sela Velika Hoča i jednog člana kog imenuje Srpska pravoslavna crkva. Prema zakonu, Savet ima konsultativna prava u pitanjima u vezi sa zaštitom i unapređenjem verske i kulturne baštine u oblasti ruralnog planiranja. Umesto navedenog, članovi skupštinskog odbora predložili su da Savet poveća broj predstavnika na sedam članova: četiri koja će birati Skupština opština Orahovac i tri koja će birati žitelji Velike Hoče, čime se iz učešća u radu Saveta isključuje SPC.

Slično tome, Predlog zakona o Prizrenu (čl. 16) predviđao je osnivanje Saveta za kulturnu baštinu Prizrena sa istim nadležnostima koje je imao i Savet za baštinu u Velikoj Hoči, uz uključivanje verskih predstavnika. Kao što je najpre predloženo, a konačno i usvojeno, Savet za baštinu Prizrena sastoji se od sedam članova: jednog predstavnika Opštinske kancelarije Prizrena zaduženog za zajednice i povratak i šest članova iz kosovskog civilnog sektora koji imaju iskustva u očuvanju, razvoju i/ili promociji kulturne baštine Prizrena. Među šest predstavnika civilnog društva, jednog člana treba da izabere islamska zajednica, jednog člana treba da izabere Srpska



pravoslavna crkva, a jednog člana bira katolička crkva. Najmanje dva člana iz civilnog sektora treba da budu priznati stručnjaci u oblasti kulturne baštine. Protivpredlog skupštinskog odbora podrazumevao je da Prizrenski savet broji šest članova, i to samo predstavnika civilnog društva sa iskustvom u očuvanju, razvoju i/ili promociji kulturne baštine Prizrena, bez uključivanja predstavnika verskih zajednica.

Okvir unutar kojeg je predstavljeno uključivanje predstavnika SPC u Savete za baštinu Prizrena i Velike Hoće, bio je diskriminatorni, neustavni okvir narušavanja sekularnog karaktera Kosova. Usled toga, predlogu se oštro protivio skupštinski odbor nadležan da razmatra predloge zakona, grupa organizacijā civilnog društva i skupštine opština.

Protivnici zakona su prepoznali problem i u članu 18.4 Predloga zakona o Prizrenu, prema kojem će:

Komisija tražiti saglasnost Srpske pravoslavne crkve za bilo kakve aktivnosti koje bi uticale na svojinu Srpske pravoslavne crkve u Istorijskom centru Prizrena u skladu sa Aneksom V Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa i Ustavom.

Ova odredba je uzburkala emocije. Poslanik Emin Gerbeši (Emin Gerbeshi, Samoopredeljenje) je, na primer, tvrdio da je „Zakon antialbanski, antiistorijski, i neljudski. Čak nas vraća u srednji vek kada je crkva sve uređivala“ (Plenarna sednica, 20. 4. 2012). Članovi Skupštine opštine Prizren takođe su prigovorili da svi građevinski radovi oko pravoslavnih objekata zavise od Pravoslavne crkve. Izneta je tvrdnja da se Srpskoj pravoslavnoj crkvi na Kosovu daje više ovlašćenja nego u Srbiji. U nastavku teksta ću se detaljnije usredsrediti na argumente koji su korišćeni da bi se opravdala percepcija prema kojoj je uključivanje predstavnika pravoslavne crkve bilo problematično.

### **Diskriminacija i ravnopravnost**

U svim analiziranim dokumentima, diskriminacija je bila najupečatljiviji argument protiv uključivanja pravoslavnih srpskih predstavnika u Savete za baštinu. Okvir diskriminacije koji se isprva javljao u diskursu lokalnih nevladinih organizacija i predstavnika opština Prizren i Orahovac, takođe je prevladalo u skupštinskim raspravama. Tokom rasprava, formirana su tri stava o diskriminaciji: 1) uključivanje srpskih verskih predstavnika predstavlja diskriminaciju građana Kosova; 2) uključivanje srpskih verskih predstavnika predstavlja diskriminaciju drugih verskih zajednica; 3) uključivanje se ne može tretirati kao diskriminacija, ako niko nije isključen.

Prvo, pravoslavna crkva je predstavljena kao jedini korisnik zakona, što samo po sebi predstavlja diskriminaciju nad drugim građanima Prizrena i Orahovca. Na primer, poslanik Ljiburn Aljiu (Liburn Aliu, Samoopredeljenje) je tvrdio da građani Velike Hoće nisu samo Srbi, već i ateisti i pripadnici islamske i katoličke zajednice. Kako se štiti samo pravoslavna kulturna baština, nad svim ostalim građanima Velike Hoće se vrši diskriminacija. Drugo, iznete su tvrdnje da je Srpska pravoslavna crkva favorizovana u

odnosu na ostale verske zajednice. U saopštenju od 26. avgusta 2011. godine, Koalicija nevladinih organizacija za odbranu Istorijskog centra Prizrena saopštila je da „sadržaj zakona omogućava dodatni glas Pravoslavnoj crkvi“. Pozitivno diskriminisanje pravoslavne crkve u odnosu na ostale verske zajednice takođe su istakli islamska zajednica i drugi članovi Skupštinske komisije za poljoprivredu, šumarstvo, životnu sredinu i prostorno planiranje i Skupština opštine. Iako je predlogom zakona precizirano da pored pravoslavne crkve, i katolička crkva i islamska zajednica biraju po jednog člana Saveta za baštinu Prizrena, argumenti o diskriminaciji su se fokusirali samo na uključivanje srpske pravoslavne zajednice.

Prikazivanje Srba kao privilegovane etničke grupe ne odražava se samo na sliku o Srbima, već i na samopercepciju Albanaca kao većinske zajednice. Davanje dodatnih prava Srbima stavlja sve ostale u podređeni položaj. Primer prethodno navedenog nalazimo u izjavi Ćemajlja Kurtišija (Qemajl Kurtishi), predstavnika u Skupštini opštine Prizren, koji je tvrdio da Zakon o Prizrenu predstavlja napad na njegov identitet i da ga vređa kao „kosovskog muslimana“ (08. 09. 2011).

Iako su učesnici u raspravi najvećim delom smeštali dodatna prava pravoslavne crkve u okvir diskriminacije i ugrožavanja jednakog tretmana i identiteta građana Kosova, Ustav definiše Kosovo kao multietničko društvo i garantuje posebna prava onima u neravnopravnom položaju. Oslanjajući se na to, Ustavni sud se u svojoj proceni ustavnosti Zakona o Prizrenu i Velikoj Hoći založio za treći navedeni stav o diskriminaciji:

Dajući pravo učešća u procesu lokalnog planiranja, dva razmatrana zakona omogućavaju uključivanje Srpske pravoslavne crkve, islamske zajednice i katoličke crkve. To podrazumeva da niko nije isključen iz učešća u ovom procesu. Odredbe spornog zakona formalizuju učešće i konsultovanje s navedenim telima. To je učinjeno prema slovu i u duhu Ustava i u skladu s posebnim položajem zajednica u Republici Kosovo i multietničkim karakterom države.

Međutim, odluka Ustavnog suda je doneta u junu 2012. godine, tri meseca pošto je skupština usvojila zakone. Budući da niko od ostalih aktera uključenih u raspravu nije pomenuo multikulturalno poimanje jednakosti, zakonodavni proces i javne rasprave su u najvećoj meri smeštene u okvir pretnje. Nedostatak protivargumenata dodatno je pojačao percepcije da su zakoni nepravedni i da je pravoslavna crkva privilegovana u odnosu na druge.

### **Usklađenost sa Ustavom – sekularnost i neutralnost u verskim pitanjima**

Drugi najsnažniji argument protiv uključivanja predstavnika srpske verske zajednice odnosi se na ustavnost i sekularnost. Dva razmatrana zakona nisu označena samo kao diskriminatorna, već i kao neustavna i protivna državnoj sekularnosti i neutralnosti u verskim pitanjima. Ako se izuzmu saopštenja srpskih organizacija civilnog društva i presude Ustavnog suda, svi ostali analizirani dokumenti naglašavaju neustav-

nost zakona. Najglasniji u pokretanju pitanja sekularizma i ustavnosti bio je narodni poslanik Nait Hasani (DPK), koji tvrdi: „Zahtevom da se verske zajednice uvrste u zakon, ovim zakonom je prekršen član 8. Ustava. Ovde bi trebalo doneti odluku da li smo mi verska ili sekularna država“ (Plenarna sednica, 20. 04. 2012).

Ustavni sud i međunarodni akteri zauzeli su različite stavove unutar istog okvira. Predstavnici Ustavnog suda izjavili su da princip sekularnosti nije prekršen budući da „omogućava verskim organizacijama obavljanje svojih poslova bez neopravdanog mešanja države, a verske organizacije ne mogu da propisuju šta država može ili ne može da ozakoni“. Međutim, tokom javne i parlamentarne debate, jedini akter koji je zauzeo sličan stav bio je Piter Fejt (Peter Feith), šef Međunarodne civilne kancelarije, koji je tvrdio da je Francuska takođe sekularna država, ali da bez obzira na to, daje određena prava svojim verskim zajednicama. On je takođe istakao i da je glavni cilj ovih zakona davanje verskih prava zajednicama, te bi stoga isključivanje predstavnika crkve iz procesa odlučivanja predstavljalo kršenje osnovne svrhe ovih zakona (Sednica Komisije, 26. 03. 2012). Vlada koja je predložila zakone zauzela je prilično defanzivan stav, naglašavajući da Srpskoj pravoslavnoj crkvi nije dodeljen izvršni autoritet, već samo savetodavna uloga u pitanjima koja se odnose na selo Velika Hoča i Istorijski centar Prizrena.

### **U čijoj je svojini kultura?**

Tokom rasprava komisija posebno su se isticale tvrdnje o vlasništvu nad kulturom, što je dodatno osnažilo percepciju pretnje i ugroženosti. Da li pravoslavni objekti i lokacije pripadaju Srbima ili svim građanima Kosova? Kome pripada sama pravoslavna crkva? Prilikom diskusije o ovim pitanjima, preovlađujuće je mišljenje bilo da zakoni oduzimaju kulturno nasleđe građanima Kosova i da Srbima daju ekskluzivno vlasništvo nad kulturnim nasleđem. Pozivajući se na to da pravoslavno nasleđe pripada Kosovu, a ne samo Srbima, narodni poslanici Ljiburn Aljiu (Samoopredeljenje), Nijazi Idriži (DPK) i još nekoliko drugih, predložili su da se u zakonima ne koriste izrazi kao što je „Srpska pravoslavna crkva“, već „pravoslavna crkva na Kosovu“. Oni su postavili i pitanje porekla pravoslavnih crkava i manastira insistirajući na tome da su pravoslavne crkve sagrađene na temeljima ilirsko-albanske crkve (Nue Oroshi, Skupština Prizrena). Takvim tvrdnjama dodatno je ojačana negativna percepcija Srba kao „Drugih“ koji ugrožavaju izgradnju kosovske države i nacije. U istu svrhu je poslužila i tvrdnja da versko nasleđe kao takvo zapravo ni ne postoji. Savet Kosova za kulturno nasleđe pozivao se na činjenicu da UNESCO nije prihvatio izraz „verska baština“, pa se samim tim čitava baština mora tretirati kao „kulturna“, a ne „verska“.

Uz to, smatralo se da dodeljivanje prava upravljanja (a samim tim i prava vlasništva) pravoslavnoj crkvi nužno vodi uništenju nasleđa Kosova. Premda nije bilo objašnjenja zbog čega bi učešće predstavnika pravoslavne crkve u savetima za kulturnu baštinu Prizrena i Velike Hoče vodilo uništenju nasleđa, parlamentarna komisija je često ponavljala ovu tvrdnju.

## Međuetnički i verski sukob

Još jedan argument protiv dva razmatrana zakona, a posebno protiv predloženog sastava Saveta za očuvanje baštine, odnosio se na to da davanje javnih ovlašćenja verskim zajednicama izaziva mržnju i verski sukob. Članovi Skupštine opštine Orahovac izjavili su da je Zakon o Velikoj Hoči „štetan ne samo po opštinu Orahovac, već i za same pripadnike srpske manjine, budući da uvodi etničku podelu u našu opštinu i da će se negativno odraziti na rast napetosti između albanske većine i srpske manjine“ (17. 06. 2011).

Sukob su takođe pominjale i srpske nevladine organizacije, ali su ga pritom objašnjavale na nešto drugačiji način. U pozivu upućenom civilnom društvu i građanima Prizrena na očuvanje kulturne baštine, Kosovska strateško-akciona mreža (KSAM) određuje uzrok međuetničkog sukoba u protestnim dešavanjima koje je organizovao civilni sektor. KSAM navodi sledeće:

Strahujemo da je ovaj protest poziv ekstremnim grupama na versku netrpeljivost, nepoštovanje drugih kultura i različitosti, što po pravilu uvek kulminira i pretvori se u nasilje... Smatramo da je ovakvo ponašanje civilnog društva na Kosovu poražavajuće, s obzirom na to da oni koji treba da budu nosioci pozitivnih promena i pomirenja među zajednicama, sve češće svojim protestima, neodgovarajućom retorikom i govorom mržnje, doprinose porastu napetosti.

## Okvir nezavisnosti

Iako je okvir pretnje bio dominantan tokom rasprave, postojali su pojedinačni naponi da se zakoni predstave na pozitivniji način. Pomenuti naponi svoj izraz nalaze u okviru nezavisnosti. Premijer Hašim Tači (Hashim Thaçi) i ministar Dardan Gaši (Dardan Gashi) imali su u tome posebno istaknutu ulogu. Za njih je tokom rasprave o zakonima najveći problem predstavljalo odbacivanje predloga zakonâ. Budući da je Ahtisarijev plan zahtevao usvajanje tih zakona, njihovo odbacivanje bi zaustavilo proces priznanja pune nezavisnosti Kosova i negativno bi se odrazilo na njegov međunarodni položaj. Usvajanje ta dva zakona predstavljalo je i jedan od poslednjih uslova za okončanje nadzirane nezavisnosti Kosova. Ovaj se argument ponavljao u svakoj prilici i nudio kao odgovor na većinu prigovora protiv ovih zakona. Premijer Kosova, Hašim Tači, bio je posebno jasan predstavljajući zakone kao poslednju bitku za nezavisnost:

Uveren sam da svi vi volite Kosovo i želite da naša zemlja bude ozbiljna država, da napreduje i da povrh svega, ispuni svoje dužnosti u vidu obaveza preuzetih prema međunarodnoj zajednici. Svesni ste da smo ove godine zajedno započeli usvajanje poslednjih zakona iz Ahtisarijevog paketa. Da bismo završili ovaj proces, da bismo okončali fazu nadzora nad nezavisnošću koji sprovodi

međunarodna zajednica, posebno Međunarodna civilna kancelarija, ovo pitanje bi trebalo shvatiti veoma ozbiljno. Ono predstavlja još jedan istorijski trenutak za Kosovo. To je trenutak kada Kosovo pred demokratskim svetom svedoči da smo se konsolidovali kao država, kao institucije i kao građani, i da nastavljamo svoj put potpuno nezavisni. Ovaj ključni događaj dokazuje da se naše društvo neće vratiti u gorku i ne tako daleku prošlost (Plenarna sednica, 20. 04. 2012).

Komentarišući Zakon o Prizrenu, Dardan Gaši, ministar u vladi Kosova, rekao je sledeće: „Ovaj zakon direktno utiče na odnose Republike Kosovo sa njenim prijateljima i saveznicima i buduću da je tako, ja vas molim i apelujem na vas da se zakon usvoji u predloženom obliku“ (Plenarna sednica, 20. 04. 2012).

Odgovarajući na prethodne izjave, nekoliko narodnih poslanika i članova skupština Prizrena i Orahovca zastupalo je stav da parlament ne treba ucenjivati kako bi usvojio nametnute zakone. Hidajet Huseini (Hydajet Huseni, DPK) tvrdio je da je „u Srbiji država takođe sekularna. U Srbiji je crkva odvojena od države i verske zajednice u Srbiji imaju jednak tretman. Zbog čega bi Kosovo trebalo da ide dalje od ovoga? Da bi nekoga zadovoljilo i maskiralo se?“ (Plenarna sednica, 20. 04. 2012). Umesto potčinjavanja uslovima EU i MCK, nekoliko narodnih poslanika tvrdilo je da Kosovo treba da zaštiti svoju nezavisnost i identitet. Na primer, narodni poslanik Nait Hasani (PDK) tvrdi da „ovo nije pitanje Izveštaja [EU] o napretku, već pitanje etničke pripadnosti, kulturnih problema i problema tradicije“ (Plenarna sednica, 23. 08. 2011). Umesto do nezavisnosti, usvajanje ovih zakona vodi Kosovo do kapitulacije pred Srbijom i međunarodnom zajednicom.

### **Uključivanje/isključivanje glasova: tumačenje tišine**

Analiza je pokazala da su najistaknutiji bili okviri pretnje i nezavisnosti. Ahtisarijev plan predviđao je usvajanje ovih zakona u cilju zaštite ugrožene pravoslavne baštine i jačanja multikulturalizma na Kosovu. Međutim, u kosovskoj javnosti su ovi zakoni percipirani kao pretnja procesu izgradnje države i nacije na Kosovu. Usled toga, rasprave su pojačavale već postojeće negativne predstave o srpskoj zajednici i Srpskoj pravoslavnoj crkvi. Takva percepcija uticala je ne samo na to kakvi će se argumenti iznositi u raspravi, nego i na to koja će pitanja biti isključena i kojim će se akterima oduzeti glas tokom zakonodavnog procesa. S obzirom na to da ova pitanja u dodatnoj meri svedoče o složenoj prirodi međuetničkih odnosa na Kosovu, ona će se detaljnije razmotriti u nastavku.

Analizom je utvrđeno da postoje tri ravni isključivanja: prva je ravan pitanja koja su pokrenuta tokom rasprave; druga je ravan aktera u čije se ime govorilo ili koji su percipirani kao oni na koje zakonodavstvo utiče; treća se ravan odnosi na aktere koji su se uključili u raspravu i iznosili komentare na predloge zakona.

Najpre, moglo se očekivati da će okvir multikulturalizma biti daleko naglašeniji tokom rasprave o zaštiti pravoslavnog verskog i kulturnog nasleđa. Međutim, rasprava se uglavnom odnosila na učešće Srba u procesu odlučivanja, dok se, na primer, nije pominjalo kršenje manjinskih prava, niti se u ovome videla prilika za pomirenjem i jačanjem međuetničkog dijaloga. Dok su mnogi politički predstavnici i predstavnici organizacija civilnog sektora smatrali da kulturna baština nije važna isključivo za pripadnike jedne zajednice, ta činjenica nije iskorišćena u cilju ponovnog uspostavljanja veza među podeljenim zajednicama ili za unapređivanje međuetničkog dijaloga i pomirenja. Jedino je Piter Fejt u nekoliko navrata istakao značaj verskih prava i multietnički karakter Kosova.

Drugo, učesnici rasprave tvrdili su da govore ili u interesu građana Kosova, građana Prizrena i Orahovca, ili u interesu kosovske kulture. Iako su zakoni bili od posebnog značaja za srpsku manjinu na Kosovu, srpska zajednica, ili manjine uopšte uzev, nisu viđene mišljene kao biračko telo na koje ovi zakoni utiču. U retkim slučajevima kada su učesnici u raspravi pominjali Srbe, oni su češće bili predstavljani kao neprijatelji ili krivci nego kao manjina čijoj je ugroženoj kulturnoj baštini neophodna zaštita. Na primer, članovi skupštine opštine Orahovac istakli su da je Zakon o Velikoj Hoči „štetan prevashodno po srpsku manjinu zbog toga što će se ona izolovati misleći da brani svoju veru i kulturu“ (17. 06. 2011). Ovakva tvrdnja ukazuje na to da se odbacivanje zakonâ koji štite srpsku kulturnu baštinu brani argumentom da je to za „njihovo vlastito dobro“.

Na kraju, čitavom procesu takođe je nedostajao međuetnički dijalog. Premda su u raspravi učestvovali mnogobrojni akteri, najglasniji su bili protivnici zakona. Među njima je bilo predstavnika civilnog društva i različitih političkih stranaka, kako iz vladajuće koalicije (DPK, DLK, ANK), tako i iz opozicije (Samoopredeljenje, ABK). Međutim, predstavnici manjina od kojih se moglo očekivati da će podržati zakone nisu se u potpunosti angažovali u zakonodavnim raspravama.

Održan je samo jedan zajednički sastanak između Komisije za poljoprivredu, šumarstvo, životnu sredinu i prostorno planiranje i Komisije za prava, interese zajednica i povratak. Sastanak je organizovan iz proceduralnih razloga. Kao stalna komisija, Komisija za manjine ima pravo da revidira zakonodavstvo koje se odnosi na manjine, kao i da raspravlja o amandmanima usvojenim na funkcionalnim komisijama kada se oni odnose na manjine i da daje preporuke zasnovane na pravima i interesima zajednica. Komisija za manjine odbila je sve amandmane koje je Komisija za prostorno planiranje usvojila, pa je zbog toga zakazan zajednički sastanak kako bi se pokušalo doći do kompromisa.

Pored toga, predstavnici manjina bili su gotovo nevidljivi tokom zakonodavnog procesa, iako su se oba zakona direktno odnosila na manjinske zajednice, a posebno na srpsku manjinu. Čak i u retkim prilikama kada se jesu oglašavali, zauzimali bi odbrambeni stav pozivajući se na Ahtisarijev plan i rad MCK. Slično tome, i srpske organizacije civilnog društva ostale su neme. Uprkos veoma aktivnim albanskim organizacijama civilnog društva, odgovarajuće srpske organizacije izdale su samo

jedno saopštenje tokom gotovo jednogodišnje parlamentarne rasprave. U svom saopštenju obratile su se albanskim organizacijama civilnog društva:

Kolege iz civilnog društva koje su protestovale u Prizrenu, pozivamo da promene stav, jer uništavanje bilo čije kulturne baštine koja je od izuzetne istorijske i umetničke vrednosti može doživeti samo osudu budućih generacija.

Neoglašavanje političkih i civilnih predstavnika manjina može se objasniti željom da se ne produbljuju neslaganja i da se ne izazove još žešće protivljenje. Potvrdu ovakvog objašnjenja nalazim u izjavi srpskog narodnog poslanika Petra Miletića (Samostalna liberalna stranka – SLS) koji je rekao da je imao mnogo primedbi, ali nije želeo da podstiče neslaganja (Komisija za manjine, 24. 01. 2012). Budući da je usvajanjem zakona trebalo da se okonča nadzirana nezavisnost, a međunarodna zajednica je zdušno podržavala njihovo usvajanje, moglo se očekivati da će oni biti usvojeni bez obzira na intervencije predstavnika manjina. Pored toga, aktivnosti predstavnika manjina u odbranu zakona mogle su polarizovati raspravu, što obično ne doprinosi kompromisnim rešenjima (Cianetti, 2014).

## **Diskusija i zaključak**

Analiza pokazuje da su zakoni o istorijskom centru Prizrena i selu Velika Hoča u zakonodavnom procesu smešteni u okvir pretnje i nezavisnosti, pri čemu oba okvira počivaju na negativnim prikazima Srba i pravoslavne crkve. Srbi su shvaćeni kao previše privilegovana etnička grupa koja ugrožava nezavisnost i državnost Kosova i odbija da se integriše u društvo, dok je Srpska pravoslavna crkva prikazana kao neprijatelj i saučesnik u genocidu. Prikazi Srba kao privilegovane etničke grupe odrazili su se i na autopercepciju Albanaca kao većinske grupe. Albanci su implicitno shvaćeni kao žrtve i zaštitnici Ustava i nezavisnosti Kosova.

Da bi obezbedili odbacivanje zakona, akteri koji su bili uključeni u ceo proces koristili su okvire kao što su diskriminacija, sekularnost, kosovska kultura i pretnja od međuetničkog sukoba. Zaštita srpske kulturne baštine bila je smeštena u okvir diskriminacije protiv drugih građana Kosova i nepravoslavne baštine. Predlog da predstavnici crkve učestvuju u lokalnom savetu za zaštitu kulturne baštine prikazan je kao neustavan, uz bojazan da će ukinuti sekularnost kosovske države. Pored toga, tvrdilo se da odobravanje zaštite pravoslavnih verskih lokacija predstavlja zakonsko lišavanje građana Kosova sopstvene kulturne baštine. Na kraju, izneta je i tvrdnja da je odbacivanje zakonâ od posebnog značaja za same Srbe, budući da će se njihovim usvajanjem povećati netolerancija i mržnja prema srpskoj zajednici.

Dok su prethodno navedene argumente koristili u svojim tvrdnjama narodni poslanici, članovi lokalnih skupština Prizrena i Orahovca i predstavnici civilnog sektora, vlada i međunarodni akteri podržavali su usvajanje zakona. Vlada je preuzela okvir nezavisnosti postavljajući zakone u okvire „državnog interesa“, „napretka“,

„međunarodnih obaveza“ i „istorijskog trenutka“. Izneta je tvrdnja da je usvajanje ovih zakona poslednji uslov za ostvarivanje potpune nezavisnosti Kosova. Predstavnici vlade su pokušali da umanje protivljenje zakonima, insistirajući na tome da su pravoslavnoj crkvi data samo savetodavna prava. Utoliko je, nastojeći da umanje percepciju ugroženosti, vlada zapravo zadržala narativ o sukobu „nas i njih“, čime je na nešto suptilniji način učestvovala u stvaranju međuetničke distance i netolerancije.

Iako je tek nekoliko aktera zagovaralo usvajanje zakonā, jedino su međunarodni akteri pokušali da stvore pozitivne slike o njima. Oni su u prvi plan isticali multietnički karakter Kosova i potrebu za zaštitom manjina. Uprkos očekivanju da će predstavnici manjina izneti mišljenje o zakonima, glasovi manjina se tokom rasprave nisu čuli. Na kraju su pitanja koja se odnose na diskriminaciju manjina, kršenje manjinskih prava, pomirenje i međuetnički dijalog, takođe bila isključena iz rasprave.

Sve ove tvrdnje, kako one uključene, tako i one isključene, svedoče o složenim međuetničkim odnosima na Kosovu. Izjave političkih i civilnih predstavnika imaju snažan uticaj na percepciju javnosti i međuetničke odnose. Izgradnjom negativnih percepcija o Drugom, rasprava o dva zakona koja se odnose na manjine doprinela je opstanku sistema nejednakosti grupa i proizvodnji diskriminacije. Iako su zakoni na kraju usvojeni, do njihovog usvajanja došlo je zbog međunarodnog pritiska i uslovljavanja dobijanjem potpune nezavisnosti. Međutim, bez obzira na to što su međunarodni akteri imali presudnu ulogu u iniciranju i usvajanju ovih zakona, oni ipak nisu uspeali da promene mišljenje građana Kosova i stavove prema manjinama. Ovakav zaključak potvrđuje prethodna zapažanja o ograničenom uticaju međunarodnih pritisaka na manjinske politike (Agarin, 2010; Cianetti, 2014; Sasse, 2008; Schulze, 2010).

Prema tome, ovaj rad pokazuje da čak i zakonodavstvo koje je povoljno po manjine može služiti kao mehanizam isključivanja. Iako zakonodavni okvir na Kosovu garantuje potpunu zaštitu manjinskih prava, političke institucije na Kosovu podstiču etničke podele i međuetničke tenzije. Ovaj rad stoga sugeriše da je analiza procesa odlučivanja bolji pristup razumevanju međuetničkih odnosa u odnosu na analizu njihovih ishoda.

## **Zahvalnice**

Zahvaljujem se Hrvoju Paiću, Florianu Bieberu i Aleksandru Pavloviću na korisnim komentarima na ranije verzije ovog rada, kao i Adriani Zaharijević i Ani Sivački na prevodu rada sa engleskog na srpski jezik.

## **Prilog**

1. Spisak analiziranih tekstova:
2. Kuvendi të Republikës së Kosovës. Transkriptet e seancave plenare, 23. 8. 2011 dhe 20. 04. 2012.
3. Komisija za poljoprivredu, šumarstvo, ruralni razvoj, sredinu i prostorno planiranje. Zapisnici sa sednica od: 22. 08. 2011, 12. 09. 2011, 05. 01. 2012, 10. 01. 2012, 12.



01. 2012, 13. 01. 2012, 16. 01. 2012, 17. 01. 2012, 03. 02. 2012, 14. 02. 2012, 21. 03. 2012, 22. 03. 2012, 26. 03. 2012.
4. Komisioni za prava i interese zajednica i povratak, Zapisnici sa sednica od: 24. 01. 2012, 24. 02. 2012, 28. 02. 2012, 17. 04. 2012.
5. Constitutional Court. Judgment in Cases KO45/12 and KO46/12, Request of Li-burn Aliu and 11 other Members of the Assembly of the Republic of Kosovo for consti-tutional assessment of the Law on the Village of Hoçë e Madhe / Velika Hoça and the Law on the Historic Centre of Prizren.
6. Kuvendi të Komunës së Prizrenit. Procesverbal nga mbledhja XV, 8. 9. 2011.
7. Kuvendi të Komunës së Prizrenit. Deklaratë, 8. 9. 2011.
8. Komiteti për Politikë dhe Financa i Kuvendit të Komunës së Rahovicit. Deklaratë, 17.06.2011
9. OJQ EC Ma Ndryshe. Letër e hapur në lidhje me procesin e hartimit dhe iratimit të projekt/ligjit për Qendrën të Prizrenit, për Kryetarin e Kuvendit të Kosovës, Z. Jakup Krasniqin, 21. 10. 2011.
10. Koalicioni i OJQ-ve. Letër për Znj. Atifete Jahjaga, Presidente e Republikës së Kos-ovës, 21. 04. 2012.
11. The Kosovo Policy Action Network. Appeal to the civil society and to citizens of Prizren to protect cultural heritage, 31. 01. 2012.
12. Koalicioni i OJQ-ve. Deklaratë për Media, Konkluzionet e tekimit të shoqërisë civi-le të Prizrenit me palët relevante rreth projekt-ligjit për Qendrën Historike të Prizren-it, 26. 08. 2011.
13. Koalicioni i OJQ-ve. Komunikatë për Media, 24. 01. 2012.
14. Këshilli i Kosovës për Trashëgimi Kulturore. Deklaratë për Komisioni Funkcional për Bujqësi, Pylltari, Zhvillim Rural, Mjedis dhe Planifikim Hapësinor, Kuvendi i Repu-blikës së Kosovës, 29. 11. 2011.

### **Literatura:**

- AGARIN, T. (2010) *A Cat's Lick: Democratisation and Minority Communities in the Post-Soviet Baltics*. Amsterdam: Rodopi.
- ARRAIZA, J. M. (2014) A Matter of Balance. Cultural Heritage, Property Rights and Inter-Ethnic Relations in Kosovo. *Property and Investment in Jus Post Bellum. Clarifying Norms, Principles and Practices*. The Hague.
- BACCHI, C. and EVELINE J. (2010) Approaches to Gender Mainstreaming: What's the Problem Represented to be? In Bacchi C. and Eveline J. (eds.) *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*. Adelaide: University of Adelaide Press. pp. 111–139.
- BATESON, G. (1972) A Theory of Play and Fantasy. In Bateson G. (ed.) *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*. Chicago: University of Chicago Press. 177–193.
- BENFORD, R. D. and D. A. SNOW (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*. 26(1). pp. 611–639.

CIANETTI, L. (2014) Granting Local Voting Rights to Non-Citizens in Estonia and Latvia: The Conundrum of Minority Representation in Two Divided Democracies *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*.13(1). pp. 86–112.

EC MA NDRYSHE (2013) *Erroneous. An Analysis of Numerous and Continuous Faults in Cultural Heritage*. Prishtina: Forum 2015, Kosovo Foundation for Open Society.

GAMSON, W. A. (2004) Bystanders, Public Opinion, and the Media. In Snow D., Soule S. and Kreisi H. (eds.) *Blackwell Companion to Social Movements*. Malden: Blackwell. pp. 242–261.

GAMSON, W. A. and MODIGLIANI A. (1989) Media and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*. 95. pp. 1–37.

GOFFMAN, E. (1974) *Frame Analysis*. New York: Harper & Row.

LONCAR, J. (2015) Power-sharing in Kosovo: Effects of Ethnic Quotas and Minority Veto. In Teokarevic J., Baliqi B. and Surlic S. (eds.) *Perspectives of a Multiethnic Society in Kosovo*. Belgrade: Youth Initiative for Human Rights. pp. 359–373.

MEIER, P. (2008) Critical Frame Analysis of EU Gender Equality Policies: New Perspectives on the Substantive Representation of Women. *Representation*. 44(2). pp. 155–167.

OSCE (2014) *Challenges in the Protection of Immovable Tangible Cultural Heritage in Kosovo*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Kosovo.

PREIS, A.B. and MUSTEA C. S. (2013) *The Role of Culture in Peace and Reconciliation* [online]: UNESCO. Available at: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/PeaceReconciliationENG.pdf> [Accessed 22 March 2015].

SASSE, G. (2008) The politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession. *Journal of European Public Policy*. 15(6). pp. 842–860.

SCHULZE, J. L. (2010) Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia's activism and minority integration. *Nationalities Papers*. 38(3). pp. 361–392.

SNOW, D. A. and BENFORD R.D. (1988) Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In Klandermans B., Kriesi H. and Tarrow S.(eds.) *From Structure to Action: Social Movement Participation Across Cultures*. Greenwich: JAI Press. pp. 197–217.

TOTH, N. and VIZI B. (2014) Obligations Arising from Public International Law Relating to the Rights of Minorities - Some Observations on the Case of Kosovo. *Pecs Journal of International and European Law*. (1). pp. 88–97.

VAN GORP, B. (2007) The Constructionist Approach to Framing: Bringing Culture Back In. *Journal of Communication*. 57(1). pp. 60–78.

VERLOO, M. and LOMBARDO E. (2007) Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In Verloo M. (ed.) *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest, New York: Central European University Press. pp. 21–51.



**Jelena Lončar**

Faculty of Political Sciences

University of Belgrade and University of York

## **Cultural Heritage in Kosovo: Strengthening Exclusion through Inclusive Legislation**

**Abstract:**

This paper focuses on inter-ethnic relations in Kosovo by analysing the process of adoption of two relevant minority-laws in Kosovo: the Law on Historic Centre of Prizren and the Law on the Village of Velika Hoča/ Hoçë e Madhe. Using critical frame analysis, the paper examines what is going on during legislative process, what representations are made of the issues on the agenda, beneficiaries of the law and other actors involved in the process. The findings show that even minority favourable legislation can serve as an exclusion mechanism. While legislative framework in Kosovo guarantees full protection of minority rights, political institutions in Kosovo encourage ethnic cleavages and inter-ethnic tensions.

---

**Keywords:**

inter-ethnic relations, cultural heritage, legislative process, Kosovo.