

บทที่ 4

บทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการแก้ไขความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ในโคโซโว ค.ศ. 1999 - 2003

ในบทนี้จะทำการศึกษากการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในโคโซโวขององค์การระหว่างประเทศคือ โดยพิจารณาที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในโคโซโว ในด้านการมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกันในสังคม การสาธารณสุข และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ยังวิเคราะห์อุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศในฐานะเป็นผู้บริหารโคโซโว

การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศเติบโตขึ้นหลังสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 มีการเพิ่มขึ้นของความเห็นอกเห็นใจและมิตรภาพ ท่ามกลางหลักการสำคัญในภารกิจเพื่อมนุษยธรรมคือ กฎเกณฑ์ของกฎหมาย (rule of law), ระดับการใช้กำลัง และสิทธิของพลเรือน กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้ถูกประมวลเพื่อปกป้องประชาชนในภาวะสงครามหรือความขัดแย้ง ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และกลุ่มที่เปราะบางที่สุดคือเด็กและสตรีซึ่งมีสิทธิที่ไม่ควรถูกต่อรองโดยอำนาจอื่น¹

4.1 โคโซโวภายใต้การบริหารของนานาชาติ

ในช่วงหลังวิกฤตเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 โคโซโวได้อยู่ภายใต้การบริหารชั่วคราวของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่รัฐบาลและดูแลเรื่องความมั่นคง โดยมีคณะทำงานหลายฝ่ายด้วยกันคือ คณะบริหารชั่วคราวของสหประชาชาติในโคโซโว (UNMIK), กองกำลังรักษาสันติภาพนำโดยเนโท (NATO-led Peacekeeping Kosovo Force - KFOR), องค์การเพื่อความร่วมมือและความมั่นคงในยุโรป (OSCE) และสหภาพยุโรป UNMIK มีบทบาทในการสร้างสถาบันชั่วคราวของรัฐบาลปกครองตนเอง (Provisional Institutions of Self – Government - PISG) เพื่อโคโซโว รวมถึงการสร้างผู้นำเชื่อถือและความเป็นมืออาชีพให้แก่ตำรวจบริการโคโซโว (Kosovo Police Service

¹ Michael Veuthey, "Humanitarian Ethical and Legal Standards", in *Basics of International Humanitarian Missions* ed. Kevin M. Cahil, (New York: The Center for International Health and Cooperation, 2003) p.113.

– KPS) โดยที่สถานภาพสุดท้ายของโคโซโว (Kosovo's final status) จะถูกกำหนดในกลางปี ค.ศ. 2005 และความสัมพันธ์ของโคโซโวกับเซอร์เบียและมอนเตเนโกรจะไม่ได้รับการแก้ไขจนกว่าจะถึงปีค.ศ. 2005 หรือจนกว่าการกำหนดสถานภาพสุดท้ายเสร็จสิ้น

ปัญหาสถานภาพในอนาคตของหน่วยป้องกันโคโซโว (Kosovo Protection Corps – KPC) ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ถูกสร้างในปีค.ศ. 1999 เพื่อรับภาระการลดขนาดของกองทัพปลดปล่อยโคโซโว (KLA) ซึ่ง KPC จะได้เป็นกองทัพโคโซโวในอนาคต แต่ประชาคมระหว่างประเทศได้วางให้ KPC เป็นองค์การฉุกเฉินพลเรือน (civilian emergency organization) สำหรับตอบสนองต่อเหตุภัยพิบัติอย่างรวดเร็วและเพื่อความมั่นคงของสาธารณชนในยามฉุกเฉินและความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม อย่างไรก็ตามสมาชิกบางส่วน of KPC มีส่วนพัวพันในการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มน้อยในโคโซโว และเกี่ยวข้องกับการเกิดเหตุอาชญากรรม แต่ KPC ยังมีบทบาทระงับเหตุความรุนแรงในโคโซโวเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 ในบางพื้นที่ของโคโซโว โดยเฉพาะในเขตที่ KFOR และสหรัฐอเมริการ่วมประจำการด้วย กล่าวคือ KPC ได้รับอนุญาตให้มีบทบาทในการสลายการชุมนุมและการลาดตระเวน

ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นคือการทับซ้อนกันขององค์การความมั่นคงในโคโซโว ได้แก่ กองกำลังโคโซโวที่นำโดยเนโท (NATO - led KFOR), ตำรวจสากลของ UNMIK (UNMIK International Police), ตำรวจบริการโคโซโว (KPS) และกองป้องกันโคโซโว (KPC) ดังนั้นจึงไม่เป็นเรื่องง่ายที่จะอยู่ร่วมกันและบ่อยครั้งที่การประสานงานระหว่างกิจกรรมต่างๆล้มเหลว แนวโน้มของความรับผิดชอบด้านความมั่นคงอยู่ห่างจาก KFOR เพราะมุ่งไปที่ตำรวจสากลของ UNMIK ก่อน จากนั้นจึงไปที่ตำรวจบริการโคโซโวซึ่งรับผิดชอบเรื่องความมั่นคงที่มีความหลากหลายและไม่มีการกำหนดหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น แหล่งข่าวการทูตได้อ้างว่า ความสับสนของการตอบสนองเรื่องความมั่นคงของกองกำลังโคโซโวและ UNMIK ต่อเหตุความรุนแรงที่ Mitrovica เมื่อ 17 มีนาคม ค.ศ. 2004 เนื่องจากกระบวนการส่งมอบจาก KFOR สู่ตำรวจสากลของ UNMIK ยังไม่เสร็จสิ้น

4.1.1 การทำงานของสหประชาชาติ และ UNMIK

สหประชาชาติรับผิดชอบงานด้านการสร้างสถาบันประชาธิปไตย คือ รัฐบาลปกครองตนเองของโคโซโว ปัญหาที่ UNMIK ได้เผชิญมีมากมายได้แก่เรื่อง ความมั่นคง กฎหมาย ชาติพันธุ์ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการปฏิรูป²

มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1244 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ได้ตกลงให้มีการถอนกองกำลังทหาร ตำรวจ และ กองกำลังเสริมของกองทัพยูโกสลาเวียออกจากโคโซโว พร้อมกับกองกำลังพลเรือนนานาชาติ มติที่ 1244 ยังแต่งตั้งผู้แทนพิเศษของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (SRSG) เพื่อบริหารโคโซโวและประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกองกำลังโคโซโว (KFOR) เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกันและสนับสนุนการทำงานร่วมกัน บทบาทของคณะบริหารระหว่างประเทศคือการเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการในโคโซโวเป็นการชั่วคราวและเข้ามาแทนที่หน่วยงานเดิมของยูโกสลาเวีย

การดำรงอยู่ของสหประชาชาติเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาวิกฤติโคโซโว แม้ว่ามีคำถามว่าสหประชาชาติเป็นหน่วยงานที่ชอบธรรมหรือไม่ ? และกระบวนการและศักยภาพที่มีอยู่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่? ระบบของสหประชาชาติที่รวมทบวงการชำนัญพิเศษและโครงการต่างๆได้รับการดูถูกเพราะหลักการไม่สามารถใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม หลักการนั้นไม่ได้ถูกเพิกเฉย กรณีโคโซโวและเซอร์เบีย สหประชาชาติได้มีบทบาทที่สำคัญร่วมกับองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ระบบของสหประชาชาติถือเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการแก้ปัญหาในโคโซโว

ปัจจัยผลักดันที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตงานของระบบสหประชาชาติในกิจการของโคโซโว คือ มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่สำคัญเช่น 1160, 1199 และ 1203 ซึ่งต้องการให้องค์การเพื่อมนุษยธรรมเดินทางเข้าโคโซโวอย่างปลอดภัย โดยเฉพาะคณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC) และ สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

² Besnik Pula, "The UN in Kosovo: Administering Democratization?", in *Understanding the War in Kosovo* eds. Florian Bieber and Zidas Daskalovski, (London: Frank Cass, 2003) p.199.

หลักการทั้งหมดภายใต้มติคณะมนตรีความมั่นคง 1244 สนับสนุนการตั้งรัฐบาลที่มีอำนาจอิสระและเป็นประชาธิปไตยที่ปกครองตนเองขึ้นในโคโซโว ในปีค.ศ. 2002 UNMIK มุ่งเน้นการส่งเสริมนโยบาย “มาตรฐานก่อนสถานะ” (Standards Before Status) นโยบายนี้ได้วางมาตรฐานในหลายๆประเด็นที่จำเป็นต้องบรรลุก่อนที่สถานะในอนาคตของโคโซโวจะถูกกำหนด อันได้แก่ สถาบันประชาธิปไตย, กฎหมาย, การเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นและสิทธิของชนกลุ่มน้อย, อิสรภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย, การพัฒนาเศรษฐกิจ, สิทธิในทรัพย์สิน, หน่วยป้องกันโคโซโว (KPC), องค์การสำหรับเหตุฉุกเฉิน (Emergency Organization) และ การเจรจา กับเซอร์เบีย³

การส่งผ่านหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะจาก UNMIK สู่อำนาจชั่วคราวแห่งโคโซโว (Kosovo's Provisional Institutions) เสร็จสิ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นการมอบอำนาจเฉพาะในเรื่อง อุตสาหกรรม, เกษตรกรรม, การศึกษา, วัฒนธรรม, สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม โดย UNMIK ยังคงมีอำนาจในเรื่องอื่นๆต่อไปจนกว่าการกำหนดสถานะอนาคตของโคโซโวเสร็จสิ้น ผู้แทนพิเศษเลขาธิการแห่งสหประชาชาติยังคงมีอำนาจ รวมถึงการมีหน่วยงานทำหน้าที่บริหารครบทุกด้านทั้งในเรื่องความสัมพันธ์ภายนอกหรือการต่างประเทศ, หน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย, หน่วยงานตรวจสอบงบประมาณโคโซโว และ หน่วยงานเพื่อปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อย สถาบันชั่วคราวแห่งโคโซโวมีการปรับปรุงประสิทธิภาพและหน้าที่ในเรื่องการกำหนดนโยบายและกระบวนการยุติธรรม

มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1244 ไม่ได้วางทางออกทางการเมืองแก่โคโซโวอย่างสมบูรณ์เอาไว้และไม่ได้กำหนดสถานะในอนาคตอย่างชัดเจน มติที่ 1244 ได้ยืนยันถึงข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกสหประชาชาติในเรื่องอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนของยูโกสลาเวีย รวมถึงการมีอิสระและการบริหารตนเองของโคโซโว และมอบให้ UNMIK มีอำนาจในการจัดการกระบวนการทางการเมืองเพื่อกำหนดสถานะในอนาคตของโคโซโวต่อไป⁴

³ A.J.R. Groom and Paul Taylor, “The United Nations System and the Kosovo crisis,” in *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indigation, Collective Action, and International Citizenship* eds. Albrecht Schnabel and Ramesh Thakur, (New York: The United Nations University Press, 2000), p. 291.

⁴ Alexandros Yannis, *Kosovo under international administration: An unfinished conflict* (Greece: ELIAMEP, 2001) p 11.

ประวัติศาสตร์ของโคโซโวได้เริ่มขึ้นใหม่พร้อมๆกับการถอนกำลังทหารของเซอร์เบีย และการเข้ามาของ UNMIK และการรักษาการของ KFOR ในโคโซโว ดุลแห่งอำนาจท้องถิ่นค่อยๆ เปลี่ยนแปลง เกิดพลวัติใหม่ทางการเมืองต่อกรณีข้อพิพาทโคโซโวและการสร้างเสถียรภาพให้กับภูมิภาค ประชาคมระหว่างประเทศได้เป็นส่วนหนึ่งของวิกฤตการณ์โคโซโว ฤดูร้อนปีค.ศ.1999 กระแสชาตินิยมสุดขั้วของประธานาธิบดีมิลโลเชวิช และการแก้แค้นของชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียดู่อชาวเซิร์บ และชุมชนอื่นที่ไม่ใช่แอลเบเนียวในโคโซโวทำให้สถานการณ์เลวร้าย เกิดความไม่มียเสถียรภาพ ความขัดแย้ง และความทุกข์ยากตามมา

หลังจากนั้นเป็นเวลาปีครึ่งได้มีการเลือกตั้งใหม่ของเซอร์เบียและการเปลี่ยนผู้นำ การปกครองของมิลโลเชวิชได้หมดอำนาจเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2000 มีการจัดทำคำประกาศสุดท้ายของการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรป – บอลข่าน (Final Declaration of the EU-Balkan Summit) เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 คำประกาศนี้สะท้อนถึงประชาธิปไตยในโครเอเชียและยูโกสลาเวีย โดยระบุว่า การเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์ปัจจุบันคือการเปิดหนทางเพื่อความร่วมมือและการประนีประนอมของภูมิภาค ประเทศในภูมิภาคจะสร้างความสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง และเพื่อสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคบอลข่านและทวีปยุโรป

สามสัปดาห์หลังการเปลี่ยนแปลงที่เบลเกรด คือในวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2000 กลุ่มของนาย อิบราฮิม รูโกวา (Ibrahim Rugova) ได้รับชัยชนะจากการได้คะแนนเสียง ร้อยละ 58 ของการลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งเทศบาลครั้งแรกในโคโซโว การเริ่มต้นของรัฐบาลปกครองตนเองที่เป็นประชาธิปไตยในโคโซโวได้ฟื้นฟูการปฏิเสธ การเลือกตั้งเทศบาลได้เป็นการแก้ตัวให้กับฝ่ายกองกำลังที่สนับสนุนมติที่ 1244 ว่าเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพในโคโซโวและภูมิภาค บรรยากาศแห่งสันติภาพและประชาธิปไตยของการเลือกตั้งและชัยชนะของกลุ่มนายรูโกวาได้เพิ่มความเชื่อมั่นให้กับชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียดู่อสถานะในอนาคตของตนได้

การพัฒนาในโคโซโวได้กระตุ้นความสนใจจากนานาชาติเพียงเล็กน้อย และ การประกาศที่ Zagreb ได้ถูกนำมาปรับใช้โดยหัวหน้ากลุ่ม 15 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และรัฐอื่นๆในบอลข่าน นาย เบอร์นาร์ด คุชเนอร์ (Bernard Kouchner) ผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติในโคโซโว ได้กล่าวในที่ประชุมสุดยอดสหภาพยุโรป – บอลข่าน ที่เมือง Zagreb ว่า

"...จะไม่ทิ้งการละแวงระว่างความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น ความสำเร็จในโคโซโวและเสถียรภาพในบอลข่านขึ้นอยู่กับกรยอมรับข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายคือโคโซโวและเซอร์เบียในการเป็นหุ้นส่วนที่แท้จริง (Genuine Partner) ของกระบวนการที่เกิดจากมติที่ 1244 และตกลงที่จะเดินไปข้างหน้า ซึ่งเป็นหนทางเดียวที่สามารถหลีกเลี่ยงการถอยหลังกลับไปสู่ความขัดแย้งอีกครั้ง เป็นสิ่งที่พวกเราต้องทำหากพวกเราไม่ต้องการให้เกิดวิกฤติขึ้นมาใหม่..."

ต่อมาวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000 ประธานาธิบดีใหม่ของยูโกสลาเวีย นาย Vojislav Kostunica ได้กล่าวต่อนักการเมืองและนักการทูตระดับสูงของตะวันตกที่กรุงเวียนนาว่า "มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกระตุ้นในประเด็นโคโซโวซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดของยุโรปในปัจจุบัน เป็นไปไม่ได้ที่จะประมาณความสำคัญสูงเกินไปเพราะความเป็นจริงมันง่ายต่อการเข้าถึงภูมิภาคที่กำลังลุกไหม้"⁵

ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากมายในโคโซโวและภูมิภาคตั้งแต่การโจมตียูโกสลาเวียของเนโตในฤดูใบไม้ผลิ ปีค.ศ.1999 และการเข้ามาของ UNMIK และ KFOR ในโคโซโวเมื่อเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1999 อย่างไรก็ตามศักยภาพของสงครามโคโซโวที่สามารถสร้างความไม่มั่นคงและไม่มีเสถียรภาพยังคงไม่เปลี่ยนแปลง หากสาเหตุของวิกฤตการณ์โคโซโวยังไม่ได้รับการแก้ไข สงครามโคโซโวไม่ได้เป็นเพียงข้อพิพาทเรื่องการใช้อำนาจหรือรูปแบบของรัฐบาล หากแต่เป็นข้อพิพาทเรื่องการควบคุมปกครองดินแดน, เรื่องอำนาจอธิปไตยของยูโกสลาเวียและเอกราชของโคโซโว, ขบวนการแบ่งแยกดินแดนในโคโซโว และ บุรณภาพทางดินแดนของยูโกสลาเวีย

ข้อพิพาทเหล่านี้ล้วนเป็นการลดเสถียรภาพของภูมิภาค ปัญหาความขัดแย้งของโคโซโวควรได้รับการพิจารณาในบริบทของภูมิภาคที่กว้างขึ้นการปรับปรุงแก้ไขดินแดนประกอบโดยการใช้ประวัติศาสตร์ และ กระแสชาตินิยมที่ไม่ลดลง การกวาดล้างบอลข่านในช่วงต้นทศวรรษ 90 ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการล่มสลายของยูโกสลาเวียจนเกิดสงครามที่บอสเนีย - เซอร์เบียโกวิน่า มอนเตเนโกร โคโซโว และจากภาคใต้ของเซอร์เบียขึ้นไปทางพรมแดนทิศเหนือติดกับกรีซ ซึ่งยังคงความตึงเครียดและความไร้เสถียรภาพต่อภูมิภาคยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ของยุโรป

⁵ Ibid. p 13.

การระดมยิงยูโกสลาเวียของเนโตเป็นผลให้มีการถอนกองกำลัง FRY ออกจากโคโซโว และการเข้ามาของ UNMIK และ KFOR โดยวางโคโซโวไว้ภายใต้การบริหารของประชาคมระหว่างประเทศ ท่ามกลางการโต้เถียงถึงความชอบธรรม และประสิทธิภาพของการแทรกแซงโคโซโว โคโซโวและภูมิภาคคงจะไม่กลับไปเหมือนเดิมหลังจากการเข้ามาของ UNMIK และ KFOR ขณะที่ยูโกสลาเวียเกิดการเปลี่ยนแปลงหลังจากที่การปกครองของมิโลเชวิชสิ้นสุดลง และ เริ่มมีประชาธิปไตยขึ้นในเบลเกรด นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มความสำคัญขององค์การระหว่างประเทศต่อการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงในโคโซโวและภูมิภาคหลังจากการแทรกแซงของเนโต และรวมทั้งการบริหารขององค์การระหว่างประเทศเพื่อที่จะแยกแยะภัยความมั่นคงใหม่และข้อบังคับเพื่อเสถียรภาพในโคโซโวและภูมิภาค⁶

บทบาทของ UNMIK และ KFOR ในการทำงานช่วงแรก ระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 - ตุลาคม ค.ศ. 2000 (หรือ หลังจากเสร็จสิ้นการเลือกตั้งเทศบาลในวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2000) ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการเมืองในบอลข่าน และ การจัดวางนโยบายต่อการเกี่ยวข้องของประชาคมระหว่างประเทศในโคโซโวในอนาคต และข้อบังคับเพื่อเสถียรภาพในโคโซโวและภูมิภาค ซึ่งครอบคลุมงานพื้นฐานขั้นแรกของการบริหารในโคโซโวภายใต้การนำของนายเบอร์นาร์ด คูชเนอร์ ผู้แทนพิเศษคนแรกของเลขาธิการสหประชาชาติประจำโคโซโว

4.1.2 การทำหน้าที่เป็นรัฐบาลโดยสหประชาชาติ

Phase I: มิถุนายน 1999 – ตุลาคม 2000 การรักษาสันติภาพ

กฎข้อบังคับที่ 1999/1 (Regulation No 1999/1) เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 หรือที่เรียกว่าแม่แบบของข้อบังคับในโคโซโว (Mother of all Regulations) ระบุว่า “หน่วยงานด้านนิติบัญญัติและบริหารรวมทั้งการบริหารงานยุติธรรมมอบให้กับ UNMIK และบริหารโดยผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ (SRSG)” อำนาจการบริหารขององค์การระหว่างประเทศและ SRSG ที่มาจากมติที่ 1244 และกฎข้อที่ 1/1999 มีอำนาจมหาศาล โดยยกเลิกอธิปไตยของยูโกสลาเวียต่อโคโซโวเป็นการชั่วคราว⁷ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 ยูโกสลาเวียได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือกับสหประชาชาติตามมติที่ 1244 ขึ้นที่เมืองพริชตินา ซึ่งเป็นองค์กรเดียวของยูโกสลา

⁶ Ibid. p 13.

⁷ Ibid. p 17.

เวียที่ตั้งอยู่ในโคโซโว มีหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานนานาชาติที่ประจำอยู่ในโคโซโวและ แต่ในความเป็นจริง กลับทำได้เพียงหน้าที่ทางการทูตภายในรัฐของตนเท่านั้น*

สถานะทางกฎหมายของ UNMIK และ KFOR สร้างสถานการณ์ที่เป็นข้อยกเว้นเพิ่มเติม ในโคโซโว คณะบริหารนานาชาติมีอำนาจบริหารอย่างสมบูรณ์ในโคโซโว UNMIK และ KFOR ทรัพย์สิน เงินทุน เป็นข้อยกเว้นที่ได้รับการคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมายในรูปแบบใดใด

การทำหน้าที่บริหารในโคโซโวไม่ได้เป็นการปฏิบัติงานครั้งแรกของสหประชาชาติในการ ทำหน้าที่บริหารรัฐ** แต่เป็นครั้งแรกที่สหประชาชาติได้รับมอบความรับผิดชอบ, ความไว้วางใจ และอำนาจหน้าที่ที่มีขอบเขตที่กว้าง โดยมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการบริหารดินแดน ซึ่ง หลังจากนั้นเพียงไม่กี่เดือนสหประชาชาติได้เข้าไปทำหน้าที่บริหารติมอร์ตะวันออก สหประชาชาติ ประจำโคโซโวไม่เพียงแต่ถูกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการต่อความรับผิดชอบที่ไม่เคยมีมาก่อนของการมี อำนาจเหนือดินแดนใด แต่สหประชาชาติยังได้รับมอบภาระพิเศษต่อโคโซโวภายใต้การบริหารของ นานาชาติปราศจากแผนที่นำทางที่ชัดเจนต่อสถานะสุดท้ายของโคโซโว (final status) ความเป็น จริงของความขัดแย้งยังมีข้อเรียกร้องและอุปสรรคมากกว่านี้

* Annex 2, ย่อหน้าที่ 6 ของมติที่ 1244 "หลังจากการถอนกำลัง, เจ้าหน้าที่ของยูโกสลาเวียและ เซอร์เบียจะได้รับอนุญาตให้กลับไปทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ : ติดต่อบริษัทประกันกับคณะทำงานพลเรือนนานาชาติ และ กองกำลังรักษาความมั่นคงนานาชาติ; การค้นหาและกวาดล้างกัมบระเบิด; การดูแลเขตมรดกของเซอร์เบีย; การดูแลการข้ามพรมแดน ในความเป็นจริงมีเพียงหน้าที่แรกที่บรรลุ การพิจารณาความมั่นคงโดยตลอดของ first phase ของคณะบริหารได้ rule out ความเป็นไปได้ของการกลับของกองทัพยูโกสลาเวีย หรือ เจ้าหน้าที่ พลเรือนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นๆตามที่ envisaged ใน Annex 2, ย่อหน้าที่ 6 ของมติ 1244 คณะกรรมาธิการ เพื่อความร่วมมือ (Committee for Cooperation) ของยูโกสลาเวียถูกจัดตั้งเพื่อดำเนินการภายใต้กระทรวงต่างประเทศ ระหว่างเดือนสิงหาคม 1999 ถึง ธันวาคม 2000 นำโดยเอกอัครราชทูต นาย Vukisevic ซึ่งเป็นทั้งเจ้าหน้าที่ทูตของยูโกสลาเวียและเคยเป็นเอกอัครราชทูตประจำแอลเบเนีย "

** สหประชาชาติเคยเตรียมหน้าที่การบริหารภายในรัฐ เช่น ความสัมพันธ์ต่อเมือง Trieste ปี 1947 เยรูซาเล็ม ปี 1950 อิหร่านตะวันตก (1962), คองโก (1960 - 1964), นามิเบีย (1989 - 1990), กัมพูชา (1992 - 1993), เอลซาวาดอร์ (1991 - 1995), โครเอเชีย - สโลเวเนียตะวันออก (1996 - 1998) และที่อื่นๆ The Dayton Peace Accords on Bosnia - Herzegovina (1995) วางระบบพิเศษของการบริหารงานนานาชาติ

4.1.3 หน้าที่และความท้าทายของการบริหารนานาชาติ

ภาระหน้าที่ของ UNMIK และ กองกำลังโคโซโว (KFOR) มีความซับซ้อน เนื่องจากสหประชาชาติไม่ได้เตรียมพร้อมอย่างพอเพียงเพื่อเติมเต็มต่อหลักการที่กว้างขวาง (broad mandate) จึงเป็นที่แน่นอนว่าไม่สามารถส่งการทำงานได้อย่างเต็มที่ในระดับความเร็วที่ถูกระงับไว้ว่าให้ถอนกองกำลังและหน่วยงานของยูโกสลาเวียอย่างรวดเร็ว

ภาระหน้าที่หลักของ UNMIK ตามมติ 1244 คือ ประการแรก จัดตั้งหน่วยงานการบริหารพลเรือนชั่วคราว รวมถึงการดูแลกฎหมายและระเบียบ ประการที่สอง คือ การส่งเสริมการจัดตั้งรัฐบาลปกครองตนเอง รวมถึง การจัดการเลือกตั้ง และประการที่สาม คือ อำนาจความสะดวกราบรื่นกระบวนการทางการเมืองเพื่อตัดสินอนาคตของโคโซโว

กองกำลังโคโซโวมุ่งมั่นเพื่อสนับสนุนในกระบวนการและเป็นหลักยึดต่อการยับยั้งของฝ่ายปรักษีใหม่และการสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคงทั่วไปในโคโซโว หน้าที่ที่สำคัญของ UNMIK และ KFOR ยังรวมถึงการจัดหาความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม, การอำนวยความสะดวกให้ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นเดินทางกลับบ้านเกิด, การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน, การสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และการพัฒนา

กรอบยุทธศาสตร์ระยะแรก (Phase 1) ของคณะบริหารงานนานาชาติอยู่ที่เค้าโครงรายงานของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติต่อ UNMIK เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 ในรายงานดังกล่าวได้แบ่งการทำงานออกเป็น 5 ระยะ ในระยะแรก ฝ่ายบริหารจะจัดส่งเจ้าหน้าที่นานาชาติโดยมีเป้าหมายฟื้นฟูบริการสาธารณะและสร้างโครงสร้างหน้าที่การบริหาร จัดหาความช่วยเหลือเร่งด่วนสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น และพัฒนาแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ระยะที่ 2 UNMIK จะมุ่งที่การบริการสังคมและสาธารณประโยชน์ และการรวบรวมกฎหมายและระเบียบ การบริหารสาธารณะบางส่วนเช่น สาธารณสุข และ การศึกษา จะย้ายมาสู่ท้องถิ่น และการเตรียมการเลือกตั้ง ในความเป็นจริงระยะ 1 และ 2 ถูกรวมเข้าสู่ระยะแรกของการบริหารจากเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 ถึง ตุลาคม ค.ศ. 2000 การย้ายหน่วยงานบริหารสู่ท้องถิ่นในระดับเทศบาล เริ่มขึ้นหลังจากการเลือกตั้งเทศบาล 28 ตุลาคม ค.ศ. 2000

ในช่วงระหว่างรอการทำงานขั้นตอนต่อไป UNMIK ได้เตรียมการสรุปและคณะผู้ปกครองโคโซโวชั่วคราว (Kosovo Transitional Authority) จากนั้นงานขั้นที่ 2 ได้เริ่มขึ้นหลังจากการเลือก

ตั้งเทศบาลในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 ก่อนต้นฤดูใบไม้ผลิ ค.ศ. 2001 ยังคงไม่มีการชี้ชัดว่าการเลือกตั้งในโคโซโวจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่และอย่างไร ในช่วงของการเลื่อนจากระยะที่หนึ่งสู่ระยะที่สอง ได้มีการเปลี่ยนตัวหัวหน้าผู้บริหารของ UNMIK เนื่องจากการหมดวาระผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติ (SRSG) ของนายเบอร์นาร์ด คูชเนอร์ จากนั้นผู้แทนคนใหม่ นาย ฮานส์ แฮคเคอรัป (Hans Kaekkerup) จึงเข้ารับตำแหน่งต่อ เมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2001

งานขั้นต่อไปอยู่ในกรอบการทำงานและยุทธศาสตร์ มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือการเลือกตั้งผู้แทน โดยดูแลการจัดการและจัดตั้งสถาบันเพื่อประชาธิปไตยและรัฐบาลปกครองตนเอง และการส่งผ่าน โดย UNMIK ซึ่งคงความรับผิดชอบการบริหารของผู้แทนท้องถิ่น งานระยะสุดท้ายนี้ขึ้นกับความตกลงขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับสถานภาพสุดท้ายของโคโซโวโดยมอบให้ UNMIK ตรวจสอบดูแลการส่งมอบอำนาจจากสถาบันชั่วคราวโคโซโวสู่สถาบันที่จัดขึ้นภายใต้การเมือง

โครงสร้างของ UNMIK ถูกสร้างขึ้นเพื่อจัดหาเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อให้หน้าที่ที่มีขอบเขตกว้างบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งเป็นประสบการณ์เรื่องสถาบันที่ไม่เคยมีมาก่อนของสหประชาชาติ UNMIK แบ่งการทำงานออกเป็น 4 ภารกิจหลัก (4 Pillars) โดยองค์การระหว่างประเทศที่แตกต่างกันควบคุมโดยผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติ (SRSG)⁸ องค์ประกอบของภารกิจหลัก 4 ด้าน ได้แก่ 1) ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนำโดย UNHCR , 2) การบริหารงานพลเรือน (Civil Administration) นำโดยสหประชาชาติ, 3) การทำให้เป็นประชาธิปไตยและการสร้างสถาบันนำโดย OSCE, และ 4) การฟื้นฟูและการพัฒนาเศรษฐกิจ นำโดย สหภาพยุโรป

มติ 1244 บังคับให้โครงสร้างของคณะบริหารต้องรับรองกิจกรรมทั้งหมดของประชาคมระหว่างประเทศในโคโซโว และมีการบัญชาการที่ชัดเจน แต่ความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะไม่เพียงแต่มีการแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน (dualism) ระหว่าง UNMIK และ KFOR แต่ยังมี การแบ่งภายใน UNMIK ด้วย เพราะแต่ละอำนาจหน้าที่ (mandate) ต่างขึ้นกับองค์การระหว่างประเทศที่แตกต่างกันและเป็นอิสระจากกัน หน้าที่การบูรณาการแนวทางของ SRSG จึงเป็นความท้าทายหลักเพื่อให้ผ่านระยะแรกของการบริหารงานและการประสานงานในโคโซโวซึ่งบ่อยครั้งขึ้นกับความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตัวบุคคล

⁸ The United Nations, Report of the UN Secretary General pursuant to paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999). S/1999/672. 12 June 1999, Section 2.

การแบ่งแยกออกเป็นสองส่วนของการบัญชาการของการบริหารงานระหว่างประเทศไม่ใช่เรื่องใหม่ กรณี The Dayton Accords for Bosnia and Herzegovina ก็มีการจัดการที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าองค์กรบริหารชั่วคราวนานาชาตินี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้พลเรือนเป็นองค์ประกอบของการบริหารระหว่างประเทศมากกว่าเป็นการบริหารของสหประชาชาติ การแบ่งแยกนี้สะท้อนถึงความไม่สมัครใจของเนโตที่จะให้กองกำลังอยู่ภายใต้การบริหารของสหประชาชาติทำให้เกิดช่องว่างของคำสั่งในการบริหารและยังเป็นการลดประสิทธิภาพขององค์ประกอบที่เป็นพลเรือนในการแสดงความน่าเชื่อถือต่อประชาชนท้องถิ่น

ประสบการณ์ของโคโซโวในช่วงระยะแรกของการบริหารงานระหว่างประเทศได้สะท้อนปัญหาภายในกองกำลังโคโซโว (KFOR) โดยเฉพาะระหว่าง ผู้บัญชาการKFOR และ ผู้นำท้องถิ่นมากกว่าปัญหาระหว่าง UNMIK กับ KFOR ความร่วมมือระดับบุคคลระหว่าง SRSG กับ ผู้บัญชาการ KFOR มีบทบาทสำคัญในการลดปัญหาการแบ่งแยกคำสั่งการบริหาร โดยเฉพาะบทบาทในการจัดการสร้างเชื่อถือให้ UNMIK เป็นที่ยอมรับของประชาชนในโคโซโว อย่างไรก็ตามศักยภาพของ UNMIK ในการจัดกองกำลังตำรวจนานาชาติในโคโซโวยังคงถูกจำกัดรวมถึงทางการเมืองด้วย การจำกัดความสามารถของ UNMIK มีผลต่อการพัฒนาของมิโทรวิกา (Mitrovica) และ เขตทางเหนือของโคโซโวระหว่างช่วงปีแรกของการบริหารงาน⁹

โครงสร้างภายในของ UNMIK ที่เชิงซ้ำมีส่วนต่อการเพิ่มปัญหาการทำงาน เนื่องจากความแตกต่างองค์การระหว่างประเทศที่เป็นภารกิจหลักสำคัญในUNMIK เพราะไม่เพียงแต่มีโครงสร้างการจัดการและการทำงานที่แตกต่างกันแล้ว แต่ยังมีคำสั่งการของเจ้าหน้าที่และเขตเลือกตั้งต่างๆที่แตกต่างกัน ความแตกต่างกันของเป้าหมายของนโยบายและระดับของการกำหนดนโยบายถูกปรับใช้โดยผู้นำทางการเมืองของคณะบริหารนานาชาติ เช่น การขัดแย้งและการกระทบกระทั่งในการทำงานระหว่างสหประชาชาติและสหภาพยุโรปซึ่งมีสาเหตุมาจากแนวทางที่ต่างกันในการจัดการทรัพยากรทางการเงิน และการใช้ให้เป็นประโยชน์ บ่อยครั้งที่สหประชาชาติที่มุ่งเน้นที่นโยบายโดยมีเป้าหมายทางสังคมในระยะสั้น เช่น การจัดการด้านบริการสาธารณะ ขณะที่สหภาพยุโรปมุ่งเน้นที่การบังคับระเบียบของ เศรษฐกิจมหภาคให้เป็นเรื่องที่ต้องทำก่อนสำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การขาดแคลนพลังงานในช่วงฤดูหนาว ค.ศ. 1999 – 2000 ส่งผลให้โคโซโวไม่มีไฟฟ้าใช้

⁹ Alexandros Yannis, *Kosovo under international administration: An unfinished conflict* (Greece: ELIAMEP, 2001), p.22.

ในหลายพื้นที่เป็นเวลาหลายวัน ท่ามกลางอุณหภูมิที่ต่ำกว่าศูนย์องศาเซลเซียส เหตุการณ์นี้เป็นผลจากโครงสร้างของ UNMIK ที่ซ้ำและมีคำสั่งการที่ซับซ้อน

ความคลุมเครือของการแบ่งแยกความสามารถระหว่างเสาหลักต่างๆเป็นอีกเรื่องหนึ่งของอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น OSCE สามารถส่งเจ้าหน้าที่ได้รวดเร็วกว่าคณะผู้เชี่ยวชาญกลุ่มใหญ่ของสหประชาชาติที่มีเป้าหมายเพื่อตรวจสอบ เฝ้ามองการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการสร้างประชาธิปไตย เป็นผลให้เกิดสถานการณ์ที่ขัดกันในช่วงปีแรกของการทำงานที่มีคณะผู้สังเกตการณ์นานาชาติจาก OSCE มากกว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่นนานาชาติ¹⁰

ปัญหารุนแรงมากขึ้นไปอีกเมื่อคณะผู้เชี่ยวชาญและผู้สังเกตการณ์ของ OSCE ไม่ได้ถูกใช้เพื่อสนับสนุนคณะผู้บริหารของสหประชาชาติ เช่น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 SRSG ขอให้ OSCE ส่งผู้เชี่ยวชาญจำนวน 10 – 20 คนเป็นระยะเวลา 6 เดือน เพื่อช่วยเหลือในการกำหนดวาระสำหรับการอยู่ร่วมกัน (Agenda for Coexistence) , การริเริ่มทางการเมืองซึ่งดำเนินการโดย SRSG เพื่อช่วยบริการสาธารณะต่อชาวเซิร์บและชุมชนที่ไม่ใช่ชาวแอลเบเนีย แต่ด้วยปัญหาจากเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายทำให้ต้องยุติความร่วมมือของ OSCE และ สหประชาชาติในที่สุด สหประชาชาติต้องรอคอยจนกระทั่งสิ้นสุดฤดูร้อน ค.ศ. 2000 จึงสามารถส่งผู้เชี่ยวชาญได้ครบตามจำนวนเพื่อรวมกันแสดงความคิดเห็นต่อวาระการอยู่ร่วมกัน และหารือกันอย่างเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชาวเซิร์บและกลุ่มต่างๆ

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างพหุนิยม (pluralism) ของ UNMIK ได้ให้ระดับของความอิสระและความยืดหยุ่นมาก ซึ่งหมายถึงการทำงานของคณะผู้บริหารระหว่างประเทศในเรื่องเงินทุน, ทรัพยากร และ การให้ความสนับสนุนทางการเมืองอย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น การประสานงานที่ใกล้ชิดระหว่างหัวหน้าของเสาหลักต่างๆซึ่งนำโดย SRSG นั้นช่วยทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างบทบาทขององค์การที่แตกต่างกัน และ ตระหนักถึงคุณค่าการทำงานของแต่ละฝ่าย ประสบการณ์ในช่วงแรกของการบริหารงานนานาชาติ ได้แสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดการบูรณาการการใช้ทรัพยากรมนุษย์และเงิน, ความรับผิดชอบ และการบูรณาการคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องทำให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

¹⁰ Ibid. p 23.

ในรายงานของเอกอัครราชทูต ลาคดาร์ บราฮิมี่ (The Brahimi Report)¹¹ ได้ให้คำแนะนำแก่สหประชาชาติให้พัฒนาแนวความคิดให้ชัดเจนในเรื่องศักยภาพของการประจำการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความหมายถึง ความสามารถต่อการประจำการอย่างเต็มรูปแบบในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่ โคโซโว ซึ่งควรกระทำภายใน 90 วันหลังจากการรับมติคณะมนตรีความมั่นคง แต่ในโคโซโวนั้น การประจำการของคณะผู้บริหารนานาชาติใช้เวลาเกือบเดือน การประจำการนั้นไม่สามารถชดเชยช่วงเวลาที่เขาเจ้าหน้าที่รักษาการณ์ได้ ปัญหานี้มีผลต่อความน่าเชื่อถือของคณะบริหาร เช่น ในช่วงระยะเวลา 3 เดือนแรกหลังจากการประจำการของ UNMIK ความรู้สึกต่อการทำงานของตำรวจนานาชาติของ UNMIK ของคนท้องถิ่นในโคโซโวนั้นยังไม่เป็นที่พึงพอใจ

ความคลุมเครือของมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244 และความไม่มั่นใจต่อสถานะสุดท้ายของโคโซโว

การเริ่มต้นของความไม่มั่นใจต่อสถานะสุดท้ายของโคโซโวได้เป็นอุปสรรคสำหรับ UNMIK และ KFOR และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่าย จากการเริ่มต้นของการประจำการของ UNMIK และ KFOR ในโคโซโว นโยบายหรือการตัดสินใจโดยคณะผู้บริหารถูกตีความหมายโดยชาวแอลเบเนียและเซิร์บว่าสนับสนุนอิสระของทั้งสองฝ่าย หรือ การกลับไปสู่การปกครองของเซิร์บอีกครั้ง ดังนั้นทั้งชาวแอลเบเนียและชาวเซิร์บจึงเปิดการต่อสู้แข่งขันและทำลายฝ่ายตรงข้าม

ชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนีย ปฏิเสธการปฏิบัติตามกฎหมายโคโซโวใหม่ของยูโกสลาเวียในดินแดนโคโซโวก่อน 24 มีนาคม ค.ศ. 1999 และในกฎระเบียบของ UNMIK ที่ 1999/1¹² หลายเดือนหลังจากการต่อต้านและการหยุดชะงักของระบบยุติธรรม ได้มีการประนีประนอมกฎหมายซึ่งบังคับใช้เมื่อ 22 มีนาคม ค.ศ. 1989 ต่อมาชาวเซิร์บในโคโซโวและที่เบลเกรดได้คัดค้านการออกกฎหมายโดย UNMIK ที่ล่องละเมิดอริปไตยของยูโกสลาเวีย เช่น กฎระเบียบที่ 1999/3 ต่อการจัดตั้งศาลและการบริการที่เกี่ยวข้องในโคโซโว และ กฎระเบียบที่ 1999/4 ต่อสกุลเงินที่อนุมัติให้ใช้ในโคโซโว เหล่านี้สะท้อนสถานการณ์ที่ยุ้งยากที่ UNMIK ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนต่อสถานะใน

¹¹ หมายถึง เอกอัครราชทูต ลาคดาร์ บราฮิมี่ (Ambassador Lakhdar Brahimi)

¹² The United Nations, UNMIK Regulation No. 1999/1 of July 1999. On the Authority of the Interim Administration in Kosovo. Section 3.

อนาคตของโคโซโว อุปสรรคที่สำคัญคือความขัดแย้งทางแนวคิดต่อสถานอนาคตของโคโซโว ระหว่างการเป็นรัฐบาลปกครองตนเองหรือการเป็นรัฐอิสระในเซอร์เบีย-มอนเตเนโกร

4.2 ความลดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในโคโซโว

ห้าปีหลังจากที่โคโซโวเข้ามาสู่ภายใต้การบริหารงานขององค์การระหว่างประเทศ คือ ตั้งแต่ปีค.ศ. 1999 – 2003 สถาปัตยกรรมของมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244 ถูกออกแบบเพื่อการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ, การทำให้เป็นประชาธิปไตย และ บริการสาธารณสุขปโภค และ มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนความมั่นคง และ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง¹³ รายงานการพัฒนามนุษย์ของโคโซโวในปี ค.ศ. 2004 (Kosovo Human Development Report 2004 – KHDR 2004) ได้วิเคราะห์จุดยืนของโคโซโวในความหมายของการพัฒนามนุษย์

4.2.1 คำจำกัดความและเครื่องมือของการพัฒนามนุษย์

การพัฒนาสามารถมองได้ว่าเป็นกระบวนการของการเติบโตหรือความก้าวหน้า การพัฒนาไม่จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ แต่อาจเป็นการที่เครื่องมือของกระบวนการการตัดสินใจที่มีเป้าหมายเพื่อทำให้ชีวิตของมนุษย์ในสังคมดีขึ้น แนวความคิดของการพัฒนามนุษย์วางประชาชน, ความจำเป็น และความต้องการของพวกเขา ไว้เป็นศูนย์กลางของกระบวนการ การพัฒนามนุษย์จะเสาะแสวงหาทางเลือกของพลเมืองโดยการขยายความสามารถออกเพื่อให้ชีวิตมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความรู้ มีมาตรฐานการครองชีพ และสามารถแข่งขันกับชุมชนอื่นๆ ได้อย่างเต็มที่

แนวโน้มการพัฒนามนุษย์ในโคโซโว

การตรวจสอบแนวโน้มการพัฒนามนุษย์ในโคโซโวเป็นเรื่องที่ทำหายเนื่องจากสถิติการคำนวณใน KHDR 2002 เป็นเพียงการประมาณการณ์จากค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และอัตราความยากจนที่คำนวณโดยสำนักงบประมาณกลางโคโซโวและธนาคารโลก

¹³ United Nations Development Programme, Human Development Report Kosovo 2004, p 1

การพัฒนาคนุษย์คือแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญของการปฏิรูปและยุทธศาสตร์เพื่อการเติบโตของโคโซโว แม้ว่าสถานะของโคโซโวจากมุมมองทางการเมืองยังไม่ได้รับการแก้ไข¹⁴ แต่มีความพยายามเพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิต, ความรู้ และโอกาสสำหรับประชาชนทุกคนในโคโซโว ซึ่งเป็นความพยายามในระยะยาวเพื่อสร้างมาตรฐานในโคโซโวให้ใกล้เคียงกับประเทศอื่นๆในภูมิภาคยุโรปตะวันตก แม้ว่าจะมีความยากและปัญหาอยู่แต่ต้องมองไปข้างหน้าเพื่อวางแผนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆเพื่อพัฒนาอนาคตของโคโซโวและประชากรให้ดีขึ้น

การตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชากรในโคโซโวในด้านการพัฒนาคนุษย์ การศึกษา สาธารณสุข ความยากจน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต ความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ (gender equality)

โคโซโวขาดแคลนข้อมูลทางสถิติที่เป็นพื้นฐานของนโยบายการพัฒนาในระยะยาว ทำให้การตรวจสอบวิเคราะห์แนวทางของดรชนีการพัฒนาคนุษย์เป็นไปได้ยาก ประชาคมระหว่างประเทศจึงพัฒนาความสามารถของสำนักงานสถิติของโคโซโวและสถาบันอื่นๆเพื่อเฝ้ามองการพัฒนาคนุษย์ในโคโซโวได้ โคโซโวมีค่าดรชนีชี้วัดการพัฒนาคนุษย์ (Human Development Index - HDI) อยู่ที่ระหว่าง 0.671 และ 0.733 (ขึ้นกับ GDP ต่อหัว) อยู่ในระดับกลางของการพัฒนา

4.2.2 การสร้างสังคมประชาธิปไตย

การสร้างสังคมประชาธิปไตยมีผลต่อประสิทธิภาพในการพัฒนาคนุษย์ มีความพยายามพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยท้องถิ่นและระบบให้มีความต่อเนื่อง โดยความร่วมมือของประชาคมระหว่างประเทศหลังวิกฤติซึ่งร่วมกันทำงานกับองค์กรท้องถิ่นและสถาบันต่างๆ

เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244 (Res/1244/1999) ให้จัดตั้งองค์การบริหารชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในโคโซโว (UNMIK) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำให้ดินแดนโคโซโวอยู่ในอารักขาของสหประชาชาติ (a de facto UN protectorate) UNMIK ในความร่วมมือกับ องค์การว่าด้วยความร่วมมือและความมั่นคงแห่งยุโรป

¹⁴ United Nations Development Programme, *Human Development Report Kosovo 2002*.

(OSCE) , สหภาพยุโรป และองค์การระหว่างประเทศและองค์กรท้องถิ่น องค์กรเหล่านี้ร่วมกันทำงานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสังคมประชาธิปไตยใหม่ในโคโซโว โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมประชาธิปไตย รวมถึง สถาบันการปกครองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับส่วนกลาง, การสร้างพรรคการเมือง, สังคมประชาธิปไตย และบทบาทขององค์กรเอกชน, ระบบศาลยุติธรรม, ความมั่นคงและกฎแห่งกฎหมาย, สิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนกลุ่มน้อย, การสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ, และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการมีอิสระในการทำงานของสื่อ

สรุปความก้าวหน้าและวิเคราะห์ความพยายามการสร้างระบบประชาธิปไตยในโคโซโว กระบวนการระยะยาวเพื่อประชาธิปไตย

ความก้าวหน้าของกระบวนการประชาธิปไตยสะท้อนการพัฒนาคนุชยในระยะยาวในโคโซโว การทำให้กระบวนการประสบความสำเร็จจะต้องมีการพัฒนาความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างประชาคมระหว่างประเทศและสังคมโคโซโว เป้าหมายระยะยาวของกระบวนการนี้คือ การปรับชีวิตของปัจเจกบุคคลในโคโซโวผ่านการสร้างระบบประชาธิปไตยที่เสนอสิทธิและโอกาส

ในภาวะของโคโซโวหลังปีค.ศ. 1999 ประชาคมระหว่างประเทศได้มีบทบาทเป็นผู้นำในการปฏิรูปประชาธิปไตยและประเด็นการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง หลักการนี้กำหนดโดยมติที่ 1244 ของคณะมนตรีซึ่งจัดกลุ่มความรับผิดชอบของหลักการ 4 ด้าน คือ 1) ประเด็นด้านมนุษยธรรม 2) การบริหารงานพลเมือง 3) การสร้างประชาธิปไตย รวมถึงการจัดการเลือกตั้ง 4) การฟื้นฟูและการพัฒนาเศรษฐกิจ

หลังความขัดแย้งในปีค.ศ. 1999 งานขององค์การระหว่างประเทศได้ร่วมมือกับ Kosovan Society มุ่งเน้นที่การบรรเทาทุกข์และการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม เนื่องจากมีอัตราการเสียชีวิตและการทำร้ายสูง รวมถึง การอพยพกลับของผู้ลี้ภัยจำนวนหลายพันคน แต่การมีศักยภาพที่ต่ำของกรอบการทำงานของหน่วยงานและสถาบันในโคโซโวทำให้การสร้างระบบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น องค์การระหว่างประเทศและประชาคมโคโซโวได้เริ่มเข้าสู่วิถีของประชาธิปไตย¹⁵

¹⁵ United Nations Development Programme, *Human Development Report Kosovo 2002*.

การสร้างพื้นฐานของประชาธิปไตยที่มีรัฐบาลปกครองตนเอง

หลังจากระยะเวลาของความขัดแย้ง ผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศได้เข้ามานำการบริหารงานในโคโซโว ตามมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1244 ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ (SRSG) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบกิจกรรมทั้งหมดใน UNMIK รวมถึงการปกครองในโคโซโวด้วย

ก้าวแรกของการมีส่วนร่วมของชาวโคโซโวในการปกครองโคโซโว เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารร่วมกันชั่วคราว (JIAS) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 โครงสร้างนี้ประกอบด้วย 20 กระทรวงส่วนกลาง ดำเนินการดูแลโดย UNMIK และ ผู้เชี่ยวชาญชาวโคโซโว รวมถึงตัวแทนจากชนกลุ่มน้อยในโคโซโว กระทรวงต่างๆมีหัวหน้าในการทำงานร่วมกัน 2 คน คนแรกมาจากต่างชาติ และอีกคนเป็นคนของท้องถิ่น หัวหน้าของกระทรวงทั้งหมดขึ้นกับคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนและกำหนดนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจเพื่อโคโซโว

ความก้าวหน้าที่เด่นชัดคือการจัดตั้งระบบประชาธิปไตยของรัฐบาลในโคโซโว ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2001 โดยผู้แทนพิเศษเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (SRSG) ได้ยอมรับกรอบรัฐธรรมนูญโคโซโวสำหรับการปกครองตนเองชั่วคราวซึ่งร่างโดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศและในโคโซโว, เป้าหมายของกรอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งสถาบันชั่วคราวสำหรับการปกครองตนเอง (PISG) ในโคโซโว, การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติใหม่แห่งโคโซโวจำนวน 120 ที่นั่ง ถูกจัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 โดยสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีโคโซโว ซึ่งต้องทำให้ประชาชนในโคโซโวเป็นหนึ่งเดียวกันและรักษาประชาธิปไตยของรัฐบาลปกครองตนเอง (PISG) ได้ จากนั้นประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องผ่านการถูกเสนอชื่อและได้รับการยอมรับจากสภาเพื่อเป็นผู้แข่งขันเพื่อเป็นหัวหน้าของรัฐมนตรี สภายังรับผิดชอบให้การรับรองผู้แข่งขันซึ่งจะได้การแต่งตั้งโดย SRSG เพื่อทำหน้าที่ผู้วินิจฉัยและอัยการสำหรับระบบการยุติธรรม

แม้ว่าสภาโคโซโวถูกจัดตั้งภายในแผนการและเวลาที่กำหนดไว้ว่าธันวาคม ค.ศ. 2001 แต่การเลือกประธานาธิบดีใหม่และการยอมรับของรัฐบาลกลับล่าช้าออกไปประมาณ 3 เดือน เนื่องจากความขัดแย้งภายใน และพรรคการเมือง กระบวนการประชาธิปไตยที่ถูกเลื่อนออกไปเป็นการเสี่ยงและอันตรายต่อผลประโยชน์ของประชาชน ปัญหาของการพัฒนาที่โคโซโวต้องเผชิญคือทำให้การบริหารงานและกระบวนการทางการเมืองเกิดความคล่องตัวและรวดเร็ว

ตั้งแต่การเลือกตั้งสภานิติบัญญัติและการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้มีการส่งผ่านอำนาจจากคณะผู้บริหารต่างประเทศสู่ชาวโคโซโวอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะไม่มีพรรคการเมืองเดียวชนะเสียงส่วนใหญ่ในการเลือกตั้ง รัฐบาลปัจจุบันถูกตั้งขึ้นแบบรัฐบาลผสม ผู้แทนจากกลุ่มชนกลุ่มน้อยในโคโซโวได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 2 กระทรวง หนึ่งในนั้นเป็นผู้แทนของชุมชนเซิร์บในโคโซโว เงื่อนไขเหล่านี้สะท้อนความสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยโคโซโวในอนาคตซึ่งเน้นการเปิดกว้างและระบบผู้แทนของรัฐ

การส่งผ่านความรับผิดชอบของรัฐบาลส่วนกลางสู่ชาวโคโซโวอย่างสมบูรณ์เกิดขึ้นเมื่อมีการบริหารงานขององค์การระหว่างประเทศในโคโซโวเสร็จสิ้นแล้ว อย่างไรก็ตามได้มีการส่งความรับผิดชอบบางส่วนเรียบร้อยแล้ว ได้แก่ เรื่องการศึกษา การสาธารณสุข วัฒนธรรม การเพาะปลูก และการบริการสาธารณะ ความสามารถและความรับผิดชอบอื่นๆยังคงเป็นของผู้แทนพิเศษเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (SRSG)

การสร้างกรอบรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้มีทางเลือกและการแข่งขันในกระบวนการทางการเมืองของโคโซโว และการบัญญัติที่สนองตอบต่อความต้องการของสังคมโคโซโว อย่างไรก็ตามโคโซโวจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าทีนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่และการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง จนกว่าสถานะสุดท้ายทางการเมืองของโคโซโวจะได้รับการแก้ไข เมื่อถึงเวลานั้นการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพและความก้าวหน้าของการพัฒนาด้านนิติบัญญัติจะทำให้เกิดการทำงานอย่างใกล้ชิดกับประชาคมระหว่างประเทศและทำให้องค์ประกอบมีความเป็นสากลในด้านหลักการประชาธิปไตยและคุณค่าของโคโซโว (Kosovo's values)¹⁶

การกระจายอำนาจสู่ระบบท้องถิ่นของรัฐบาล

การทำให้ระบบของรัฐบาลในระดับส่วนกลางมีเสถียรภาพ จะต้องมีการกระจายอำนาจของการบริหารลงสู่ระดับท้องถิ่นเพื่อสะท้อนลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ UNMIK สนับสนุนการกระบวนการกระจายอำนาจและรัฐบาลท้องถิ่น หลังจากการเลือกตั้งท้องถิ่นที่จัดขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 สภามณฑลชั่วคราวที่เกิดขึ้นทันทีหลังความขัดแย้งในโคโซโวปี ค.ศ. 1999 จึงถูกแทนที่ด้วยสภาท้องถิ่น มีเทศบาลจาก 3 ใน 30 เขตในโคโซโวที่ไม่สามารถจัดตั้งสภา

¹⁶ United Nations Development Programme, Human Development Report Kosovo 2002.

ใหม่ได้ โดยเป็นชุมชนที่มีชาวเซิร์บเป็นส่วนใหญ่ การเลือกตั้งใน 3 เขตเทศบาลนี้ไม่ถูกรับรอง เพราะชาวเซิร์บทำการต่อต้านกระบวนการเลือกตั้ง

ความรับผิดชอบของสภาเทศบาลถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับของ UNMIK ที่ 2000/45 ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในเรื่อง การพัฒนาเศรษฐกิจ, การแสดงความเห็นชอบต่องบประมาณ, การสาธารณสุข, การศึกษา และบริการสังคมอื่นๆ และยังรับผิดชอบต่อการกำหนดเขตที่พักอาศัยและทำธุรกิจ, การรักษาสีงแวดล้อมและการทำกิจกรรมทางวัฒนธรรมอื่นๆ

การพัฒนารัฐธรรมนูญของสภาเทศบาลมีปัญหาหลักๆคือ การยอมรับบทบัญญัติของเทศบาล และการแต่งตั้งหัวหน้าคณะผู้บริหารของเทศบาลซึ่งเผชิญกับความยากและมีความล่าช้า เขตเทศบาลที่ส่วนใหญ่มีจำนวนที่นั่งในสภามาจากพรรคการเมืองเดียว จะมีการแต่งตั้งด้วยความรวดเร็ว แต่เขตเทศบาลที่มีผู้แทนจากพรรคการเมืองอื่นๆในคะแนนเสียงที่เท่ากัน กระบวนการการแต่งตั้งจะดำเนินช้าออกไปหลายเดือน อีกทั้งยังมีความยากในเขตเทศบาลที่มีองค์ประกอบของประชาชนที่มีชาติพันธุ์แตกต่างกันโดยให้ชาวเซิร์บเป็นฝ่ายแต่งตั้งสภาเทศบาล แม้ว่าชาวเซิร์บจะเป็นฝ่ายต่อต้านการเลือกตั้งในปีค.ศ. 2000 ก็ตาม ผลลัพธ์ดังกล่าวทำให้เกิดการกีดกันต่อการพัฒนาในแต่ละชุมชน สภาการเลือกตั้งใหม่ใช้เวลาในช่วงเดือนแรกสำหรับการกำหนดประเด็น แต่ผลประโยชน์ทางการเมืองและการขาดประสบการณ์ส่งผลให้การประชุมสภาไม่มีประสิทธิภาพ

4.2.3 การพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและสิทธิของชนกลุ่มน้อย

องค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนามนุษย์และระบบประชาธิปไตยซึ่งมีความใกล้ชิดอย่างมากกับประเด็นความมั่นคง คือ สิทธิมนุษยชน และ สิทธิของชนกลุ่มน้อย จะต้องมีการเคารพและการปกป้องหลักการของสิทธิมนุษยชนและสิทธิชนกลุ่มน้อย เพราะเป็นประเด็นที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการลดความขัดแย้งและการพัฒนาโคโซโวได้ในระยะยาว

แม้ว่าหลักการของสิทธิมนุษยชนและสิทธิชนกลุ่มน้อยจะได้รับการส่งเสริมโดยองค์การระหว่างประเทศ และผู้แทนของสังคมผ่านช่วงระยะเวลาหลังความขัดแย้ง แต่เป็นการยากที่จะผลักดันการเข้าสู่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะหลังช่วงความขัดแย้งทันที ภายในสังคมโคโซโวนั้นมีประสบการณ์น้อยในเรื่องของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสิทธิชนกลุ่มน้อย ประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องเผชิญงานหนักเพื่อป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในช่วงระหว่างเดือนแรกของการดำเนินงานหลังความขัดแย้งซึ่งยังอยู่ในบรรยากาศภายใต้ความกดดันของประชากรที่ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ในช่วงเวลานี้สะท้อนถึงการขาดศักยภาพของสถาบัน และ กฎและระเบียบอยู่ใน

ระดับต่ำ เป็นผลให้เหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนและความรุนแรงในปี ค.ศ. 1999 อยู่ในเกณฑ์ที่สูง และ ในปี 2000 แม้สถานการณ์จะมีคลี่คลายแล้วแต่ยังอยู่ในระดับสูงเช่นกัน

เหตุความรุนแรงหลังเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999

เหตุความรุนแรงและอาชญากรรมในโคโซโวหลังความขัดแย้งในปีค.ศ. 1999 อยู่ในระดับสูง แม้ความรุนแรงจะมีผลต่อประชากรโคโซโวทั้งหมด แต่สัดส่วนของกลุ่มที่รู้สึกมากคือกลุ่มชาวเซิร์บในโคโซโว และ ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ

ตามข้อมูลทางการของกองกำลังตำรวจนานาชาติ (CIVPOL) ภายใต้ UNMIK ในช่วง 6 เดือนแรกของหลังความขัดแย้ง มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุรุนแรง 250 ราย ซึ่งส่วนใหญ่ถูกฆาตกรรม ในปีค.ศ. 2000 มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุความรุนแรง 245 ราย ในจำนวนนี้มี 15 ราย มีสาเหตุจากระเบิด และอีก 160 ราย (ร้อยละ 65) ที่ถูกสังหารเป็นชาวแอลเบเนีย 45 ราย, ชาวเซิร์บ (ร้อยละ 18) 12 ราย, ชาวโรมา (ร้อยละ 5) 7 ราย, ชาวบอสเนีย (ร้อยละ 3), และ 21 ราย ที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ ส่วนเหตุจูงใจไม่ปรากฏแน่ชัด

การบาดเจ็บจากเหตุความรุนแรงในปีค.ศ. 2000 ยังคงอยู่ในอัตราสูงเช่นกัน คือ 219 ราย เครื่องมือระเบิดถูกนำมาใช้ 44 คดี และผู้ที่บาดเจ็บเป็นชาวแอลเบเนีย 145 ราย (ร้อยละ 66), ชาวเซิร์บ 52 ราย (ร้อยละ 25), ชาวโรมา 9 ราย และไม่สามารถระบุได้ 13 ราย ต่อมาเมื่อ เริ่มต้นปีค.ศ. 2001 เหตุอาชญากรรมและความรุนแรงในโคโซโวเริ่มลดลง (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1

การทำผิดกฎหมายในโคโซโวปี 2000 – 2001

	2000	2001	การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
ฆาตกรรม	245	118	- 51.8
การลักพาตัว	190	165	-13.2
Att. Murder	275	225	-18.2
Att. Kidnapping	108	91	-15.7
การข่มขืน	115	133	+15.7
การคุกคาม	226	288	+27.4
การลอบวางเพลิง	523	218	-58.3

การปล้น	22	6	-72.7
ทั้งหมด	1704	1244	-27

ที่มา : UNMIK Police, Crime Information Centre Reports¹⁷

ความพยายามของคณะทำงานและองค์กรท้องถิ่นในการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ UNMIK, OSCE และ องค์กรเอกชนระหว่างประเทศ มีความก้าวหน้าโดยเฉพาะเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยและข้อพิพาทเรื่องการละเมิดสิทธิระหว่างชาติพันธุ์ นอกจากนี้ยังมีงานด้านการปรับปรุงความมั่นคง และการบูรณาการชนกลุ่มน้อยเข้าสู่สังคมโคโซโว โดยเฉพาะกลุ่มของชาวเซิร์บ อีกทั้งการให้การป้องกันและส่งเสริมสิทธิของเด็กและสตรีด้วย

ตามการประเมินของ UNHCR และ OSCE ประชากรทั้งหมดของโคโซโวในปี 2001 มี 1.86 ล้านคน มีชาวเซิร์บจำนวน 100,000 คน อาศัยอยู่ในโคโซโว เปรียบเทียบกับรายงานปี 1991 มีจำนวน 195,000 คน มีชาวเซิร์บประมาณ 36,000 คน อาศัยทางทิศเหนือของโคโซโว ซึ่งอยู่ในบางส่วนของเขตมิโทรวิกา (Mitrovica), Zvecan, Zubin Potok, และ Leposaviq ครอบคลุม 18 เปอร์เซนต์ของดินแดนโคโซโวทั้งหมด ชาวเซิร์บอีกประมาณ 65,000 คน อาศัยอยู่ในส่วนต่างๆของโคโซโว การที่อิสรภาพของการเคลื่อนย้ายยังไม่ได้มีการรับรอง ชาวเซิร์บส่วนใหญ่จึงยังคงโดดเดี่ยวและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทิศทางของชีวิตทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในโคโซโวต่อไป โดยเฉพาะกลุ่มของชาวเซิร์บทางทิศเหนือของโคโซโว แม้ว่าความก้าวหน้าของการมีส่วนร่วมของชาวเซิร์บในการเลือกตั้งสถานิติบัญญัติในปีค.ศ. 2001 แต่การสำรวจความคิดเห็นแสดงว่าหลังจากสิ้นสุดความขัดแย้งในปีค.ศ. 1999 ระดับของการแบ่งขั้วระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ชาวแอลเบเนีย และเซิร์บอยู่ในระดับสูง

ชาวแอลเบเนียในโคโซโวบางส่วนมองชุมชนชาวโรมา (Roma) เป็นผู้ร่วมมือกับชาวเซิร์บระหว่างความขัดแย้งในปีค.ศ. 1999 ด้วยเหตุนี้ ช่วงระยะหลังความขัดแย้ง ชาวโรมาจึงตกเป็นเป้าหมายของพวกกลุ่มหัวรุนแรง ความมั่นคงปลอดภัยและเสรีภาพของการเคลื่อนย้าย (movement) ในช่วงหลังความขัดแย้งจึงถูกจำกัด สถานการณ์สิทธิมนุษยชนเริ่มมีการปรับปรุง

¹⁷ UNDP, Human Development Report – Kosovo 2002 p.40

อย่างค่อยเป็นค่อยไปในบางส่วนเนื่องจากการริเริ่มของปัจเจกบุคคลเพื่อการประสานและ ประนีประนอมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์

นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยชาวบอสเนียยังคงตกเป็นเป้าหมายของเหตุความรุนแรง ในปีค.ศ. 1991 มีชาวบอสเนียอาศัยอยู่ในโคโซโวประมาณ 67,000 คน เป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากเป็น ลำดับที่สองต่อจากชาวเซิร์บ ตามการประเมินของ OSCE ปัจจุบันมีชาวบอสเนีย 47,000 คน ใน โคโซโว และเช่นเดียวกับชาวโรมา ในกลุ่มของชาวบอสเนียเริ่มมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มชาติพันธุ์อย่างค่อยเป็นค่อยไปและการมีส่วนร่วมในสังคมและชีวิตทางการเมือง

ชนกลุ่มน้อยอื่นๆในโคโซโว เช่น ชาวเติร์ก แม้ว่าชาวเติร์กจะมีประสบการณ์การเผชิญหน้า ทางชาติพันธุ์น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆในโคโซโว แต่จำนวนของชาวเติร์กที่อาศัยอยู่ในโคโซโวลดลง จาก 20,000 คน สู่ 14,000 คน ในช่วงหลังความขัดแย้ง

ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิชนกลุ่มน้อยในระดับสูงตั้งแต่การสิ้นสุดของสงคราม อย่างเป็นทางการ คือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงกระตุ้นภายในกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ของโคโซโวซึ่ง อยู่ในช่วงก่อนและระหว่างเกิดเหตุความขัดแย้ง

ปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดเหตุความรุนแรงในโคโซโว คือ

- 1) ช่องว่างทางการเมืองและสถาบันความมั่นคงช่วงหลังสงคราม
- 2) การแบ่งขั้วทางชาติพันธุ์ต่อประเด็นสถานะสุดท้ายทางการเมืองของโคโซโว
- 3) การไม่บูรณาการอย่างต่อเนื่องของพื้นที่ทางเหนือทำให้ชาวเซิร์บถูกกันออกไป
- 4) ความกังวลต่อสถานะของผู้สูญหาย 4,000 คน ที่หายไประหว่างความขัดแย้งและ หลังความขัดแย้ง

เหตุความรุนแรงจากการต่อต้านชนกลุ่มน้อยในโคโซโว

ในช่วงปีค.ศ. 1999 ที่เกิดความขัดแย้งระหว่างเนโตกับยูโกสลาเวียเหนือโคโซโว ในเหตุ การณ์นั้นชาวโคโซโวเชื้อสายแอลเบเนียตกเป็นเป้าหมายของการฆาตกรรมเป็นกลุ่ม (mass murder), ข่มขืน, การขับไล่อพยพโดยใช้กำลัง และ เหตุอาชญากรรมอื่นๆโดยกองกำลังเซิร์บและยูโก สลาฟ เมื่อชาวแอลเบเนียได้เดินทางกลับสู่โคโซโว ชาวเซิร์บ โรมา และชนกลุ่มน้อยอื่นๆจึงตกเป็น เป้าหมายของความรุนแรง ทำให้เกิดการไหลออกจากโคโซโวของกลุ่มที่ไม่ใช่เชื้อสายแอลเบเนีย

ความรุนแรงระดับสูงต่อกลุ่มชุมชนที่ไม่ใช่แอลเบเนียเป็นแรงกระตุ้นทางการเมืองซึ่งดำเนินต่อเนื่องหลายเดือนซึ่งเป็นเหตุความรุนแรงที่กองกำลังนาชาชาติที่ประจำการและคณะผู้บริหารสหประชาชาติไร้ความสามารถในการป้องกันและยุติความรุนแรง

ขณะที่เหตุความรุนแรงหลังช่วงสงครามได้บรรเทาลง ชาวเซิร์บและชนกลุ่มน้อยอื่นๆยังคงตกเป็นเป้าหมายของการโจมตี เช่น วันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ลูกกระเบิดขนาดเล็กสำหรับขว้างด้วยมือถูกปาเข้าไปที่กลุ่มชาวเซิร์บในหมู่บ้าน Cernica แรงแวะเปิดได้สังหารนาย Miomar Savic ครุวัย 35 ปี และมีชาวเซิร์บบาดเจ็บ 4 คน เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2003 องค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) ได้รายงานเรื่องการโจมตีชนกลุ่มน้อยในโคโซโวว่า เกือบสี่ปีหลังจากสิ้นสุดสงครามในโคโซโว กลุ่มชนกลุ่มน้อยยังคงอยู่ในภาวะที่เสี่ยงต่อการสังหารและการโจมตี มีชาวเซิร์บผู้หญิง 2 คน ที่ไม่สามารถออกจากในเมืองพริชเรนได้โดยปราศจากการป้องกัน กล่าวว่า "เราเป็นนักโทษในบ้านของเราเอง" หรือชาวเซิร์บที่ถูกขับออกจากบ้านในเขต zegra กล่าวว่า "นี่เป็นปีที่สามของใช้ชีวิตอยู่แบบวันต่อวัน ชีวิตของพวกเขาเหลือแค่เพียงการเอาชีวิตให้รอด ไม่มีแผนการณ์เพื่ออนาคตหรือเพื่อเด็กๆของเรา"¹⁸

สภาพแวดล้อมที่ไม่มั่นคงที่ชาวเซิร์บพบในโคโซโวนำไปสู่การอพยพของชาวเซิร์บเกือบทั้งหมดที่อาศัยในเขตตัวเมือง ยกตัวอย่าง จำนวนประชากรชาวเซิร์บในเมือง Djakovica ลดลงจาก 3,000 คน ในปีค.ศ. 1999 เหลือเพียงผู้หญิงสูงอายุชาวเซิร์บ 5 คน ก่อนเดือนมีนาคม ค.ศ.2003 โดยผู้หญิงกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในโบสถ์ ภายใต้การอารักขาของกองกำลัง KFOR เช่นเดียวกับที่เมือง Prizren ประชากรชาวเซิร์บลดลงจาก 9,000 คน ในปีค.ศ. 1999 ก่อนสงคราม เหลือ 36 คน ในปี ค.ศ. 2003 ที่พักอาศัยของคนกลุ่มนี้ถูกเผาจากเหตุความรุนแรงในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 ชาวเซิร์บในหมู่บ้านชนบทมีจำนวนน้อยที่ทำการอพยพหรือย้ายถิ่นฐานออกจากโคโซโว เพราะว่ามีฐานะยากจนและไม่มีญาติหรือครอบครัวที่อาศัยอยู่นอกโคโซโวที่สามารถให้ความช่วยเหลือและที่พักพิงได้

¹⁸ Amnesty International, "Serbia and Montenegro (Kosovo/Kosova) Minority communities: fundamental rights denied." [Online]. Available from: <http://web.amnesty.org/library/index/ENGEUR700112003> [2004, January 14].

ชนโรมา (Roma), Ashkali และ Egyptians* ซึ่งอยู่รวมเป็นกลุ่ม เรียกว่าชุมชน RAE (หรือ ชาวยิปซี) ต้องเผชิญกับความรุนแรง การคุกคาม และการขับไลในช่วงหลังความขัดแย้งปี 1999 เนื่องจากชาวแอลเบเนียบางส่วนสงสัยว่ากลุ่ม RAE ร่วมมือกับชาวเซิร์บและกองกำลังยูโกสลาฟ ระหว่างความขัดแย้งในปี 1999 ดังนั้นหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งปี 1999 บ้านของกลุ่ม RAE ถูกเผาพร้อมๆกับบ้านของชาวเซิร์บ และจากนั้นชุมชน RAE ต้องเผชิญหน้ากับการปะทะต่อสู้, การลักพาตัว และความรุนแรงในรูปแบบต่างๆอันเนื่องมาจากความโกรธแค้นของชาวแอลเบเนียนั่นเอง

ศูนย์ประสานเพื่อโคโซโวและเมโทฮียาซึ่งสนับสนุนโดยเซอร์เบีย ซึ่งเกี่ยวข้องในการสร้างโครงสร้างชุมชนเพื่อประชากรเซิร์บในโคโซโว ได้ประมาณจำนวนชาวเซิร์บในโคโซโวปีค.ศ. 2003 มี 130,000 คน

หลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้กำหนดเป็นแนวทางภายในกรอบรัฐธรรมนูญโคโซโว

UNMIK ได้จัดทำกรอบรัฐธรรมนูญโคโซโว ซึ่งมีเนื้อหาว่า ประชาชนทุกคนในโคโซโวจะมีความพึงพอใจ, ปราศจากการกีดกันต่อเรื่องใดใด และ มีความเท่าเทียมกันอย่างเต็มที่ในเรื่องสิทธิมนุษยชนและหลักเสรีภาพ สถาบันชั่วคราวสำหรับการปกครองตนเอง (The Provisional Institutional of Self-Government - PISG) จะสังเกตการณ์และเน้นย้ำในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักเสรีภาพต่อนานาชาติ รวมถึงสิทธิและเสรีภาพ ที่อยู่ในสนธิสัญญาเหล่านี้ด้วย

- 1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration on Human Rights)
- 2) อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของสหภาพยุโรปและพิธีสารต่อท้าย (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols)
- 3) ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและพิธีสารต่อท้าย (The International Covenant on Civil and Political Rights and the Protocols)
- 4) อนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการแบ่งแยกทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

* Egyptians คือ ชาวโรมา (Roma) ที่มีบรรพบุรุษจากอียิปต์โบราณ

- 5) อนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดกาแบ่งแยกต่อสตรีทุกรูปแบบ (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)
- 6) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of Child)
- 7) กฎบัตรยุโรปเพื่อภาษาถิ่นหรือภาษาของชนกลุ่มน้อย(The European Charter for Regional or Minority Language)
- 8) กรอบสนธิสัญญาของคณะมนตรียุโรปว่าด้วยการพิทักษ์ชนกลุ่มน้อยแห่งชาติ (The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities)

การกำหนดสิทธิและเสรีภาพในเครื่องมือเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติใช้ในโคโซโว โดยผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นทั้งหมดจากโคโซโวจะมีสิทธิในการเดินทางกลับบ้านเกิดของตน และการฟื้นฟูทรัพย์สินและสิทธิการครอบครอง สถาบันที่เกี่ยวข้องในโคโซโววางมาตรการที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นให้มีความปลอดภัย โดยร่วมมือดำเนินงานกับสำนักข่าวหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนที่ให้ความสำคัญต่อปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น¹⁹

การจัดตั้งกรอบการทำงานของรัฐธรรมนูญ และ สถาบันอิสระรับข้อร้องเรียนกล่าวหาของประชาชนต่อรัฐบาล (Ombudsperson Institution) ทำให้เกิดความก้าวหน้าของการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ เนื้อหาส่วนที่สำคัญของกรอกรัฐธรรมนูญ คือ การส่งเสริมสิทธิของปัจเจกบุคคลและหมู่คณะซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่ปฏิบัติในยุโรปและทั่วโลก สถาบันสถาบันอิสระรับข้อร้องเรียนในโคโซโวถูกจัดตั้งขึ้นในปี 2000 นำโดยผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ สมาชิกของประชาคมโคโซโวสามารถเสนอแนวทางต่อสถาบันอิสระรับข้อร้องเรียนในประเทศ ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้ และเพื่อความก้าวหน้าของประชาธิปไตย สังคมโคโซโวต้องยอมรับหลักการสิทธิมนุษยชนโดยเคารพสิทธิของชนกลุ่มน้อย และการบูรณาการชนกลุ่มน้อยให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งมีแนวทางดังต่อไปนี้ คือ

- 1) การบูรณาการอย่างเต็มรูปแบบของชนกลุ่มน้อยทั้งหมดในทุกๆด้านของสังคม
- 2) การป้องกันความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์
- 3) การกระตุ้นและการสร้างเงื่อนไขสำหรับผู้ต้องการเดินทางกลับโคโซโว

¹⁹ United Nations Development Programme, *Human Development Report – Kosovo 2002* .

- 4) ไม่ส่งเสริมการยึดทรัพย์สินโดยผู้ที่ก่อความรุนแรงและการละเมิดความยุติธรรม
- 5) การสนับสนุนผู้นำทางการเมืองและผู้นำชุมชนเพื่อการบูรณาการอีกครั้ง
- 6) นโยบายถูกกำหนดและยอมรับโดย PISG เพื่อส่งเสริมเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของประชาชน
- 7) สนับสนุนความพยายามของ PISG เพื่อส่งเสริมคุณค่าของกฎและระเบียบ

การจัดตั้งสังคมประชาธิปไตยในโคโซโวจะมีประสิทธิภาพได้หรือไม่นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความเท่าเทียมกัน การพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่ได้พิจารณาถึงสุดท้ายของสถานะทางการเมืองของโคโซโว เนื่องจากเกิดความตึงเครียดระหว่างช่วงแรกหลังความขัดแย้ง ประชาคมระหว่างประเทศซึ่งร่วมมือกับองค์กรและสถาบันท้องถิ่นบรรลุก้าวแรกที่สำคัญดังนี้ คือ

- 1) การอนุมัติกรอบรัฐธรรมนูญเพื่อรัฐบาลปกครองตนเอง
- 2) อำนาจการบริหารเริ่มย้ายไปสู่ตัวแสดงท้องถิ่น
- 3) มีการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐสภา
- 4) การจัดตั้งรัฐบาลผสมซึ่งประกอบด้วยชนชาติต่างๆอย่างเป็นระบบและการแต่งตั้งประธานาธิบดีใหม่
- 5) การเริ่มต้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น
- 6) มีการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อเลือกสภาเทศบาล
- 7) การละเมิดสิทธิมนุษยชนลดลงและมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการตรวจสอบของประชาชนต่อรัฐบาล
- 8) มีความพยายามเพื่อเพิ่มความเท่าเทียมทางเพศและส่งเสริมการเฝ้าระวังการกดขี่ทางเพศ

4.3 ปัญหาผู้ลี้ภัย

ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 สำนักข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และองค์การเพื่อผู้อพยพระหว่างประเทศ (IOM) และองค์การอื่นๆได้เข้าจัดการส่งผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นชาวโคโซโวจากแอลเบเนีย, มาซิโดเนีย และ ประเทศอื่นๆเดินทางกลับบ้านของตน ตั้งแต่ปีค.ศ. 1999 – 2000 มีจำนวนประชากรประมาณ 900,000 คน ที่เดินทางกลับโคโซโว²⁰ เมื่อกองกำลัง KFOR เข้ามาถึงในโคโซโวเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 นั้น พบว่ามีอัตราการฆาตกรรมต่อสัปดาห์ ประมาณ 50 คดี

สถานการณ์ผู้ลี้ภัย

ความขัดแย้งในโคโซโวได้ก่อให้เกิดวิกฤติทางมนุษยธรรมขนาดใหญ่ขึ้นในภูมิภาค ชาวแอลเบเนียหลายแสนคนถูกกองกำลังยูโกสลาฟขับไล่ออกจากโคโซโว หน้าที่หลักของประชาคมระหว่างประเทศในช่วงแรกคือการสร้างความมั่นใจเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางกลับแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในโคโซโว โดย UNHCR ได้วางแผนการเดินทางกลับซึ่งถูกรวมอยู่ในภาคผนวกที่ 4

เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1999 UNHCR รายงานว่ามี 234,400 คน ในมาซิโดเนีย, 424,600 คน ในแอลเบเนีย, 69,700 คน ในมอนเตเนโกร, และ 21,700 ในบอสเนีย นอกจากนี้ 87,156 คน ได้อพยพไปประเทศอื่นๆ เช่น ไปเยอรมนี 14,726 คน, ตุรกี 8,142 คน, และสหราชอาณาจักร 4,056 คน

UNHCR ได้แสดงความกังวลต่อการป้องกันการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากค่ายในมาซิโดเนียและแอลเบเนียเนื่องจากกังวลต่อความปลอดภัยของผู้ลี้ภัย การตั้งถิ่นฐานและระบบสาธารณูปโภคของชาวแอลเบเนียซึ่งได้รับความเสียหายและถูกทำลายลงจำนวนมากทั้งในช่วงระหว่างการต่อสู้กับกองกำลังเซิร์บและจากการถอนกำลังออกของกองกำลังยูโกสลาฟ และภัยจากทุ่นระเบิด (booby traps) และทุ่งกับระเบิด (minefields) UNHCR เริ่มโครงการการศึกษาในค่ายเพื่อเพิ่มความระมัดระวังจากความเสี่ยงอันตรายของการเดินทางกลับก่อนกำหนด อย่างไรก็ตาม UNHCR รายงานเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ว่าระหว่าง 48 ชั่วโมงก่อน ผู้ลี้ภัยมาก

²⁰ NATO Fact Sheets [Online]. Available from: <http://www.nato.int/docu/facts/2000/kosovoff.htm> [2003, July 4]

กว่า 26,000 คน จากมาซิโดเนียและแอลเบเนียได้เดินทางกลับสู่โคโซโว เนื่องจากเป็นห่วงบ้าน และต้องการซ่อมแซมที่พักอาศัยให้เป็นปกติเพื่อเริ่มต้นทำการเพาะปลูกใหม่อีกครั้ง ในกลุ่มผู้ที่เดินทางกลับมีจำนวนผู้ชายมากกว่าเพื่อประเมินความเสียหายก่อนที่จะกลับมาอีกครั้งพร้อมครอบครัว มีชาวแอลเบเนียจำนวนน้อยที่เดินทางกลับจากมอนเตเนโกร เนื่องจากยังมีกองกำลังยูโกสลาฟบางส่วนอยู่ตามแนวชายแดนจังหวัด

สำหรับอุปสรรคต่อการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัย คือ การทำลายหนังสือเดินทาง, สูติบัตร และเอกสารอื่นๆโดยกองกำลังเซอร์เบียและยูโกสลาฟ หลังจากข้อตกลงสันติภาพ เซอร์เบียได้ประกาศว่ากองกำลังยูโกสลาฟยังคงอยู่ในจังหวัดและคงรักษาการเพื่อควบคุมการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัย แต่การประกาศนี้ถูกคัดค้านจากประชาคมระหว่างประเทศ นางซาดาโกะ โอغاتะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้เขียนบทความในวารสาร International Herald Tribune ว่า "บรรดาผู้บริหารนานาชาติในโคโซโวต้องมั่นใจว่าผู้ที่รับผิดชอบ (กองกำลังยูโกสลาฟ) ต่อเหตุการณ์ที่ฆ่าผู้ลี้ภัย จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินนโยบายที่ขาดมนุษยธรรมที่สามารถขัดขวางการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัย"²¹

เป้าหมายแรกเริ่มสำหรับหน่วยงานเพื่อมนุษยธรรมในโคโซโวคือการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่พลเมืองจำนวนกว่าครึ่งล้านคนที่กลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในจังหวัดโคโซโว โดยอาศัยอยู่ตามเขตต่างๆ ได้แก่ Glogovac, Klina, Obilic, Orahovac, Podujevo, Srbica, Suva Reka และ Vucitrn โดยเฉพาะใน Stimlje และ Mitrovica หน้าที่แรกคือการกำหนดที่ตั้งและจัดส่งความช่วยเหลือให้แก่ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้ซึ่งขาดแคลนอาหารและยารักษาโรค

วิกฤติผู้พลัดถิ่นใหม่ได้เกิดขึ้นกับกลุ่มชาวเซิร์บที่หวาดกลัวว่าเนโตจะไม่สามารถรับประกันความปลอดภัยจากการแก้แค้นของกลุ่ม KLA เมื่อกองกำลังยูโกสลาฟถอนกำลังออกจากพื้นที่แล้ว เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1999 UNHCR รายงานว่ามีชาวเซิร์บจำนวนมากกว่า 17,000 คน หลบหนีไปมอนเตเนโกรตั้งแต่วันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ซึ่งสร้างความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคและทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมอนเตเนโกรและเซอร์เบียเกิดความเปราะบางและตึงเครียดขึ้น เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1999 นายพลแจ็กสัน ได้ร้องขอให้ชาวเซิร์บยังคงอยู่ใน

²¹ Tim Young and Paul Bowers, *Kosovo: KFOR and Reconstruction*, Research paper 99/96 18 June 1999 (London: Economic policy & statistics section, House of commons library), p.16

จังหวัดและยืนยันว่า KFOR ให้ความสำคัญดีธรรมในการดูแลชุมชนต่างๆในโคโซโวทุกชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกัน

4.4 การสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนา

หลังความขัดแย้งในปี ค.ศ. 1999 ได้มีความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศซึ่งมุ่งเน้นที่ความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแบบฉุกเฉินของโคโซโว การจัดการส่งผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นจำนวนหลายพันคนกลับบ้านและจัดหาปัจจัยความต้องการพื้นฐานให้ ในเวลาเดียวกัน ความพยายามในการพิจารณาประเด็นเศรษฐกิจต่อความจำเป็นของประชากร ผลอันสืบเนื่องจากความขัดแย้ง ทำให้ระบบสาธารณูปโภค ตึกอาคารบ้านเรือนได้รับความเสียหายซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการซ่อมแซมและการสร้างใหม่ การขาดแคลนพลังงาน ระบบโทรคมนาคม สาธารณูปโภค และการบริการของหน่วยงานท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการฟื้นฟู (restore) การผลิตอาหารและระบบการกระจาย บริการสังคมขั้นพื้นฐาน และสาธารณูปโภคทางการเงิน จำเป็นที่จะต้องติดตั้งใหม่

ภายหลังจากการทำงานขององค์การระหว่างประเทศประมาณ 3 ปี คือในปีค.ศ. 2002 ได้มีผลของการทำงานคือ ประชาชนสามารถเดินทางกลับสู่บ้านพักถาวร จากบ้านจำนวน 130,000 หลังที่ถูกทำลาย หรือ ได้รับความเสียหาย มีบ้านมากกว่า 60,000 หลังได้รับการฟื้นฟูและสร้างใหม่

4.5 สุขภาพ

แม้จะมีการริเริ่มสร้างระบบด้านการสาธารณสุข แต่งบประมาณยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป เนื่องจากมีการลดลงของงบประมาณสำหรับด้านการรักษาสุขภาพ และการลดลงของการลงทุนของเอกชนในระบบสาธารณสุข จากปี ค.ศ. 1989 มีเงินลงทุน 89 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่งบประมาณใหม่ด้านสาธารณสุข ในปีค.ศ. 2000 มี 78 ล้านดอลลาร์เยอรมัน และ 92 ล้านดอลลาร์เยอรมันในปี 2001²² (ตารางที่ 4.2)

²² UNDP, Human Development Report – Kosovo 2002 p.88

ตารางที่ 4.2

ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นร้อยละของงบประมาณโคโซโวทั้งหมดปี ค.ศ. 2000 - 2001
(ล้านเหรียญเยอรมัน)

	ปี 2000	ร้อยละ ของงบประมาณทั้งหมด	ปี 2001	ร้อยละ ของงบประมาณทั้งหมด
ด้านสาธารณสุข	78	18	92	18
งบประมาณ ทั้งหมด	423.2	100.0	505.9	100.0

ที่มา: UNDP, 2002.²³

ชาวโคโซโวได้รับสิทธิการบริการรักษาสุขภาพโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งไม่เป็นตามนั้น อุปสรรคต่อการเข้าถึงของการรักษาสุขภาพคือค่าใช้จ่ายด้านการบริการการสำรวจในปี 2001 พบว่าประชาชนจำนวน 28 เปอร์เซ็นต์ที่มีปัญหาด้านสุขภาพ ไม่เข้ารับการรักษาเพราะไม่สามารถจ่ายค่ารักษาได้ นอกจากนี้รายงานสำรวจยังพบว่าค่าใช้จ่ายที่แพงที่สุดคือค่ายาที่ใช้ในการรักษา ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับเงินเดือนที่ต่ำของหมอ และ ผู้เชี่ยวชาญด้านการสาธารณสุข ซึ่งมีผลจากงบประมาณที่มีจำกัดต่อการจัดซื้อยาและเครื่องมือพื้นฐาน

การได้รับเงินเดือนที่ต่ำทำให้ผู้เชี่ยวชาญออกจากงานทางการแพทย์เพื่อทำงานอื่นที่ได้เงินเดือนสูงกว่า ประเด็นทางการเงินยังส่งผลต่อโรงเรียนแพทย์ในโคโซโวทำให้ขาดแคลนผู้ฝึกสอนที่มีคุณภาพและการจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษเข้ามาทำการฝึกสอนนักเรียนแพทย์

²³ UNDP, Human Development Report – Kosovo 2002 p.88

ตารางที่ 4.2

ดรรชนีสถิติประชากรด้านสุขภาพในโคโซโว ปี 1991 – 2001

	ปี 1991	ปี 2000	ปี 2001
อัตราการเกิด ต่อ 1000 คน	28.5	18.9	...
อัตราการตาย ต่อ 1000 คน	5.2	5.8	...
อัตราการเติบโต ต่อ 1000 คน	23.3	13.1	20.1
อัตราการตายของทารกต่อ 1000 คน	44.0	35	...
อัตราการตายหลังคลอด ต่อ 1000 คน	...	33	28.7

ที่มา: UNDP²⁴

แม้ว่าจะมีการบรรลุลงานในหลายเรื่อง เช่น การจัดตั้งระบบประชาธิปไตยได้บังคับให้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาลของตนเอง แต่สังคมเพื่อประชาธิปไตยในโคโซโวยังต้องได้รับการพัฒนาต่อไป เพราะยังคงเกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์หลักในโคโซโวคือ แอลเบเนีย กับ ชนกลุ่มน้อยอื่นๆ จนนำไปสู่การเกิดเหตุจลาจลขึ้นอีกครั้งเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 แสดงให้เห็นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในโคโซโวต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการเพราะเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและเป็นปัญหาที่เรื้อรัง โดยการทำงานเหล่านี้ต้องอาศัยความต่อเนื่องและความเข้มแข็งของกระบวนการประชาธิปไตยและผู้อำหนดนโยบาย ซึ่งมีส่วนอย่างมากต่อการสร้างอนาคตที่ดีขึ้นมาใหม่ในโคโซโว

²⁴ UNDP, Human Development Report – Kosovo 2002 p.89.