

Budućnost dijaloga

Normalizacija odnosa sa Kosovom
i evropske integracije Srbije



CENTAR SAVREMENE
POLITIKE
EU-RS THINK TANK

Priredio
Nikola Burazer

Autori
Nikola Burazer, Ksenija Marković,
Maja Bjeloš, Dragan Popović,
Igor Novaković, Milica Andrić

Urednik
Nemanja Todorović Štiplija

Dizajn i priprema za štampu
Milan Milovac

Štampa
Costa design, Beograd

Tiraž
200 primeraka

ISBN
978-86-80576-02-2

Beograd, oktobar 2016.



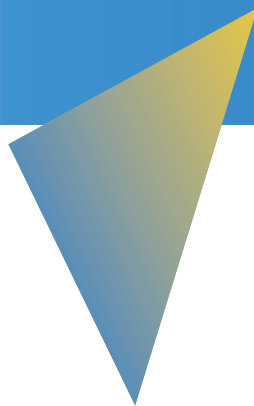
Konrad
Adenauer
Stiftung

*Ova publikacija je objavljena u okviru
projekta „Razumljivo o Evropi“ uz
podršku Fondacije Konrad Adenauer.*



BUDUĆNOST DIJALOGA

Normalizacija odnosa sa Kosovom
i evropske integracije Srbije



Sadržaj

Predgovor	1
Normalizacija odnosa Srbije i Kosova u okviru evropskih integracija Srbije (Nikola Burazer)	3
Zajednica srpskih opština – Kamen u cipeli Beograda i Prištine (Ksenija Marković)	12
Poglavlje 35 – primena Briselskog sporazuma iz 2013. u oblasti bezbednosti (Maja Bjeloš)	21
Normalizacija odnosa Srba i Albanaca – cilj ili sredstvo? (Dragan Popović)	27
Trenutno stanje i perspektive za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova (Igor Novaković)	32
Normalizacija odnosa: perspektiva Severa Kosova (Milica Andrić)	36

Predgovor

Publikacija „Budućnost normalizacije odnosa Srbije i Kosova“ nastala je u okviru projekta „Razumljivo o Evropi“ (Clear on Europe), koju zajednički realizuju Centar savremene politike i Fondacija Konrad Adenauer. Projekat „Razumljivo o Evropi“, u okviru kojeg se problemi dijaloga Beograda i Prištine i normalizacije odnosa Srbije i Kosova posmatraju u kontekstu evropskih integracija, pokrenut je 2015. godine, kada je na istoimenoj konferenciji 20. oktobra u hotelu Falkensteiner predstavljena publikacija „Pregled dijaloga Beograda i Prištine uz posredovanje Evropske unije“ (Overview of the EU Facilitated Dialogue between Belgrade and Pristina). Projekat se nastavio u 2016. godini radionicom „Normalizacija odnosa i evropske integracije Srbije i Kosova“, održanom 11. jula 2016. godine u Belgrade Art Hotelu. Publikacija „Budućnost normalizacije odnosa Srbije i Kosova“ nastala je kao proizvod pomenute radionice.

Kako je poglavlje 35 jedno od ključnih poglavlja u pregovorima o članstvu Srbije u Evropskoj uniji, a dijalog Beograda i Prištine jedan od najvažnijih političkih procesa na Zapadnom Balkanu, cilj ove publikacije jeste kritički osvrt na izazove normalizacije odnosa Srbije i Kosova i pregovaračkog poglavlja 35. Tekstovi od kojih se sastoji ova publikacija pokušaću da daju odgovor na pitanja u okviru dve povezane teme. Prvo, na stanje implementacije postojećih sporazuma koji se nalaze u okviru poglavlja 35, i drugo, na očekivanja od celokupnog procesa normalizacije odnosa Srbije i Kosova. Autori tekstova u okviru publikacije „Izazovi normalizacije odnosa Srbije i Kosova“ jesu predstavnici organizacija civilnog društva iz Beograda i sa Severa Kosova koji su učestvovali na radionici „Normalizacija odnosa i evropske integracije Srbije i Kosova“, koju su 11. jula 2016. godine organizovali Centar savremene politike i Fondacija Konrad Adenauer.

Nikola Burazer, programski direktor Centra savremene politike, predstaviće u svom tekstu osnovne informacije o normalizaciji odnosa Srbije i Kosova i njenoj vezi sa procesom evropskih integracija Srbije, kao i očekivanja od sveobuhvatne normalizacije odnosa koja se nalazi na kraju ovog procesa.

Ksenija Marković, programska saradnica Foruma za etničke odnose i istraživačica Instituta društvenih nauka, baviće se u svom tekstu Zajednicom srpskih opština i izazovima koji se očekuju pri njenom stvaranju i funkcionisanju.

Maja Bjeloš, istraživačica Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, predstaviće stanje implementacije Briselskog sporazuma u oblasti bezbednosti, odnosno onih odredbi koje se tiču policije i civilne zaštite.

Dragan Popović, predsednik Centra za praktičnu politiku i bivši koordinator radne grupe za poglavlje 35 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, pružiće osvrt na normalizaciju odnosa Srbije i Kosova u sklopu šireg istorijskog procesa normalizacije odnosa Srba i Albanaca.

Igor Novaković, predstavnik Saveta za inkluzivno upravljanje u Srbiji, predstaviće u svom tekstu svoje viđenje stanja i perspektiva normalizacije odnosa Srbije i Kosova, uz kritički osvrt na ono što je do sada postignuto u ovom procesu.

Milica Andrić, programska direktorka nevladine organizacije Aktiv iz Severne Mitrovice, pružiće svoje viđenje normalizacije odnosa Srbije i Kosova iz perspektive Severa Kosova i uz sagledavanja položaja i uloge kosovskih Srba u procesu dijaloga.

Autori ovih tekstova u njima iznose svoje lične stavove i zapažanja koja ne moraju nužno predstavljati stavove organizacija iz kojih dolaze, niti stavove izdavača, Centra savremene politike i Fondacije Konrad Adenauer.

Nikola Burazer
Beograd, oktobar 2016.

Normalizacija odnosa Srbije i Kosova u okviru evropskih integracija Srbije

Nikola Burazer¹

Poglavlje 35 predstavlja jedno od najvažnijih pregovaračkih poglavlja u procesu pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji, kako zbog teme na koju se odnosi, tako i zbog formalnog statusa u celokupnom procesu pregovora. Njime je ostvarena formalna veza između dijaloga Beograda i Prištine sa jedne, i procesa evropskih integracija Srbije sa druge strane.

Pitanje odnosa Srbije prema Kosovu bilo je usko povezano sa Evropskim integracijama još od 2010. kada je rezolucijom Ujedinjenih nacija A/RES/64/298 proces pregovora Beograda i Prištine stavljen pod okrilje Evropske unije, koja je od tada stekla ulogu medijatora, odnosno facilitatora u ovom procesu. Iako nisu sve države članice Evropske unije priznale Kosovo kao nezavisnu državu, Evropska unija je svakako insistirala na iskoraku Srbije u smeru normalizacije odnosa sa Kosovom u sklopu statusno-neutralnih pregovora.

Donošenjem pomenute rezolucije Ujedinjenih nacija 9. septembra 2010. godine, oko koje su se prethodno usaglasili Srbija i Evropska unija, udareni su temelji za početak dijaloga Beograda i Prištine uz posredovanje Evropske unije, koji je otpočeo u martu 2011. godine tzv. „tehničkim pregovorima“. Zvanično proklamovana logika ovog statusno-neutralnog dijaloga bila je da on bude „faktor mira, stabil-

1) Autor je programski direktor Centra savremene politike i izvršni urednik portala European Western Balkans

nosti i bezbednosti u regionu, i da će (dijalog) promovisati saradnju, ostvariti napredak na putu ka Evropskoj uniji i poboljšati živote ljudi². Sličnu ocenu ovog procesa nedavno je dao i jedan od njegovih idejnih tvoraca, britanski diplomata ser Robert Kuper, rekavši da je cilj dijaloga bio „ne da se promeni realnost, već da se ona stavi pod vladavinu prava“, kao i da je bilo ključno da srpske institucije funkcionišu „prema zakonu zemlje, u ovom slučaju zakonima Kosova“³. Drugim rečima, iako je dijalog sam po sebi bio statusno neutralan, on je jasno vodio ka završetku postojećeg institucionalnog paralelizma, što je bio i jasan stav određenih država članica.

Prva faza pregovora, često označena „tehničkim pregovorima“ trajala je od marta 2011. do februara 2012. godine, tokom kojeg vremena je postignut veći broj sporazuma, poput sporazuma o katastrima, o matičnim knjigama, o carinskom pečatu, o integrisanom upravljanju graničnim/administrativnim prelazima (Integrated Border/Boundary Management – IBM), kao i o regionalnom predstavljanju Kosova⁴. Iako su ovi pregovori označavani kao tehnički, a glavni pregovarači dve strane bili Borko Stefanović, politički direktor u Ministarstvu spoljnih poslova Srbije i Edita Tahiri, zamenica premijera Kosova, dakle ne najviši predstavnici svojih vlada, neki od postignutih sporazuma u ovoj fazi bili su od izuzetne važnosti. Po rečima Roberta Kupera, „sva pitanja imaju i tehničke i političke dimenzije“, a označavati nešto političkim jednostavno znači da su „pitanja kojih se tiče političkih eksplozivnija kod kuće“⁵.

Nakon izbora u Srbiji i uspostavljanja nove vlade predvođene Srpskom naprednom strankom i Socijalističkom partijom Srbije, dijalog je, na iznenađene mnogih, ali i ne i onih dobro upućenih u političku dinamiku u Srbiji, promovisan u višu, političku fazu. U ovoj drugoj, „političkoj fazi“ dijaloga, pregovore su vodila dva premijera, Ivica Dačić i Hašim Tači, uz Visoku predstavnicu Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku, leđi Ketrin Ešton, kao facilitatora. U ovoj

2) UN A/RES/64/298 http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298

3) Robert Cooper: The Philosophy of the Belgrade – Pristina Dialogue <https://europeanwesternbalkans.com/2015/07/16/sir-robert-cooper-the-philosophy-of-the-belgrade-pristinadialogue/>

4) Nikola Burazer, Overview of the EU Facilitated Dialogue between Belgrade and Pristina, Centre for Contemporary Politics, Belgrade, 2016, p. 6

5) Robert Cooper: The Philosophy of the Belgrade – Pristina Dialogue <https://europeanwesternbalkans.com/2015/07/16/sir-robert-cooper-the-philosophy-of-the-belgrade-pristinadialogue/>

fazi pregovora fokus je bio na značajnijim i daleko osetljivijim pitanjima koja su se direktno ticala položaja srpske zajednice na Kosovu i ukidanja institucija Srbije u svojoj južnoj pokrajini. Kruna ove faze dijaloga bio je „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“⁶, u široj javnosti poznat kao Briselski sporazum, koga su 19. aprila 2013. godine potpisala dva premijera. Ovaj sporazum postavio je jasne okvire za dalje pregovore i pružio jasnu sliku o budućem odnosu snaga na Kosovu. Dok je po slovu sporazuma Srbija trebalo da omogući integraciju svojih policijskih i bezbednosnih snaga na Kosovu u prištinske institucije, kao i da dozvoli stvaranje jedinstvenog sudskog sistema na celoj teritoriji Kosova i održavanje lokalnih izbora po kosovskom zakonu, Kosovo je trebalo da obezbedi autonomiju za srpsku zajednicu na Kosovu u okviru Asocijacije/ zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu, u Srbiji poznate pod nazivom Zajednica srpskih opština. Ovim sporazumom je, dakle, otpala sa dnevnog reda ideja o podeli Kosova, kao i mogući ostanak institucija Republika Srbije na teritoriji koju ona smatra svojom južnom pokrajinom. Sa druge strane, autonomija za srpsku zajednicu na nivou većem od opština bila je zagantovana, čime su otvorena vrata za njeno osnaživanje i ostvarivanje formalnih veza sa Srbijom kroz finansiranje Zajednice. Dijalog Beograda i Prištine zatim je nastavljen, ali su nakon srpskih, kosovskih i evropskih izbora 2014. godine, Ivicu Dačića i Hašima Tačija zamenila dva nova premijera, Aleksandar Vučić i Isa Mustafa, a baronesu Ešton na mestu facilitatora nova visoka predstavnik Evropske unije Federika Mogerini⁷.

Ovde je veoma važno ukazati na snažnu vezu između dijaloga Beograda i Prištine i evropskih integracija Srbije, koja je postojala zbog političkih pritisaka određenih država članica. Svaki značajniji korak na putu Srbije ka početku pregovora i otvaranju prvih pregovaračkih poglavlja bio je direktno povezan sa odgovarajućim napretkom u dijalogu sa Prištinom. Sticanje statusa kandidata 2. marta 2012. godine usledilo je nakon postizanja sporazuma o regionalnom predstavljanju Kosova prethodnog meseca, dobijanje datuma za početak pregovora u junu 2013. usledilo je ubrzo nakon potpisivanja Briselskog sporazuma, dok je otvaranje prvih pregovaračkih poglavlja krajem

6) Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, <http://www.kim.gov.rs/lat/p03.php>

7) Burazer, Overview of the EU Facilitated Dialogue between Belgrade and Pristina, p. 13

2015. godine usledilo tek nakon postizanja važnih sporazuma o Zajednici srpskih opština, energetici i telekomunikacijama 25. avgusta 2015. godine. Kosovo je, sa druge strane, ohrabrivano na pregovore potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a kasnije i viznom liberalizacijom sa zemljama Šengenske zone, na koju čeka i danas.

Početak pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji, međutim, dolazi do promene prirode veze između dijaloga Beograda i Prištine i evropskih integracija Srbije. Prema pregovaračkom okviru za Srbiju iz januara 2014. godine, poglavlje 35, koje se tiče „ostalih pitanja“ i kod drugih zemalja nema veliku važnost za proces evropskih integracija, u slučaju Srbije obuhvata pitanje normalizacije odnosa sa Kosovom. Takođe, pregovaračkim okvirom se ovom poglavlju i formalno daje velika važnost uvođenjem mehanizma da se zbog manjka napretka u ovom poglavlju otvaranje i zatvaranje svih ostalih poglavlja može privremeno zaustaviti od strane Evropske komisije ili na zahtev jedne trećine država članica⁸. Komisija će takođe o napretku u ovom poglavlju dva puta godišnje podnositi izveštaj Savetu⁹. Ovakva odredba je prvi put uvedena u pregovaračkom okviru za Crnu Goru za pregovaračka poglavlja 23 i 24, ali je u slučaju Srbije ona proširena i na poglavlje 35. Drugim rečima, već je u januaru 2014. bilo jasno da će dijalog Beograda i Prištine biti i formalni uslov za vođenje i završetak pregovora o članstvu u Evropskoj uniji, kao i da se ovom pitanju daje izuzetno velika važnost. Takođe, u pregovaračkom okviru mogla se naći i informacija o očekivanom završetku pregovora u poglavlju 35, odnosno o postizanju „sveobuhvatne normalizacije odnosa“ sa Kosovom. Prema pregovaračkom okviru, od Srbije se zahteva „angažovanje u cilju vidljivog i održivog unapređenja sa Kosovom“¹⁰. Očekuje se da ovaj proces obezbedi da „obe strane nastave svojim evropskim putem“, kao i da „dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma“¹¹.

8) http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf

9) Isto.

10) Isto.

11) Isto.

Poglavlje 35 bilo je jedno od prva dva poglavlja koja su u otvorena u procesu pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji, decembra 2015. godine, kada je objavljena i Zajednička pozicija Evropske unije za ovo poglavlje. Iako je zbog oštre retorike iz Beograda velika pažnja javnosti bila usmerena na ovu zajedničku poziciju, nakon njenog objavljivanja postalo je jasno da se u njoj ne nalazi nijedna iznenađujuća odredba. Ponovljene su informacije o posebnom statusu ovog poglavlja u celokupnom procesu pregovora, a među prelaznim merilima nalazila se implementacija različitih sporazuma u okviru dijaloga Beograda i Prištine, kako za vreme političke, tako i za vreme tehničke faze, među koja spadaju pitanja policije, civilne zaštite, sudstva, energetike, telekomunikacija, itd¹². Implementacija ovih sporazuma svakako neće biti mali izazov, naročito s obzirom na to da zavisi od dinamike pregovora za koje se u drugoj polovini 2016. godine ne može reći da idu u dobrom pravcu. Što se tiče formulacije vezane za sveobuhvatnu normalizaciju odnosa, u pregovaračkoj poziciji EU se navodi da angažovanje Srbije u postizanju daljih sporazuma treba da vodi ka „sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, u skladu sa pregovaračkim okvirom“¹³.

Pregovaračko poglavlje 35 ne zamenjuje dijalog Beograda i Prištine, već je **formalna veza između dijaloga i procesa evropskih integracija Srbije**, što je jasno rečeno i u zajedničkoj poziciji Evropske unije za ovo poglavlje.¹⁴ Time se, dakle, ovom poglavlju i pitanjima na koja se odnosi garantuje važnost u celokupnom procesu evropskih integracija, a Vlada Srbije obavezuje da će implementirati postojeće sporazume sa Prištinom. Za Srbiju, međutim, to ne predstavlja novu situaciju. Pitanja Kosova i sporazuma sa Prištinom jesu u samom središtu procesa evropskih integracija već najmanje pet godina, a implementacija postojećih sporazuma se svakako očekuje od obe strane. Međutim, pomenutim prelaznim merilima se ne iscrpljuje sadržaj ovog poglavlja. Ono će svakako sadržati i završne odredbe kako bi se konačno zatvorilo, a već danas je jasno da će uslov za

12) http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf

13) Isto.

14) Isto.

njegovo zatvaranje biti tzv. „sveobuhvatna normalizacija odnosa“ sa Kosovom. Pitanje nad pitanjima, dakle, jeste – kako treba razumeti ovaj koncept?

Prvo i najvažnije pitanje koje se ovde postavlja jeste da li „sveobuhvatna normalizacija odnosa“ podrazumeva priznavanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije ili ne. Iako ima onih koji veruju da se iza ovog termina upravo krije priznanje Kosova, koje će biti zahtevano od Srbije na samom kraju procesa pregovora o članstvu u Evropskoj uniji, odnosno u onom trenutku kada Srbija bude u potpunosti prihvatila de facto suverenitet Prištine na Kosovu, većina autora ima drugačije mišljenje. Leon Malazogu smatra da je preovlađujuće mišljenje da će dijalog „kulminirati pravno obavezujućim dokumentom potpisanim od strane dva glavna grada“, i da će takva normalizacija „regulisati odnose između dve susedne države, ali moguće bez formalnog priznanja kosovske državnosti od strane Srbije“.¹⁵ Često se mogu čuti izjave evropskih i američkih zvaničnika, diplomata i stručnjaka o tome kako puna normalizacija odnosa podrazumeva pravno obavezujući akt kojim se obezbeđuju „dobrosusedski odnosi“ i nesmetani napredak obe strane ka članstvu u Evropskoj uniji. Ovakvi stavovi su sasvim u skladu sa onim što se nalazi u pregovaračkom okviru i u zajedničkoj poziciji Evropske unije za poglavlje 35, kao i sa gorepomenutim izjavama Roberta Kupera, te predstavljaju ono što Srbija sasvim sigurno može očekivati. Nezahvalno je, a u krajnju ruku i nemoguće, predviđati kompleksne političke procese koji će dovesti do jasne formulacije šta „sveobuhvatna normalizacija“ znači, ali ipak možemo ponuditi jedno razumevanje ovog procesa koje je u skladu sa svim ranije pomenutim odredbama i izjavama, ali i samom strategijom Vlade Srbije u procesu dijaloga.

Dijalog Beograda i Prištine se odvijao i odvija uz korišćenje principa „konstruktivne nejasnoće“ (constructive ambiguity), odnosno vođenjem pregovora o konkretnijim pitanjima bez otvaranja krupnijih pitanja oko kojih postoje nepomirljive nesuglasice, što je u ovom slučaju status Kosova. Dok Beograd pregovara sa Prištinom kao sa

15) Leon Malazogu, „Elusive 'normalisation' and the brinkmanship which keeps Kosovo hostage to public opinion outside its borders“, in: Implementation of the Belgrade – Prishtina Dialogue: Results, Controversies and Prospects, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2016.

svojom pokrajinom, tretirajući njene institucije kao „Privremene institucije samouprave u Prištini“, Priština posmatra proces dijaloga kao pregovore između dve nezavisne države, koji će rezultirati jačanjem suverenosti i teritorijalnog integriteta Kosova. Dok Beograd svaki postignuti uspeh u pregovorima, pre svega oko Zajednice srpskih opština, tumači kao jačanje svoje kontrole nad pokrajinom, Priština svaki sporazum koji rezultira ukidanjem paralelnih institucija tumači kao zaokruživanje svog suvereniteta. Dve strane čak potpuno različito tumače postignute sporazume i koriste različite termine za iste pojmove¹⁶, što predstavlja ozbiljnu prepreku za njihovu implementaciju, zbog čega se mogu čuti stavovi da je vreme da se sa „konstruktivnom nejasnoćom“ prestane. Ipak, mora se priznati da je činjenica da visoki predstavnici dve strane sede za istim stolom i postižu određene važne sporazume i pored sporenja oko najvažnije teme – samog statusa Kosova – služi na čast pomenutom principu. Izvesno je da će i sveobuhvatna normalizacija odnosa, u slučaju da ne implicira formalno priznanje Kosova, morati biti ostvarena korišćenjem konstruktivne nejasnoće.

Srbija se tokom procesa dijaloga odriče postojećih poluga vlasti na Kosovu i omogućava Prištini da ostvari kontrolu nad celom teritorijom pokrajine, dobijajući za uzvrat kanale uticaja kroz kosovski pravni i politički sistem. Beograd će morati, dakle, da prihvati legalitet i legitimitet kosovskih institucija i zakona, bez obzira na zvaničan stav o statusu Kosova. Izvesno je da će sveobuhvatna normalizacija odnosa Srbije i Kosova predstavljati dovođenje postojećeg principa do svog logičnog ishoda – de facto priznavanja kosovskog suvereniteta bez formalnog priznanja njegove nezavisnosti. Često se kao primer ovakve politike navodi primer dve Nemačke, koje nisu priznavale jedna drugu kao države, ali su nakon velikog političkog zaokreta 70-tih godina uspostavile diplomatske odnose na nivou stalnih predstavnika i prekinule diplomatsku borbu, čime je omogućeno članstvo obe države u Ujedinjenim nacijama. Možda je primer Srbije i Kosova kompleksiji i teži za rešavanje od nemačkog primera, ali se čini da će pomenuti princip biti jedini način za punu normalizaciju odnosa i nastavak evropskih integracija obe strane

16) Najbolji primer je Asocijacija/zajednica opština na srpskom vevinom na Kosovu, za koju se u Srbiji koristi naziv „Zajednica srpskih opština“, što čini i sam autor ovih redova

bez formalno-pravnog priznanja nezavisnosti Kosova od strane Srbije.

Pod pretpostavkom da će upravo ovo biti rezultat „sveobuhvatne normalizacije“ odnosa Srbije i Kosova, kao i da Vlada Srbije svesno vodi pregovore u ovom pravcu, i dalje ostaje veliki broj nerazjašljenih pitanja. Prvo, da li će Srbija morati dozvoliti članstvo Kosova u Ujedinjenim nacijama? Drugo, kako će Kosovo ikada ući u Evropsku uniju bez priznanja njegove državnosti od strane svih država članica? Treće, kako će Srbija i Kosovo potpisati međunarodni sporazum bez priznanja nezavisnosti Kosova od strane Srbije? Na ova pitanja je moguće dati odgovore, ali bi oni bili u domenu spekulacije i nagađanja. Ono što je važno jeste da se ovom pitanju treba posvetiti pažnja na vreme, bez zapaljive retorike i dijametralno suprotnih objašnjenja ovog procesa namenjenih biračkim telima. Kako god se sveobuhvatna normalizacija odnosa tumačila od strane dve vlade, ona će morati dovesti do pravne izvesnosti i jasnoće kako bi omogućila mir, stabilnost i bezbednost na ovim prostorima, kao i članstvo Srbije i Kosova u Evropskoj uniji.



Izvori:

- Kancelarija za evropske integracije Srbije www.seio.gov
- European Western Balkans, www.europeanwesternbalkans.com
- Ujedinjene nacije, www.un.org
- Kancelarija za Kosovo i Metohiju, www.kim.gov.rs
- Nikola Burazer, Overview of the EU Facilitated Dialogue between Belgrade and Pristina, Centre for Contemporary Politics, Belgrade, 2016.
- Implementation of the Belgrade – Prishtina Dialogue: Results,- Controversies and Prospects, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2016.

Zajednica srpskih opština - kamen u cipeli Beograda i Prištine

Ksenija Marković¹⁷

Dijalog u Briselu je započeo kako bi se normalizovali odnosi između Beograda i Prištine nakon samoproglashene nezavisnosti Kosova 2008. godine. Model dijaloga u Briselu prvobitno je osmišljen tako da se izbegne i zamagli pitanje statusa kako bi se razgovori vodili u rasterećenijoj atmosferi i olakšalo postizanje dogovora i sprovođenje dogovorenog. Upavo je to razlog zašto je Briselski dijalog započeo sa tehničkim pregovorima, koji su bili jedna vrsta zagrevanja pred glavnu trku, a to su politički pregovori između najviših političkih predstavnika i Srbije i Kosova. Rezultat političkih pregovora je potpisivanje Briselskih sporazuma, jedan od najvažnijih je svakako sporazum o Implementaciji Zajednice srpskih opština. Međutim, čim je na red došla implementacija ovog sporazuma, uvidelo se da se pregovori ne mogu uspešno nastaviti po predviđenom modelu koji u podrzumeva primenu strategije za izbegavanje statusnih pitanja, jer preduslov implementacije dogovorenog podrzumeva rešavanje pojedinih statusnih pitanja poput statusa severa Kosova i statusa srpske zajednice na Kosovu.

Ovde dolazimo do ključne reči status. Smatra se da statusno pitanje ne može biti predmet kompromisa, jer jedna strana mora odustati od svog zahteva u korist druge. S druge strane suštinski cilj normalizacije odnosa jeste rešavanje pitanje statusa kako bi se postigli mir

¹⁷) Autorka je programska saradnica Foruma za etničke odnose i istraživačica u Institutu društvenih nauka

i stabilnost kako na samom Kosovu, tako i u regionu. Pitanje statusa je u središtu krize na Kosovu, i to statusa samog Kosova i statusa srpske zajednice na Kosovu. Rešavanje bilo kakvog statusnog pitanja je veliki izazov, jer kad god se otvara pitanje statusa stvara se politička atmosfera nepoverenja i sukobljavanja koja onemogućava dogovor ili otežava sprovođenje dogovorenog.

Pregovori u Briselu su otpočeli kao inicijativa da se prevaziđe postojeći jaz između vlasti u Beogradu i Prištini- jer Srbija tvrdi da je Kosovo pokrajina i deo teritorije ove države i insistira na poštovanju rezolucije UN 1244, dok albanske vlasti insistiraju na tome da je Kosovo nezavisna država i aktivno rade na tome da što više zemalja prizna Kosovo kao nezavisnu državu. Stvaranjem države Kosovo dolazimo opet do pitanja statusa severa Kosova i statusa srpske zajednice u okviru samoproglašene države Kosovo. Za Albance je rešavanje statusa severa Kosova korak ka dovršavanju izgradnje nezavisne države i uspostavljanje efektivne suverenosti na čitavoj teritoriji Kosova, dok je za Srbe ovo pitanje opstanka, nacionalnog statusa i nacionalnog identiteta. Većina Srba na Kosovu sebe ne vidi kao državljane Kosova, niti žele da prihvate da budu deklarirani kao „nacionalna manjina“ na Kosovu. Srbi sa Kosova vide sebe kao integralni deo srpske zajednice i kao državljane Srbije i ne prihvataju legitimnost samoproglašene države Kosovo.

Briselski dijalog kao ishod ima “Briselske sporazume”- ovaj termin se koristi kao generički naziv za sva dokumenta koja su proistekla iz ovog dijaloga. Tako možemo razlikovati: tehničke sporazume, rezultat tehničkih dijaloga i političke sporazume rezultat političkog dijaloga. Briselski dijalog je započeo upravo sa tehničkim pregovorima, na teme koje imaju za cilj da olakšaju svakodnevni život građana. „Tehnički dijalog“ je bio sam početak, probijanje leda, do momenta dok nije započeo i „politički dijalog“.

Vlada Republike Srbije prema Izveštaju iz 2015. godine navodi se dijalog u Briselu može klasifikovati u tri grupe:

prva grupa - pitanja i procesi proistekli iz političkog dijaloga, a na osnovu Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, potpisanog aprila 2013. godine;

druga grupa - pitanja proizašla iz tzv. tehničkih sporazuma postignutih uz posredovanje EU;

treća grupa - pitanja proistekla iz dogovora napravljenih u cilju rešavanja i prevazilaženja manje važnih, svakodnevnih problema čije postojanje usporava proces normalizacije odnosa¹⁸;

Konačna primena Sporazuma o principima treba da ostvari dva cilja. Prvi cilj je rešavanje pitanja statusa četiri opštine sa srpskom većinom na severu Kosova, odnosno integrisanje ovih opština u kosovski sistem. Drugo, garancija minimuma prava u oblastima vitalnim za opstanak Srba kao nacionalne zajednice na Kosovu. Najveći izazov do sada u implementaciji sporazuma Beograda i Prištine bio je formiranje Zajednice srpskih opština (ZSO). Okvir za formiranje ZSO je dao Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa. Prvih šest tačaka govori o formi, načinu uspostavljanja, strukturi i nadležnostima ZSO.¹⁹ Sporazum je potpisan 19. aprila 2013. godine, ali ZSO još nije formirana. Kako bismo pokušali da damo odgovor na pitanje zašto ZSO nije formirana moramo prvo da ponudimo odgovore na neke „stare“ dileme.

Prvo pitanje na koje moramo da odgovorimo jeste: Kako se ona tačno naziva- da li je to Zajednica srpskih opština ili je Asocijacija/ Zajednica opština sa srpskom većinom? Moramo napomenuti da

18) Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlade RS, Dostupno na: <http://www.kim.gov.rs/doc/Finalni%20Izvestaj%20KKiM%20april%202015%20srp.pdf>, str.2. (29.08.2016)

19) Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa: 1. Postojeće Asocijacija/Zajednica opština u kojima Srbi čine većinsko stanovništvo na Kosovu. Članstvo će biti otvoreno za svaku drugu opštinu pod uslovom da se o tome saglase članovi. 2. Ova Zajednica/ Asocijacija će biti uspostavljena na osnovu Statuta. Do njenog raspuštanja može doći samo na osnovu odluke opština učesnica. Pravne garancije će pružiti merodavno pravo i ustavno pravo (uključujući i pravilo dvotrecinske većine). 3. Strukture Asocijacije/Zajednice će biti uspostavljene na istoj osnovi na kojoj počiva postojeći Statut Asocijacije kosovskih opština, npr. predsednik, potpredsednik, Skupština, Veće. 4. U skladu sa nadležnostima dodeljenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i kosovskim zakonom, opštine učesnice će imati pravo da sarađuju u kolektivnom sprovođenju ovlašćenja kroz Zajednicu/Asocijaciju. Asocijacija/ Zajednica će imati pun nadzor nad oblastima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanizma i ruralnog razvoja. 5. Asocijacija/Zajednica će vršiti i druge dodatne nadležnosti koje joj mogu delegirati centralne vlasti. 6. Zajednica/Asocijacija će imati reprezentativnu ulogu prema centralnim vlastima i u tom cilju biće predstavljena u konsultativnom veću zajednica. U cilju ispunjavanja ove uloge predviđena je funkcija monitoringa. Tekst u celosti dostupan na: <http://www.kim.gov.rs/lat/p03.php>, (29.08.2016)

je drugo navedeno zvanični i pun naziv iz Sporazuma o principima. Zašto Beograd koristi skraćeni termin Zajednica srpskih opština (ZSO)? Ovo skraćivanje „etnifikuje“ značenje koncepta o kome je reč, skraćenica ZSO ima i značenje pojačavanja stava ili prejudiciranja rešenja u korist Srbije (Janjić, 2015: 37).

Drugo pitanje je: Šta je ZSO i da li ona može/treba da ima izvršna ovlašćenja? Sam koncept ZSO je nastao kao odgovor na izazove koje pred kosovsko društvo postavlja etnička podeljenost i predstavlja svojevrsnu kombinaciju decentralizacije i manjinske kulturne autonomije. Realizacija ovog koncepta ostaje pre svega u domenu decentralizacije, jer ZSO ima za cilj da uspostavi novi nivo administriranja, nadzora i koordinacije, dok je koncept manjinske zaštite kroz mehanizme kulturne autonomije zapostavljen (Janjić, 2015: 37). Međutim, ovaj novi „nivo“ ne podrazumeva uspostavljanje srednjeg (regionalnog) nivoa vlasti. To u ovom momentu nije ni moguće, jer je Kosovo po konstituciji političkog sistema unitarna država u kojoj postoji centralni nivo vlasti i lokalni nivo vlasti i osnovna jedinica ovog nivoa vlasti je lokalna samouprava/opština.

Tako dolazimo do druge dileme da li ZSO ukoliko ima izvršne nadležnosti postaje srednji nivo vlasti? Prema odredbama Sporazuma o principima nadležnosti ZSO određuje statut, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i kosovski zakoni i nadzor nad oblastima: ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanizma i ruralnog razvoja (Sporazum o principima, čl.4). Ako ovome dodamo činjenicu da su nadležnosti lokalnih samouprava na Kosovu brojne upravo u ovim oblastima zaključujemo da ZSO skoro da nema šanse da postane bilo kakav oblik srednjeg nivoa vlasti. Da bi mogli da tumačimo ZSO kao srednji nivo vlasti, potrebno je da ZSO, i cela država Kosovo, budu uređeni po teritorijalnom principu. Teritorijalni princip podrazumeva aranžman koji uključuje podelu moći između centralnih vlasti i tela samouprave na nekoj teritoriji. Ovakvu vrstu autonomije najčešće uživaju manjine koje su brojne, čine većinu na toj teritoriji, i skoncentrisane su u jednoj regiji u nekoj državi (Lapidoth, 1997: 174-175). Autonomija je jedan od modela za rešavanje međuetničkih napetosti koji ima za cilj da stvori mogućnost etničkoj grupi koja je u manjini da uživa neki oblik samoupravljanja, a opet bez ugrožavanja

teritorijalnog integriteta države (Weller i Wolf, 2005: 14).²⁰ Autonomija se može vezivati ili za teritoriju ili za članove jedne nacionalne manjine ili etničke grupe (Weller i Wolf, 2005: 12-13). Iskustvo različitih zemalja pokazalo da treba razlikovati koncept teritorijalne i neteritorijalne autonomije.

Teritorijalna autonomija, sama reč kaže, se uvek i isključivo vezuje za neku teritoriju, implementira se na najrazličitije načine, od administrativne autonomije (administrative autonomy) kao njenog najslabijeg oblika do pune samouprave (full self-governance). Kao osnovne razlike autori navode da li teritorija ima sopstveni, od centralnog sistema nezavisni, zakonodavni i sudski sistem. Koncept samouprave podrazumeva da građani na toj teritoriji biraju svoj parlament i tela koja imaju izvršna ovlašćenja u skoro svim oblastima, osim u oblasti spoljne i odbrambene politike, ekonomske i monetarne politike. Ovaj model najčešće nalazi primenu u federalnim uređenjima (Weller i Wolf, 2005: 12).

Administrativna autonomija je sa druge strane povezana sa poštovanjem principa supsidijarnosti i različitim modelima decentralizacije (regionalizacije) vlasti. Administrativna autonomija se razlikuje od pune samouprave jer ne podrazumeva postojanje posebnog predstavničkog tela ili posebnog pravosudnog sistema (Weller i Wolf, 2005: 12).

Vlasti u Prištini se protive mogućnosti da nadležnosti ZSO zadiru u zakonodavnu, izvršnu ili sudsku vlast. I najveći strah albanske strane jeste da ZSO, pre svega imajući na umu četiri opštine na severu Kosova, postanu nova Republika Srpska, tj. država u državi. Zato se beži od bilo kakvih ideja koja podrazumevaju neki vid teritorijalne samouprave. U ovome Priština ima podršku međunarodne zajednice (SAD i zemalja EU koje su priznale Kosovo), jer ni one ne žele novu Bosnu i Hercegovinu. BiH sa definisanim političkim entitetima je uređena po navedenom teritorijalnom principu. Upravo se zato u definisanju nadležnosti ZSO poziva na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, jer ona podrazumeva dobrovoljno udruživanje opština

20) Isto tvrde i Georg Brunner and Herbert Kupper, European options of Autonomy: A Typology of a Autonomy models of Minority Self-governance, in: Kinga Gal (ed.) Minority Governance in Europe, ECMI and Open Society Institute, Budapest, 2002, pp. 13-36, pp.20

i ne nužno po etničkoj osnovi i još bitnije pozivanje na ovu povelju znači da je ZSO oblik organizovanja države Kosovo, što je za vlasti u Prištini izuzetno značajno. S druge strane Beograd insistira na formiranju ZSO i ističe potrebu da je za to potrebno izmeniti postojeće zakone Kosova. Ako Beograd ostane na poziciji da ZSO mora imati izvršna ovlašćenja u oblasti zakonodavne ili sudske vlasti to će biti potrebno.

Neteritorijalna autonomija podrazumeva primenu personalnog principa kada govorimo o uživanju zakonom garantovanih prava. Uživanje prava se ne vezuje za neku određenu regiju, već etnička grupa ostvaruje garantovana prava na celoj teritoriji jedne zemlje. Ključan faktor za ostvarivanje ovog prava je pripadanje etničkoj grupi, odnosno nacionalnoj manjini (Brunner i Kupper, 2002: 26). Primena ovog principa obuhvata mnogo manji set prava i oblasti u kojima neka etnička grupa, ima pravo odlučivanja. Koncept ne-teritorijalne autonomije se najčešće upotrebljava kao instrument za rešavanje kulturne dimenzije konflikta, odnosno podrazumeva uticaj na proces donošenja odluka u oblasti: obrazovanja, jezika i religije (Weller i Wolf, 2005: 13).

Kulturna autonomija može se definisati kao ne-teritorijalna autonomija, tako da ne podrazumeva osnaživanje teritorijalnih zahteva određene etničke grupe, ali predstavlja iskorak kada govorimo o institucionalizaciji ovih prava. Ovaj koncept se pre svega odnosi na zaštitu nacionalnog identiteta, a institucionalizuje se priznavanjem prava na očuvanje kulture, službenu upotrebu jezika i pisma, obrazovanje i informisanje na maternjem jeziku. Pravo na kulturnu autonomiju pripadnici nacionalnih manjina mogu vršiti neposredno ili preko svojih predstavnika, odnosno nacionalnih saveta. Koncept kulturne autonomije ima različite institucionalne oblike u različitim zemljama, a sadržaj pomenutog koncepta zavisi od zahteva koje nacionalne manjine postavljaju ispred vlasti, kao i od političke volje i finansijskih mogućnosti da vlast te zahteve ispuni i sprovede u delo. Iako se mehanizmi primene i sadržaj koncepta kulturne autonomije razlikuju, kao osnovne elemente bismo mogli navesti sledeće: pravo na korišćenje jezika u službenoj upotrebi, način upotrebe simbola (grba i zastava) manjinskih zajednica i toponima (naziv mesta), pravo na obrazovanje i osnivanje obrazovnih i školskih ustanova,

osnivanje kulturnih i etničkih udruženja, osnivanje izdavačkih preduzeća, knjižara, osnivanje medija (radija, TV stanica, novina) i druge mehanizme načina zaštite kulturne baštine.

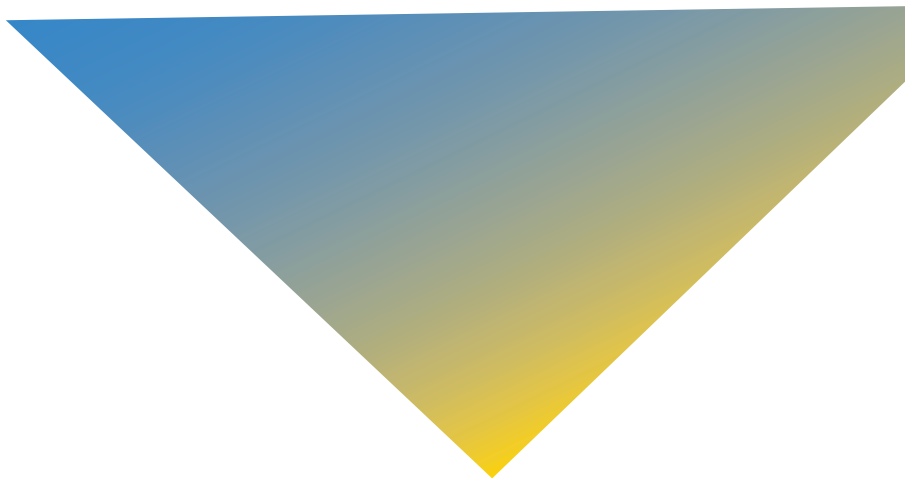
Uvek moramo imati na umu da je ugovoreni koncept rezultat političkih pregovora i kompromisa i to skoro po pravilu podrazumeva neku vrstu hibridnog rešenja. Puna samouprava srpske zajednice koja će se vezivati za teritoriju severa Kosova odavno više nije solucija u procesu pregovora. Prema odrednicama koje su definisane Sporazumom o principima **ZSO možemo tumačiti kao hibridni oblik administrativne autonomije**. Administrativna autonomija se ogleda u nadležnostima poput: vršenje punog nadzora u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, obrazovanja, primarnoj zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti, koordinaciji urbanog i ruralnog planiranja, zagovaranje pitanja od opšteg interesa opština-članica, kao i njihovo predstavljanje pred centralnim vlastima.²¹ Naravno uz napomenu da gore navedena tvrdnja podrazumeva primenu dogovorenog.

Da bismo razumeli šta ZSO zaista može biti za pripadnike srpske zajednice na severu Kosova, potrebno je da ZSO sagledamo kroz kosovski sistem u celosti. ZSO, prema trenutnim sporazumima, predstavlja samo još jedan iskorak u decentralizaciji političkog i pravnog sistema Kosova. Jer sve gore pobrojane nadležnosti ZSO u realnosti ima svaka lokalna samouprava na Kosovu. Ukoliko ostane ovako „ZSO je sui generis institucija samoadministriranja lokalnih zajednica u kojima većinski žive pripadnici srpske zajednice“ (Janjić, 2015: 41). Pitanje je da li u ovakvom obliku, bez ikakvog koncepta manjinske zaštite u obliku kulturne autonomije, ZSO može biti značajan instrument garantovanja prava srpske zajednice?

Napomenuli smo da je najveći nedostatak ZSO to što nije posvećena dovoljna pažnja klasičnim instrumentima manjinske zaštite, odnosno očuvanju i razvoju nacionalnog identiteta srpske zajednice kroz neki vid kulturne autonomije. Na dugoročnom planu, ukoliko se želi da ZSO štiti i omogući uživanje što većeg korpusa prava srpskoj zajednici na celoj teritoriji Kosova potrebno je da se pored mehanizama administrativne autonomije predvide i konkretni me-

21) Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – Opšte odredbe/ključni elementi, čl.4 Ciljevi, <http://www.kim.gov.rs/p17.php>, (03.09.2016)

hanizmi kulturne autonomije i to kroz priznavanje kolektivnih prava srpskoj zajednici. Međutim, čini se da ovo rešenje neće biti moguće sa trenutnom političkom strukturom u Prištini i Beogradu. Priština bi morala da postigne politički konsenzus oko koncepta kolektivnih prava i autonomije kao mehanizma za uživanje ovih prava i odustane od ideje da je ZSO samo dobrovoljno udruživanje lokalnih samouprava. Izazov sa kojim se suočava Beograd jeste bolno priznanje da Kosovo suštinski jeste nezavisna država i da srpska zajednica dobija status nacionalne manjine. Čini se da je održavanje status quo u interesima i jednih i drugih.





Izvori:

- Brunner Georg and Kupper Herbert, European options of Autonomy: A Typology of a Autonomy models of Minority Self-governance, in: K. Gal (ed.) Minority Governance in Europe, ECMI and Open Society Institute, Budapest, 2002.
- Janjić Dušan, FORUM Policy Paper- Izazovi normalizacije, Forum za etničke odnose, Beograd, 2015 .
- Lapidoth Ruth, Autonomy- Flexible solutions for Ethnic Conflicts, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1997.
- Wolf Stefan and Weller Marc, Self-determination and Autonomy- A conceptual introduction u: S. Wolf and M. Weller (ed.) Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution, Routledge, New York, 2005.
- Izveštaj o napretku dijaloga Beograda i Prištine, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlade Republike Srbije, Dostupno na: <http://www.kim.gov.rs/doc/Finalni%20Izvestaj%20KKiM%20april%202015%20srp.pdf>
- Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – Opšte odredbe/ključni elementi, Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlade Republike Srbije, Dostupno na: <http://www.kim.gov.rs/p17.php>

Poglavlje 35 – primena Briselskog sporazuma iz 2013. u oblasti bezbednosti

Maja Bjeloš²²

Poglavlje 35 – Ostala pitanja, po pravilu, obuhvata razna pitanja koja se mogu pojaviti u toku pregovora, a koja nisu obuhvaćena nijednim drugim pregovaračkim poglavljem ili su se pojavila nakon zatvaranja drugih poglavlja. U slučaju Hrvatske, koja je poslednja postala država članica EU, sadržaj ovog poglavlja²³ nije bio predmet velikog sporenja te je otvoreno i zatvoreno u okviru jednog dana (30. juna 2011). Međutim, za Srbiju Poglavlje 35 ne tiče se usklađivanja *aquis communautaire* Evropske unije, odnosno njenih pravnih tekovina, već se tiče političkog procesa normalizacije odnosa između Srbije i Kosova i sadrži mehanizam, to jest prelazna merila, za praćenje sprovođenja postignutih dogovora u okviru dijaloga Beograda i Prištine. Evropska komisija je na konferenciji o pristupanju sa Srbijom (CONF-RS 1/14) održanom u Briselu 30. novembra 2015. definisala prvu grupu prelaznih merila na osnovu kojih će ocenjivati napredak u normalizaciji odnosa, međutim, postojeća prelazna merila će se ažurirati prema potrebi, što može uticati na dinamiku celokupnog procesa. Krajnji ishod treba da bude pravno obavezujući dokument čiji sadržaj je još uvek nepoznat javnosti ali sama zamisao da se usvoji pravno obavezujući dokument između Srbije i Kosova predstavlja predmet polemike u javnosti u Srbiji.

22) Autorka je istraživačica Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

23) Hrvatska je pregovarala o slobodnom kretanju robe preko stranog carinskog područja (neumskog koridora koji pripada BiH) i obavezama preuzetih iz Kjoto protokola. <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/120112-stodonosi.pdf>

Specifičnost ovog poglavlja se ogleda u tome da u skladu sa Pregovaračkim okvirom Poglavlje 35 ima istu težinu kao i poglavlja 23 i 24, posvećena pravosuđu, osnovnim pravima, pravdi, slobodi i bezbednosti, koja se poslednja zatvaraju u procesu pregovora. To podrazumeva da napredak u pogledu sveobuhvatne normalizacije odnosa sa Kosovom, obuhvaćenog Poglavljem 35, takođe mora biti konstantan tokom celog procesa pregovora. Pored toga, Evropskoj komisiji, kao i u poglavljima 23 i 24, stoji na raspolaganju mogućnost obustavljanja pregovora u ostalim poglavljima, ukoliko Srbija ne ostvaruje napredak u sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa sa Kosovom (Zajednička pozicija EU 2015: 3). Zbog toga ne iznenađuje što se u javnom diskursu u Srbiji ovo poglavlje predstavlja kao “uslov svih uslova” u procesu pregovora za članstvo Srbije u EU.

Od početka dijaloga sa Prištinom 2011. do danas usvojeno je petnaest sporazuma.²⁴ Najznačajniji u nizu sporazuma predstavlja Prvi sporazum o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine iz 2013. poznatiji kao Briselski sporazum. Novina koju ovaj sporazum donosi jeste održavanje prvih lokalnih izbora na severu Kosova u skladu sa kosovskim zakonima, ukidanje institucija Republike Srbije i integraciju severnog Kosova u pravni i politički sistem Kosova. Sporazumom se u članu 14 strane obavezuju da se neće međusobno blokirati, ili podsticati druge da blokiraju napredak druge strane na njenom putu ka EU. Tri godine nakon potpisivanja Briselskog sporazuma, samo je četiri od ukupnog broja sporazuma implementirano, a formiranje Zajednice srpskih opština (ZSO) predviđeno Sporazumom o principima iz 2013. predstavlja jedan od najvećih izazov za političku stabilnost Kosova, vladavinu prava, blokira evropske integracije Srbije i urušava kredibilitet Evropske unije. Prema stavu Srbije iznetom u izveštaju Kancelarija za Kosovo i Metohiju o napretku u dijalogu (2015: 12-13), Kosovo svojim nesprovođenjem postignutih dogovora direktno pravi prepreke i dovodi do zastoja na evropskom putu Srbije, budući da se kao uslov za razmatranje otvaranja pregovaračkih poglavlja u pregovorima EU i Srbije prevashodno

24) Sporazumi oblasti slobode kretanja, matičnih knjiga, katastra, carinskog pečata, priznanja univerzitetskih diploma, integrisanog upravljanja granicama, regionalnom predstavljanju, oficira za vezu, telekomunikacijama, energetici, zvaničnim posetama, policiji, civilnoj zaštiti, pravosuđu, Zajednici srpskih opština.

uzima u obzir primena postignutih sporazuma. Srbija navodi kao primer opstrukcije sprovođenje sporazuma iz oblasti energetike i telekomunikacija, formiranja ZSO, čijim odlaganjem se onemogućava rešavanje problema u nizu oblasti koje bi uređivala ZSO, a od čijeg rešavanja zavisi i brzina napredovanja Srbije u evrointegracijama (Janjić 2015: 54).

Od svih sporazuma koji se primenjuju izdvaja se takozvani Briselski sporazum i primena četiri odredbe toga sporazuma (čl. 7-9) koji se odnose na bezbednosne strukture, to jest na policiju i civilnu zaštitu. Primena ovog dela sporazuma se u javnosti često ocenjuje kao najuspešnija budući da je integracijom bivših pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova došlo do stvaranja jedinstvene Kosovske policije koja po prvi put ima nadležnost nad celom teritorijom Kosova. Pored toga, postignut je dogovor i o integraciji jedinica Civilne zaštite na severu Kosova u pravni i institucionalni sistem Kosova. Iako se integracija policije i civilne zaštite, realizovana na osnovu dva dopunska sporazuma²⁵, smatraju završenim procesima te neće uticati na dijalog između Beograda i Prištine, odnosno zastoj Srbije na putu EU, kao u slučaju sa formiranjem ZSO, njihova primena u praksi je delimična, ima dosta manjkavosti i zahteva iznalaženje novih rešenja za deo pripadnika bezbednosnih struktura koji su izostavljeni iz sporazuma.

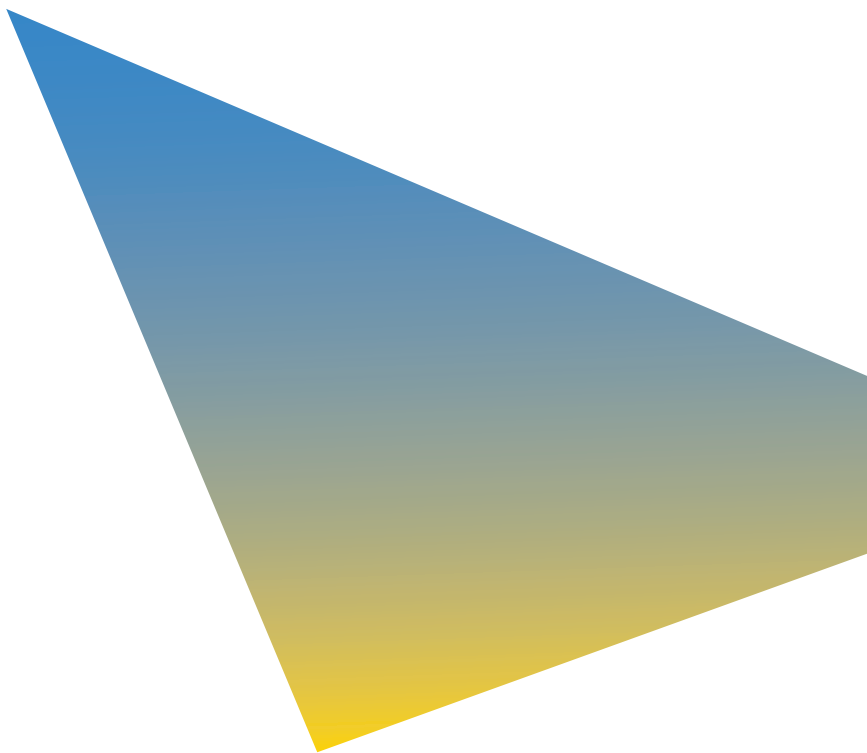
Do sada je u kosovsku policiju integrisano 287 bivših pripadnika MUP-a Srbije. Kada je reč o pripadnicima civilne zaštite do sada je zapošljeno 378 njih u različite vladine institucije a preostalih 105 čeka na zaposlenje u skladu sa postignutim dogovorima. U oba slučaja, u kosovske institucije je integrisan manji broj pripadnika policije i civilne zaštite od ukupnog broja koji je radio u srpskim institucijama, odnosno zvanične liste zaposlenih koje je Srbija dostavila Kosovu u toku pregovora. Zbog nedostatka novca u budžetu Kosova neizvesno je do kada će svi pripadnici civilne zaštite dobiti posao. Međutim, činjenica da su srpski policajci integrisani u KP i da primaju platu iz budžeta daje nadu da će i sporazum o CZ u potpunosti biti primenjen. Postoje bitne razlike u postupku integracije pripadnika policije i civilne zaštite koje moraju biti uzete u obzir. Dok su srpski

25) Sporazum o integraciji jedinica CZ u kosovske institucije donesen je 26. marta 2015. godine.

policajci ostali na istom poslu, većina pripadnika CZ prebačena je na nova radna mesta, koja nisu u vezi sa poslovima zaštite i spasavanja, što može uticati na njihovu efikasnost u radu i od nadležnih organa zahtevati da prođu dodatnu obuku. Tokom raspuštanja jedinica CZ i reintegracije njihovih pripadnika, za sada nisu uzeti u obzir bezbednosni problemi stanovništva u četiri severne opštine Kosova te nije osigurano dovoljno resursa – ljudskih, finansijskih i materijalnih – za zaštitu i spasavanje u vanrednim situacijama. Službenici MUP-a i civilne zaštite koji žive južno od Ibra, kao i deo osoblja sa severa Kosova, smatraju da ih Briselski sporazum diskriminiše jer su izostavljeni iz procesa integracija i na osnovu Sporazuma prinudno penzionisani. U cilju rešavanja njihovog problema traži se od Vlade Srbije izrada i usvajanje lex specialisa. Pored toga važno je pokrenuti program samozapošljavanja za sve one policijske službenike i pripadnike CZ južno i severno od Ibra, koji su nakon gašenja institucija ostali bez posla (Stakić i Bjeloš: 2015).

S obzirom na to da je dijalog između Beograda i Prištine politički proces koji se odvija na visokom nivou, politički lideri iz Srbije, Kosova i Evropske unije imali su presudan uticaj na dosadašnji tempo i tok normalizacije odnosa a time i na put Srbije ka Evropskoj uniji. Civilno društvo, kao i građani i građanke su do sada bili marginalizovani, odnosno isključeni iz Dijaloga. Pored toga, u situaciji sveopšte netransparentnosti procesa građanima je bio onemogućen pristup informacijama od javnog značaja a često i sadržaju razgovora na visokom nivou, kao i sadržajima postignutih sporazuma. Zbog toga, sporazumi nisu prihvaćeni među svim akterima i građanima u Srbiji, uključujući u to i kosovske Srbe. Takođe, bili su predmet kritike i kosovskih Albanaca koji smatraju da Briselski sporazum podriva teritorijalni integritet Kosova i daje autonomiju kosovskim Srbima. Kako bi primena svih sporazuma zaživela u praksi neophodno je u narednom periodu uključiti celokupno društvo. Odgovornost za to je na Vladi Srbije koja je dužna da pravovremeno i objektivno informiše sve građane o političkim odlukama, a posebno dokumentima na koje se obavezuje, kao i da uključi građane u javnu raspravu o svim Vladinim politikama (član 77 Zakona o državnoj upravi). Budući da je prilika za javnu raspravu i objektivno pravovremeno informisanje propuštena u prethodnom periodu, neophodno je da Vlada Srbije u narednom periodu a u kontekstu evrointegracija i pregovaranja u

okviru poglavlja 35 koristi postojeći mehanizam za uključivanje civilnog društva u tok pregovora o pristupanju sa EU, a to je Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU), uspostavljen 2008/2009. godine. NKEU predstavlja stalno telo za posebnu saradnju Narodne skupštine Republike Srbije i civilnog društva, koje teži da uspostavi institucionalizovanu, tematski strukturiranu debatu između predstavnika države i nedržavnog sektora, administracije, lokalne samouprave, političara, stručnjaka, biznismena, nevladinih organizacija i šire javnosti, o pripremama Srbije za pristupanje EU.



Izvori:

- Bjeloš, Maja i Elek, Bojan. „Integracija policije na severu Kosova: Napredak i preostali izazovi u u primeni Briselskog sporazuma.” Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014.
- Centar za savremene politike. Overview of the EU Facilitated Dialogue between Belgrade and Prishtina. Belgrade: Centar za savremene politike and Konrad Adenauer Stiftung. 2016.
- European Union. European Union Common Position, Brussels, 30 November 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/en/pdf>
http://www.danas.rs/danasrs/politika/prevod_sporazuma_koji_je_danas_parafiran_u_briselu.56.html?news_id=259487
- Informativni centar EU u Beogradu. Pregovaračka poglavlja - 35 koraka ka Evropskoj uniji. Beograd: Informativni centar EU u Beogradu, jul 2015.
- Janjić, Dušan. Normalization Challenges. Belgrade: Forum for Ethnic Relations, 2015.
- Kancelarija za Kosovo i Metohiju Vlade Republike Srbije. Izveštaj o napretku u dijalogu između Beograda i Prištine. Beograd: Kancelarija za Kosovo i Metohiju, april 2016.
- Kancelarija za Kosovo i Metohiju Vlade Republike Srbije. Izveštaj o napretku u dijalogu između Beograda i Prištine. Beograd: Kancelarija za Kosovo i Metohiju, oktobar 2015.
- Knjiga preporuka Nacionalnog konvent o Evropskoj uniji 2015/2016, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/04/NKEU-2015_2016-za-web.pdf
- Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa (Briselski sporazum). 19. april 2013. <http://www.kim.gov.rs/p03.php>
- Radna grupa za poglavlje 35 Nacionalnog konvent o Evropskoj uniji, <http://eukonvent.org/radna-grupa-21/>
- Stakić, Isidora i Bjeloš. „Budućnost civilne zaštite na severu Kosova.” Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- Weber, Bodo. Čudno žongliranje: Ustavna nesigurnost, politička nestabilnost i vladavina prava u dijalogu Kosovo-Srbija. Priština: BIRN, 2016. <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/04/BIG-DEAL-izvestaj.pdf>

Normalizacija odnosa Srba i Albanaca – cilj ili sredstvo?

Dragan Popović²⁶

Kosovo je do nedavno bila magična reč koju su političari u Srbiji izvlačili pred izbore, dokazujući svoj patriotizam i skupljajući glasove nacionalista. Međutim, to više nije slučaj. Kosovo doduše jeste ostalo magična reč, ali danas se ta reč koristi uglavnom u kontekstu evropskih integracija. Postalo je potpuno normalno da se na Kosovo gleda kao na predmet trgovine i ustupak kako bi se od Evropske unije dobile različite koncesije. Priroda tih koncesija ne posmatra se isto u svim delovima društva u Srbiji niti ljudi od njih očekuju identične stvari. Dok jedni veruju da se Kosovo može razmeniti za evropske pare i donacije, drugi su pak ubeđeni da ta razmena može da ide u pravcu jačanja autokratije u Srbije. Ko god da je u pravu – i dalje društvo u Srbiji maši suštinu problema.

Čvrsto vezivanje rešenja odnosa između Srbije i Kosova za formalne pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji nosi sa sobom potencijalno ogromnu opasnost. Pregovori su formalnog karaktera (a po svojoj suštini i nisu nikakvi pregovori već postupno usvajanje evropskog zakonodavstva i pravila od strane države koja hoće da se pridruži EU – u ovom slučaju Srbije) i birokratska strana tog posla uvek će pretežati u javnosti. Tome na specifičan način doprinose i birokratizovane strukture EU, ali i brojni „eksperti“ u Srbiji koji svoje

26) Autor je predsednik Centra za praktičnu politiku i bivši koordinator radne grupe za poglavlje 35 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

pozicije grade stvarajući što veću maglu oko procesa pridruživanja i komplikujući celi posao dovoljno da oni ostanu u svojoj udobnoj (i profitabilnoj) poziciji eksperata. Ogromna je opasnost da se u takvom stanju stvari zagubi suština. A ona nije i nikada ne sme biti prosto prihvatanje nekakvih dokumenata i njihovo inkorporiranje u srpski pravni poredak. Suština su ozbiljne i dubinske reforme sistema upravljanja državom i načina na koji se vode javni poslovi. Pregovori sa EU i samo članstvo u ovoj organizaciji moralo bi da bude samo sredstvo za uređenje Srbije kao razvijene i demokratske države, a nikako cilj po sebi.

Kada se ovaj odnos sredstva i cilja prenese na poglavlje 35²⁷ (koje se u slučaju Srbije uglavnom svodi na „normalizaciju odnosa Beograda i Prištine“, taj čuveni eufemizam, gde se korišćenjem imena glavnih gradova izbegava stavljanje u istu ravan Srbije i Kosova) posledice su još poraznije. Ako je EU cilj, onda je sve što se ispregovara u Briselu, sve što se implementira na terenu i na kraju, sve što srpske vlasti „daju“ kako bi nešto dobile – samo puko sredstvo da se do tog cilja dođe. Ovakva postavka stvari prihvaćena je u samom začetku pregovora o pridruživanju i danas je vrlo teško obrnuti ceo proces naopako. A on bi morao da se postavi naglavačke. Cilj Srbije nije, u ovom konkretnom slučaju, Evropska unija, a odnosi sa Kosovom ne bi trebalo da budu sredstvo da se do tog cilja dođe. Upravo suprotno – rešavanje najopasnije balkanske konfliktne zone – odnosa Srba i Albanaca – mora da bude cilj. U tom slučaju, pridruživanje Evropskoj uniji moglo bi da bude vrlo efikasno sredstvo da se do takvog cilja dođe.

Odnosi Srba i Albanaca, ili još šire – odnosi Slovena i Albanaca na Balkanu postali su bure baruta još u 19. veku, kada se u obe grupe javljaju pokreti za nacionalno oslobođenje i preporod i, potpuno u skladu sa tadašnjim evropskim kretanjima, za formiranje nacionalnih država.²⁸ Dva nacionalna pokreta sudarila su se na gotovo svim teritorijama koje su nastanjivali pripadnici oba naroda ili su na njih polagali pravo pozivajući se na istoriju. U poslednjoj četvrtini 19.

27) Poglavlje 35 jedno je od ključnih i može zaustaviti čitav proces pristupanja EU, videti Pregovarački okvir za Srbiju: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf

28) Više o tome videti u: Petrit Imami, Srbi i Albanci kroz vekove, Samizdat B92, Beograd, 2000.

veka, ključni događaji poput Berlinskog kongresa i Prizrenske lige²⁹ postavljaju dva nacionalna pokreta nasuprot jedan drugom i stvaraju konfliktnu situaciju koja se održava do dan danas. Spletom istorijskih okolnosti, srpski nacionalni pokret uspeo je da dominira nad albanskim gotovo 100 godina (uz manje prekide), ali se situacija drastično promenila krajem 20. veka nakon jugoslovenskih ratova. Faktička nezavisnost Kosova od 1999. godine stvorila je novu realnost, suprotnu stogodišnjim naporima Srbije da tu teritoriju održi pod svojom kontrolom (način držanja kosovskih Albanaca „pod kontrolom“ Srbije uveliko je doprineo produbljivanju čitavog konflikta i ostavio je brojne posledice u istorijskom pamćenju oba naroda).

Normalizacija odnosa Srba i Albanaca ne može da se istrgne iz istorijske perspektive niti može da se posmatra nezavisno od svega što je današnjoj situaciji prethodilo. Ponekad izgleda da je današnji konflikt samo nastavak 19-vekovne borbe za stvaranje nacionalnih država. Posmatranje stvari iz ugla 19. veka i nacionalnog romantizma neizostavno vodi zamrznutom konfliktu koji čeka nove geopolitičke okolnosti da bi bio odmrznut i nastavio da hara punim intenzitetom. Izmeštanje, simbolično, iz 19. u 21. vek moralo bi da donese potpuno odustajanje od ideala koji su nekada mogli izgledati legitimno, ali danas su potpuno anahroni i dokazano opasni. Glavni ideal nacionalne države bila je i danas je – teritorija. Po mogućstvu etnički što čistija. Sporovi između Srbije i Kosova poslednjih 20ak godina upravo se velikim delom svode na pitanje teritorije, razgraničenja, granica i državno-pravnog statusa.

Svi srpski zvaničnici bez ikakve dileme reći će da je najveći uspeh srpske politike u Briselskim sporazumima – Zajednica srpskih opština.³⁰ Napori Srbije usmereni su na to da ova tvorevina ima što više elemenata teritorijalne autonomije. Ispod površine, u neformalnim razgovorima, ali još više u očekivanjima prosečnog glasača u Srbiji – cilj koji stoji iza ovih napora je podela Kosova i priključenje Srbiji bar onih delova gde su Srbi većina. Logično – za Albance je ovo i najveći strah. Upravo na ovu kartu igraju ekstremniji delovi kosovske

29) Više o ovome videti u: Noel Malcolm, Kosovo: A Short History, New York University Press, New York, 1998.

30) Dokument o Zajednici može se nadi na sajtu Kancelarije za KiM Vlade Srbije: <http://www.kim.gov.rs/p17.php>

političke scene, hraneći siromašne ljude strahom od gubitka teritorije i srpskim ekspanzionizmom. Tako se problem i dalje suštinski produbljuje, a odnosi pogoršavaju, uprkos svim potpisanim sporazumima i formalnom napretku u pregovorima.

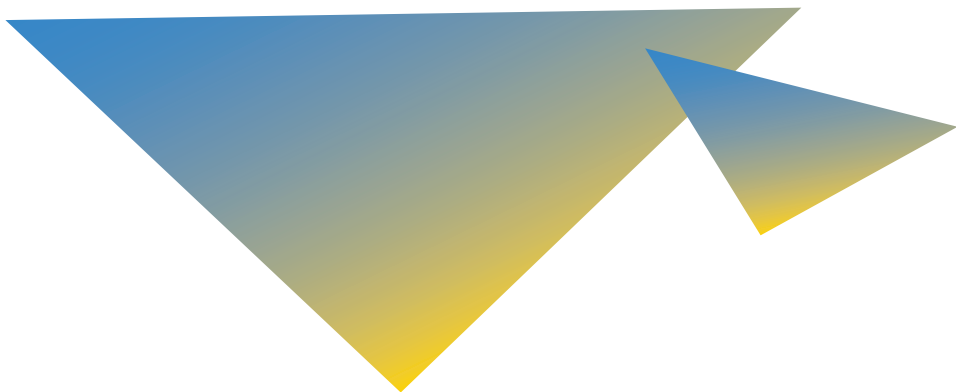
Kako bi izgledalo kada bi Srbija promenila svoju početnu poziciju i pregovore vodila sa ciljem stvarne normalizacije odnosa dva balkanska naroda? Pre svega – ljudi, a ne teritorija, našli bi se u prvom planu i njihova dobrobit postala bi glavna preokupacija pregovora. Tako bi umesto ZSO najveći rezultati trebalo da budu – povratak izbeglica, rešavanje imovinskih prava, sudbina nestalih osoba, uspostavljanje pravnog poretka na Kosovu (ali i u Srbiji) koji bi ljudima garantovao pravnu sigurnost i zaštitu ljudskih prava, kažnjavanje ratnih zločina (što bi moralo da bude obostrano) i utvrđivanje činjenica o prošlosti na autoritativan način, rešavanje svakodnevnih problema ljudi, uključujući obrazovanje na srpskom jeziku, zdravstvenu zaštitu, zaštitu kulturne baštine, ravnopravna zastupljenost Srba u kosovskim institucijama, zaštita prava na upotrebu sopstvenog jezika (čak i Krivični zakon Kosova preveden je na srpski neprecizno i s ozbiljnim greškama³¹), sloboda kretanja, ekonomski razvoj (sa sve posebnim fondovima za razvoj povratničkih mesta i postojećih enklava na Kosovu).

O razlici ova dva pristupa bolje nego išta drugo govori besmisleni predlog srpske delegacije u Briselu da avion na liniji Beograd – Priština leti preko Skoplja. Dakle – da ljudi lete duže i plate više, da bi se očuvao privid da je Kosovo deo Srbije (a let međunarodni zbog Makedonije). Na stranu što je apsolutno jasno kako se formalno priznaje neka država – samo odgovarajućom odlukom parlamenta³² – ovakav pristup govori o prioritetima, a to sigurno nisu ljudi i njihova dobrobit. Trenutni proces pregovaranja u Briselu u funkciji je pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Bez EU, ne bi bilo ni briselskih pregovora, niti bi se uopšte razgovaralo o normalizaciji odnosa na Balkanu. Dakle – konflikt ostaje i dalje, nekada zamrznut, nekada podgrejan ciljano izazvanim tenzijama. On ostaje kao pretnja Evropskoj uniji

31) Videti izveštaj Misije OSCE na Kosovu: Višejezično zakonodavstvo na Kosovu i njegovi izazovi, <http://www.osce.org/sr/kosovo/87706?download=true>.

32) O teoriji priznanja države videti: Vojin Dimitrijević i dr., Osnovi Međunarodnog javnog prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007.

(eto šta možemo da uradimo ako nam ne popustite), kao sredstvo za pridobijanje nacionalističkih glasača i na kraju – kao izvor prihoda za neke ljude koji vrlo lepo žive od netransparentnih tokova novca iz srpskog budžeta ka Kosovu.³³ I nije na EU ili državama članicama da to menjaju. Istorijsko pomirenje Srba i Albanaca može biti samo rezultat napora elita ova dva naroda. Kao što će i odsustvo pomirenja i sve što iz toga u budućnosti proizađe biti naša i samo naša odgovornost.



33) Više o tokovima novca na sajtu: www.kolikokostakosovo.info

Trenutno stanje i perspektive za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova

Igor Novaković³⁴

Ukoliko obavimo prosto pretraživanje interneta, jedna od prvih opštih definicija „normalizacije“ je sledeća: „dovođenje stanja stvari u poziciju koja se smatra normalnom.“³⁵ U zavisnosti od ugla posmatrača, ima sigurno nekoliko odgovara na pitanje koje je to stanje međusobnih odnosa Kosova i Srbije koje se može smatrati „normalnim“. Međutim, za strane koje učestvuju u procesu, dobar deo praktičnih elemenata normalizacije je definisan kroz ceo proces pregovora koji je započeo 2011. i koji i dalje traje, a naročito sa Briselskim sporazumom iz 2013. (Prvi sporazum o principima kojima će se voditi proces normalizacije odnosa).

Ono što vidno izostaje iz tumačenja procesa je pitanje šta normalizacija odnosa znači u idejnom, odnosno u vrednosnom smislu. Ključni element se može naći u Briselskom sporazumu, odnosno članu 14, kojim se indirektno ponovo priznaje evropska perspektiva za obe strane. Ako obe strane uistinu imaju perspektivu članstva u Evropskoj uniji (EU) i ako znamo da je proces pregovora sa EU bio ključni podsticaj za jednu od njih, onda je jasno da proces normalizacije vrednosni smisao može da crpi jedino iz iskustva evropske integracije i vrednosti na kojima unija počiva. Dve osnovne polazne

34) Autor je predstavnik u Srbiji Saveta za inkluzivno upravljanje (Council for Inclusive Governance). Mišljenja i stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju isključivo stavove autora.

35) <http://dictionary.reverso.net/english-definition/to%20normalize%20relations>

tačke od kojih je proces evropske integracije krenuo pre više od 66 godina bile su obezbeđivanje mira i bezbednosti, kao i pomirenje između država i društava.

Posmatrano iz ove perspektive, može se lako zaključiti da je proces koji se vodi u Briselu veoma udaljen od ovih vrednosnih polazišta. Naprotiv, proces je fokusiran pre svega na postizanje suštinski tehničkih dogovora, ispražnjenih od vrednosnih sadržaja. Briselski proces stoga ne vodi ka suštinskoj normalizaciji odnosa. To je proces žestokih pregovora, koji obe strane koje u njemu participiraju posmatraju kao igru „nulte sume“, i veoma paze da ne učini niti jedan korak više i dalje ukoliko ne postoji apsolutna garancija da će druga strana da uradi svoj deo obaveze.

U ovom procesu obe strane su dobile dosta. Kosovo je dobilo integraciju četiri opštine na severu uz, do sada, povlačenje jednog dela srpskih institucija, dok je Srbija dobila mogućnost nastavka evropskih integracija, i istovremeno mogućnost deljenja odgovornosti za ekonomski opstanak Srba na severu (pa i jugu) Kosova sa Prištinom, uz dalje očuvanje, čak i povećanje, svog političkog i ekonomskog uticaja na Srbe na Kosovu. Takođe, veoma je važno spomenuti da ceo proces je omogućio elitama u Beogradu i Prištini da se međunarodno legitimizuju, odnosno da bez obzira na sve izazove sa kojima se suočavaju njihova društva, dođu na vlast, odnosno na njoj ostanu.

Bez obzira na ove dobitke, proces normalizacije sveden maltene isključivo na tehnička pitanja imao je značajnu posledicu, a to je su odnosi između dva društva u suštini mnogo lošiji nego što su to bili 2013. godine, pre Briselskog sporazuma. Posledicu koja u kontekstu odnosa na Zapadnom Balkanu i procesa u širem regionu (Sirija, Ukrajina, i drugi) može da anulira sve što je do sada postignuto. Suštinska normalizacija odnosa između dva društva je, po svojoj prilici, stavljena ad acta, pošto o vrednosnom i idejnom aspektu nikom ni ne govori. Uz tehničke elemente sporazuma, od kojih su svakako najbitniji oni koji se tiču unapređenja ekonomske situacije, proces normalizacije je trebalo da omogući običnim građanima da žive što je moguće više normalne živote. Umesto da proces dovede do situacije da pitanje statusa bude manje važno za svakodnevne

živote ljudi, a da se naglasak stavi na povećanje njihove bezbednosti i individualnog i kolektivnog osećaja da se nalaze daleko od „linije fronta“ naspram druge zajednice, imamo situaciju da se postojeća „linija fronta“ još više utvrdila.

U procesu pregovora, duh razgovora i dogovora koji se poštuju koji je mogao biti uspostavljen, zamenjen je tvrdom retorikom i dijametralno suprotnim tumačenjima dogovorenog. Prostor na kome se nalaze elementi koji još nisu dogovoreni (iako se o nekima intenzivno razgovara), elite smatraju otvorenim poljem u kome mogu da koriste neutemeljene optužbe prema drugoj strani, kao i za davanje nerealnih obećanja svojim građanima, povećavajući time dodatno tenziju. Pitanje statusa, umesto da postane manje važno u utvrđivanju međusobnih odnosa, ostalo je ključno, i možda čak izraženije nego ranije, sa bitnom razlikom da su strane voljne da participiraju u procesu. Međutim, tvrdolinijaški pristup dodatno obesmišljava bilo koji vrednosni element procesa normalizacije koji bi mogao imati uzor u prvobitnom procesu evropske integracije.

Ako bismo se i fokusirali na pitanje statusa, onako kako je zamišljen, proces normalizacije je trebao da dovede da svi na Kosovu znaju da Srbija smatra Kosovo delom svoje teritorije, da ima pravo na dublje veze sa Srbima na Kosovu i da ih ostvaruje, i da građani i političari na Kosovu nemaju problema sa tim, a da u Srbiji svi znaju da je Kosovo suštinski nezavisno i da nemaju problema sa tim. A da bi ovakav rezultat i dobio, bitno je stvaranje konteksta normalizacije koji počiva na vrednostima i na suštini.

A kada govorimo o suštini, za Srbiju najvažniji, važniji čak i od pitanja statusa, treba da budu uslovi za samoodrživost Srba na Kosovu, omogućavanje suštinske bezbednosti za njih i onemogućavanje diskriminacije, drastično unapređenje vladavina prava i stabilnost na Kosovu, sloboda kretanja za sve građane Srbije na teritoriji Kosova, mogućnosti za međusobne lične i poslovne kontakte ljudi bez prepreka, suštinsko očuvanje i bezbednost istorijskog i kulturnog nasleđa na Kosovu itd. Za Kosovo treba da budu takođe najvažniji ekonomska samorživost, vladavina prava, borba protiv kriminala i korupcije, sloboda kretanja građana na celom Kosovu i u Srbiji, suštinsko otvaranje procesa evropske integracije i sl. I svakako, za obe

strane je od suštinskog značaja postojanje normalnih i uobičajenih kanala za komunikaciju između elita.

Proces normalizacije stoga mora da bude što pre redefinisana, i usmerena i ka vrednosnom aspektu. On treba i da što više korespondira sa evropskim iskustvom. Umesto isključivo pregovora na vrhu, sa otvorenim interpretacijama dogovorenog, potrebno je uključivanje što većeg broja ljudi koji će predstavljati različite sektore oba društva. Evropska unija, kao posrednik, mora da insistira na jedinstvenom tumačenju dogovorenih elemenata za obe strane. Civilno društvo mora da bude integralni i aktivni deo procesa i da, uz aktivnu podršku EU, faktički tera političare da što više obraćaju na vrednosni aspekt normalizacije i na suštinu. Bez vrednosnog aspekta proces normalizacije suštinski ne može da uspe, i Srbija i Kosovo će ostati permanentno neuralgične tačke ovog dela Evrope.



Normalizacija odnosa: perspektiva Severa Kosova

Milica Andrić³⁶

Najveći uspeh moderne evropske diplomatije, proces normalizacije odnosa između Beograda i Prištine otpočeo 2011. godine, se različitim tempom kreće ka opšte formulisanom cilju, „sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa“ dve vlade. Naravno, čitav proces bi imao malo smisla kada taj cilj ne bi bio priznavanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije, a posledično i priznavanje nezavisnosti Kosova od strane preostalih 5 zemalja članica EU. Ovakav potez Vlade Srbije prouzrokovao bi određene potrese na političkoj sceni Srbije, potencijalno okončao nekoliko političkih karijera, ali svakako ne bi imao nikakvog uticaja na svakodnevni život građana i građanki Srbije u tom užem geografskom smislu. S druge strane, na Kosovu bi, nakon kraće euforije, zavladao haos.

Sveobuhvatna normalizacija odnosa, ukoliko ista znači priznavanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije, najmanje odgovara Vladi u Prištini. Od proglašenja nezavisnosti 2008. prištinske vlade opstaju zahvaljujući vernim glasačima zaposlenim u javnom sektoru, nepravilnostima u izbornim procesima i srpskoj zajednici. Srpska zajednica na Kosovu je glavni izgovor za sve neuspehe unutrašnjih politika prištinskih vlada, a nepriznavanje nezavisnosti od strane Srbije je izgovor za sve neuspehe kosovske diplomatije (sasvim slično, ali u znatnoj meri istinito, je i u slučaju Srbije). I jedno i drugo, potreb-

36) Autorka je programska direktorka NVO Aktiv iz Kosovske Mitrovice

ni su Kosovu iz bizarnih razloga: srpska zajednica da održi uverljivim pretnje destabilizacijom, a nepriznavanje da održi ambasadokratiju i stabilan priliv novčanih sredstava za odlaganje te iste destabilizacije.

Izgovori i destabilizacije. Krajem 2014. i početkom 2015., Kosovo, Srbija, ali i Evropa bili su svedok prologa migrantske krize u vidu stotina hiljada kosovskih Albanaca koji su u gotovo sinhronizovanim akcijama počeli da napuštaju Kosovo. Tada je i usledilo razjašnjenje socijalne katastrofe koja je zadesila Kosovo od strane cenjenog ministra za dijasporu, Valona Muratija. Murati je tada objasnio neupućenima da kosovski Albanci beže sa Kosova jer im smeta privilegovan položaj srpske zajednice na Kosovu.³⁷ (Zaključno sa junom iste te godine, OEB³⁸ će izvestiti da je u periodu jul 2014 - jun 2015 na Kosovu zabeleženo 479 incidenata koji su negativno uticali na osećaj bezbednosti nevećinskih zajednica. U 310 tih slučajeva, žrtve su bile Srbi, a 22% incidenata ugrozili su srpske povratnike). Ministar Murati nije našao odgovornost u Vladi čiji je član bio, a koja je beležila trgovinski deficit u iznosu od 2,2 milijarde evra³⁹ i stopu nezaposlenosti od 32,9% u 2015. Srpska zajednica, tačnije, njeni politički predstavnici na Kosovu okrivljeni su i za omogućavanje izbora Tačija za predsednika, dok nema osvrta niti samokritike društva koje je spremno da toleriše korupciju „ratnih heroja“ dok ona ne postane endemska i zarazi sve međunarodne misije na Kosovu. Interno raseljena lica iz Suve Reke i Đakovice kriva su jer u jednogodišnjim posetama svojim napuštenim domovima, stanovnicima tih opština otvaraju ratne rane i vraćaju sećanje na režim onog koji odavno više nikome nije relevantan, ali zbog kog svi Srbi na Kosovu moraju da snose kolektivnu krivicu, bez obzira na to koliko godina imaju ili kakva je njihova uloga bila u ratu. Vlada Srbije kriva je jer kroz svoje „ilegalne strukture“ upumpava novac i održava standard kosovskih Srba, povećavajući tako javnu potrošnju na Kosovu. Srbi sa severa Kosova postavljaju barikade, ne u strahu od integracije, već zato što su krijumčari i kriminalci (a poznato je da svi kriminalci i krijumčari teže transparentnosti svog rada kroz preusmeravanje redovnog saobraćaja u svoj radni prostor tj. kriminogene alternativne puteve). Ova

37) <http://www.info-ks.net/vijesti/kosovo/52991/murati-manjine-krive-za-iseljavanje>

38) <http://www.osce.org/kosovo/209956?download=true>

39) <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-exports-score-meagre-growth-for-2015-03-07-2016>

lista ne staje ovde, ali tema teksta je normalizacija, pa da se vratimo njoj.

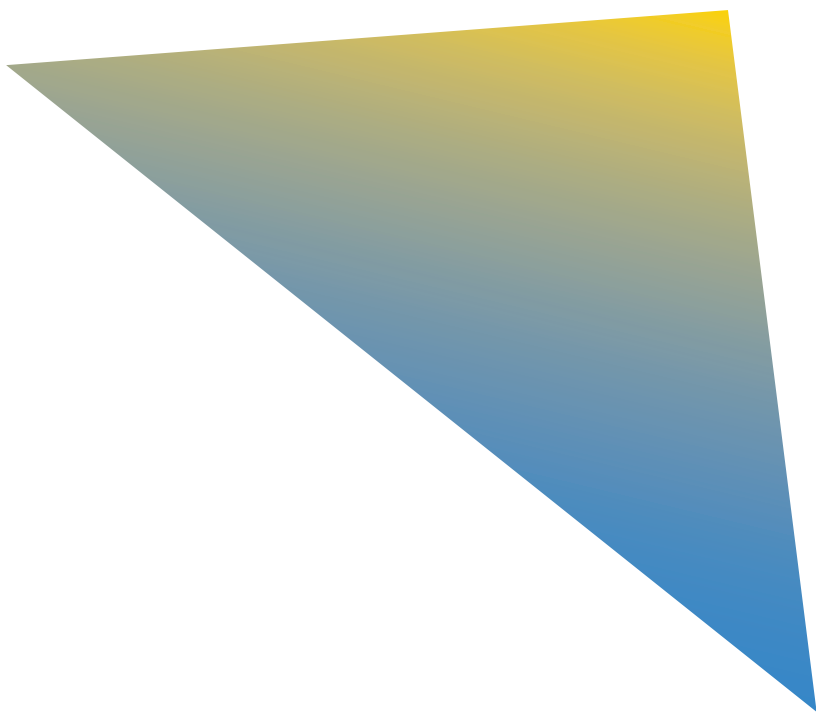
Ako moju tvrdnju da je upiranje prsta u srpsku zajednicu i Srbiju jedina konstanta kosovske unutrašnje i spoljašnje politike čitalac prihvati kao tačnu, moći će da razume i moj stav da sveobuhvatna normalizacija odnosa, mora, pre svega, da se ostvari između kosovske vlade i političkih opcija kosovskih Srba. Opiranje integraciji i grčevito prianjanje uz Srbiju i njene institucije nisu proizvod loših odnosa srpske i albanske zajednice na Kosovu, već reakcija na kvalitet usluga i standard života koji kosovska vlada pruža svojim voljnim i nevoljnim građanima. Emotivne razloge ne treba elaborirati, ali neka čitalac proba zamisliti koliko je teško kosovskim Srbima da se u političkom okruženju u kome opozicioni pokret nazvan Samoopredeljenje koristi netrpeljivost prema srpskoj zajednici kao najefikasniji mobilizator masa, ne zapitaju: „a šta je sa našim pravom na samoopredeljenje“?

Dakle, odnosi moraju postati normalni na relaciji kosovska vlada : kosovski Srbi, ne vlada u Prištini : vlada u Beogradu. Ako se i analiziraju odnosi dve vlade, postaće jasno da se oni najčešće zatežu kada se srpska zajednica na Kosovu oseti ugroženo, što posle obe vlade koriste za svoje unutrašnje potrebe, dok Srbi i dalje ostaju u istom, ugroženom položaju, samo sa jednom novinom -uvećanim tenzijama između zajednica čije se vlade raspravljaju populističkim argumentima.

To je ono što sveobuhvatna normalizacija odnosa treba da bude. A šta ona jeste? Normalizacija je počela 2011., a svoju pravnu formulaciju i vetar u leđa, dobila je 2013. Od tog perioda odgovornost kosovske vlade za status i položaj kosovskih Srba raste bez ikakvih kvalitativnih promena, dok nadležnosti vlade u Beogradu, sa gašenjem njenih institucija opada. Paradoksalno, u isto vreme, uticaj Beograda na Prištinu u političkom smislu, jači je nego ikada pre, što Prištinu sa pravom iritira. I tako Beograd majstorski balansira između ukidanja svojih institucija i uspostavljanja svog uticaja u prištinskoj vladi; prištinska vlada i opozicija u svojoj nemoći pasivno-agresivno ugrožavaju desetkovanu srpsku zajednicu na Kosovu; a međunarodna zajednica i dalje rešava rebus godinama ohrabriva-

nog etničkog identiteta koji odbija da prihvati evropske vrednosti (čitaj jugoslovenske). Naravno, u takvim uslovima, ništa nije normalno, niti ima tendenciju da to ikada postane.

Međutim, pored svih kritika koje se mogu uputiti prema ovom procesu „normalizacije“ i načinu na koji je vođen, mora se priznati da je sama činjenica da dve strane razgovaraju, pozitivna. Pored toga, vreme je da dve vlade, ali i dva naroda uvide prostu računicu, što su njihovi odnosi bolji, to će i njihova budućnost biti izvesnija, ali ti odnosi treba da se grade među ljudima, ne među izvršiteljima.





Izvori:

- OSCE Mission in Kosovo, Community Rights Assessment Report (fourth edition), November 2016, available at: <http://www.osce.org/kosovo/209956?download=true>
- Centre for Contemporary Politics, Overview of the EU Facilitated Dialogue between Belgrade and Pristina, March 2016, available at: <https://centarsavremenepolitike.rs/2015/08/16/overview/>
- Murati: Manjine krive za iseljavanje, Info KS, 23.05.2015, available at: <http://www.info-ks.net/vijesti/kosovo/52991/murati-manjine-krive-za-iseljavanje>
- Kosovo Exports Register Meagre Growth in 2015, Balkan Insight, 08.03.2016, available at: <http://www.info-ks.net/vijesti/kosovo/52991/murati-manjine-krive-za-iseljavanje>

Centar savremene politike je organizacija civilnog društva iz Beograda osnovana 2012. godine, u čije oblasti delovanja spadaju pitanja demokratizacije, evropskih integracija i regionalne saradnje. Naši ciljevi jesu razvoj i unapređenje demokratije, podrška evropskim integracijama i promocija evropskih vrednosti, kao i regionalna stabilnost i saradnja. Naša vizija jeste demokratska Srbija u ujedinjenoj Evropi.

Svoje programske ciljeve Centar savremene politike ostvaruje objavljivanjem istraživanja i drugih vrsta publikacija, organizacijom događaja i različitim medijskim projektima, kao i edukacijom mladih. Naš fokus je na istraživačkoj komponenti našeg rada i što aktivnijem učešću u evropskim integracijama Srbije.

Centar savremene politike je osnivač portala European Western Balkans, regionalnog portala na engleskom jeziku o evropskim integracijama zemalja Zapadnog Balkana, kroz koji realizuje svoje projekte sa medijskom komponentom.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fondacija Konrad Adenauer (KAS) je nemačka politička organizacija. KAS deluje nezavisno u oblastima političkog savetovanja i obrazovanja. Od 1964. godine nosi ime prvog nemačkog saveznog kancelara, čije principe Fondacija sledi kao svoju obavezu. Fondacija je prisutna u mnogim zemljama sveta, a i u Nemačkoj ima razvijenu mrežu Obrazovnih centara.

Srbija i Crna Gora nalaze se trenutno u procesu tranzicije. Svim građanima društva, uključujući i političare, predstoje veliki izazovi koje treba prevazići: u ekonomskom, socijalnom i društvenom domenu. Fondacija Konrad Adenauer želi u pozitivnom duhu da isprati ove procese. Naši seminari, radionice i konferencije treba da doprinesu boljem razumevanju principa Evropske unije, odgovornosti partija i parlamenta, poimanju pravne države i slobodnih medija. Posebno se obraćamo mladim i politički zainteresovanim ljudima.

Oblasti rada Fondacije Konrad Adenauer za Srbiju i Crnu Goru su:

- Partije i parlamentarno savetovanje
- Jačanje evropske sposobnosti Srbije i Crne Gore
- Uspostavljanje pravne države
- Pružanje informacija o socijalnoj tržišnoj privredi
- Obuka novinara
- Međureligijski i međuetnički dijalog
- Program stipendiranja.

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)

323(497.11)"20"(082)

327(497.11)"20"(082)

342.28(497.115)(082)

BUDUĆNOST dijaloga : normalizacija odnosa sa Kosovom i evropske integracije Srbije / [priredio Nikola Burazer. - Beograd : Centar savremene politike : Fondacija Konrad Adenauer, 2016 (Beograd : Costa design). - 42 str. ; 30cm

Тираж 200. - Стр. 1-2: Предговор /Nikola Burazer. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-80576-02-2 (CSP)

a) Европска унија - Придруживање - Србија - Зборници b) Међународни односи - Србија - 21в - Зборници c) Косовско питање - Зборници d) Србија - Политичке прилике - 21в - Зборници
COBISS.SR-ID 226832396

ISBN 978-86-80576-02-2



9 788680 576022 >