



SPORAZUM O SVEOBUHVAATNOJ NORMALIZACIJI ODNOSA SRBIJE I KOSOVA

Izdavač

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

Radna grupa za Poglavlje 35

Autori

Nikola Burazer, Centar savremene politike

Stefan Surlić, Centar za interdisciplinarnе studije Balkana

Godina

2022.

Publikacija je urađena u okviru projekta „Podrška praćenju dijaloga Beograda i Prištine" finansiranog od strane ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda SAD, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji ni Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj.

Sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Srbije i Kosova

Nikola Burazer, Centar savremene politike

Stefan Surlić, Centar za interdisciplinarne studije Balkana

Decembar 2022.

SADRŽAJ

<i>SPORAZUM O NORMALIZACIJI ODNOSA I EVROPSKE INTEGRACIJE</i>	<i>1</i>
PROCES NORMALIZACIJE ODNOSA	3
PREGOVARAČKI OKVIR I POGLAVLJE 35 U PREGOVORIMA SRBIJE O ČLANSTVU U EU	4
SPORAZUM O SVEOBUHVAATNOJ NORMALIZACIJI DOLAZI NA DNEVNI RED 6 KAKO SPORAZUMOM DO EVROPSKE PERSPEKTIVE ZA SRBIJU I KOSOVO ...	9
<i>IZAZOVI NA PUTU POSTIZANJA FINALNOG SPORAZUMA IZMEĐU BEOGRADA I PRIŠTINE</i>	<i>13</i>
ODSUSTVO JASNE PERSPEKTIVE ČLANSTVA U EU I LOKALNOG VLASNIŠTVA NAD DIJALOGOM	13
ODSUSTVO PRIMENE DOGOVORENOG, POSEBNO ZSO	16
<i>POSTOJI LI (IPAK) PROSTOR ZA SPORAZUM</i>	<i>20</i>
INTERES SRBIJE U EVENTUALNOM SPORAZUMU	20
INTERES KOSOVA U EVENTUALNOM SPORAZUMU	23
POLITIČKE POSLEDICE PO SRBIJU U SLUČAJU PRIZNANJA	25
<i>UMESTO ZAKLJUČKA – SPORAZUM BEZ SVEOBUHVAATNOSTI</i>	<i>27</i>

SPORAZUM O NORMALIZACIJI ODNOSA I EVROPSKE INTEGRACIJE

Poslednjih godina se od zvaničnika Evropske unije i država članica sve češće moglo čuti da je neophodno da Srbija i Kosovo rade na postizanju sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa. Neretko se u javnosti licitiralo i sa datumom do kojeg bi dve strane takav sporazum trebalo da postignu: govorilo se o kraju mandata Federike Mogerini kao visoke predstavnice Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku 2019. godine¹, kao i o poslednjoj godini (prvog) mandata američkog predsednika Donalda Trampa.² U vreme pisanja ovih redova, aktivne su spekulacije kako bi Beograd i Priština takav sporazum morali postići do kraja 2022. ili do sredine 2023. godine.³

Sa druge strane, istraživanja pokazuju da građani Srbije ne znaju koji je krajnji cilj dijaloga koji se od 2011. godine vodi između Beograda i Prištine. Čak 50% ispitanika eksplicitno odgovora da ne zna šta je cilj vlasti u procesu dijaloga sa Prištinom, dok je drugi najčešći odgovor to da je u pitanju proces očuvanja Kosova u sastavu Srbije.⁴ Mišljenje, dakle, koje odgovara porukama koje se mogu čuti od predstavnika vlasti u Srbiji, ali koji u svakom slučaju ne odgovara realnosti onoga što je suština procesa normalizacije odnosa, kao ni sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji o kome se sve češće govori.

Još od početka procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji često se moglo čuti kako Evropska unija traži od Srbije da prizna Kosovo kako bi postala

¹ Mogerini želi sporazum do kraja mandata, Danas, Jun 2018, dostupno na <https://www.danas.rs/vesti/politika/mogerini-zeli-sporazum-do-kraja-mandata/>

² NEPRISTOJNA ŠOK PONUDA IZ VAŠINGTONA: Tramp nudi Srbiji - priznajte Kosovo, zauzvrat dobijate eskadrilu F-16, deset MILIJARDI DOLARA i članstvo u EU!, Kurir, Septembar 2019, dostupno na <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3316389/nepriostojna-sok-ponuda-iz-vasingtona-tramp-nudi-srbiji-priznajte-kosovo-zauzvrat-dobijate-eskadrilu-f-16-deset-milijardi-dolara-i-clanstvo-i-eu>

³ Albanci tvrde: Novi sporazum Beograda i Prištine 2023, priznanje za 10 godina, Nova.rs, Septembar 2022, dostupno na <https://nova.rs/vesti/politika/albanci-tvrde-novi-sporazum-beograda-i-pristine-2023-priznanje-za-10-godina/>

⁴ Kosovo – šta građani znaju, misle i osećaju?, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Novembar 2020, dostupno na <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/kos-srb-SRB-f.pdf>

država članica. Zaista, takve poruke često su dolazile od različitih zvaničnika država članica Evropske unije, pa čak i od predstavnika vlasti u Srbiji. Još češće se mogao čuti stav da Evropska unija, poučena lekcijom Kipra, više neće uvoziti otvorene sporove, već će insistirati da Srbija i Kosovo razreše svoj spor o statusu pre stupanja u članstvo.

Međutim, ova slika nije toliko jasna ako znamo da 5 od 27 država članica Evropske unije ne priznaje Kosovo kao nezavisnu državu. Samim tim ni Evropska unija u celini ne može priznati Kosovo kao nezavisnu državu, a još manje može da to zahteva od Srbije u pristupnom procesu. Ono što je zvaničan stav Evropske unije jeste da Srbija i Kosovo treba da postignu „pravno obavezujući sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa“.

Ono što treba razjasniti, dakle, jeste da li je „sveobuhvatna normalizacija odnosa“ samo eufemizam za priznanje Kosova od strane Srbije, upakovano u oblandu koja bi bila formalno prihvatljiva Evropskoj uniji. Dalje, ako između sveobuhvatne normalizacije odnosa i priznanja nezavisnosti Kosova postoji razlika, ma koliko mala, potrebno je na osnovu analize osnovnih ciljeva ovog sporazuma ispitati koje su opcije pred Srbijom ukoliko želi da ovaj proces privede kraju i postane članica Evropske unije.

Na kraju, normalizacija odnosa nije samo sredstvo kojim se kupuje ulaznica za Evropsku uniju, već i proces koji za cilj ima poboljšanje života ljudi pogođenih statusnim sporom Beograda i Prištine. Sveobuhvatni sporazum zbog toga treba da ponudi kvalitetna, održiva rešenja u različitim oblastima od značaja za građane. Analiza „sveobuhvatnosti“ sporazuma je stoga ništa manje važna od njegovih međunarodnopravnih posledica.

PROCES NORMALIZACIJE ODNOSA

Osnovu za dijalog Beograda i Priština predstavlja rezolucija 64/298 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, usvojena 9. septembra 2010. Zajednički inicirana od strane Srbije i Evropske unije, ova rezolucija je doneta nakon objavljivanja savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravda o legalnosti deklaracije o nezavisnosti Kosova 22. jula 2010. godine i imala je za cilj da postavi temelje za dijalog Beograda i prištinskih vlasti nakon objavljivanja ove odluke. Rezolucijom se prima k znanju pomenuto savetodavno mišljenje, ali i poziva Evropska unija da posreduje u dijalogu između dve strane. Prema tekstu rezolucije, ovaj dijalog bi bio faktor mira i stabilnosti u regionu i imao bi za cilj **„promovisanje saradnje, ostvarivanje napretka na putu ka Evropskoj uniji i poboljšanje života ljudi.“**⁵

Ciljevi dijaloga Beograda i Prištine prema rezoluciji Generalne skupštine UN (2010):

- Promovisanje saradnje
- Napredak ka EU
- Poboljšanje života ljudi

Statusno neutralni dijalog Beograda i Prištine uz posredovanje Evropske unije je zatim počeo u martu 2011. godine, prvo u formi tehničkog dijaloga, gde su glavni pregovarači bili niže rangirani zvaničnici dve vlade, a zatim od oktobra 2012. i političkog dijaloga, u kome su dva predsednika vlade bili glavni pregovarači. Pored činjenice da je „politički“ dijalog značio susrete na najvišem političkom nivou, on je takođe značio i razgovor o fundamentalnijim pitanjima nego što je to bio slučaj u prvoj fazi dijaloga. Međutim, po rečima jednog od arhitekata procesa dijaloga, britanskog diplomate Roberta Kupera, podela na tehnički i politički dijalog je bila „besmislica“, budući da se radi samo o načinu da sa kaže da su

⁵ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 64/298, Septembar 2010, dostupno na <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/71/PDF/N0947971.pdf?OpenElement>

određena pitanja eksplozivnija kod domaće javnosti. Kuper smatra da je filozofija dijaloga bila da se namerno izbegne pitanje statusa Kosova kako bi se omogućio prostor za razgovor, kao i „ne da se promeni realnost, već da se dovede pod vladavinu prava“.⁶

Dijalog Beograda i Prištine je kulminirao potpisivanjem Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, poznatijeg kao Briselski sporazum, 19. aprila 2013. godine. Ovaj sporazum od 15 je tačaka je predvideo ukidanje takozvanih „paralelnih“ institucija Srbije na Kosovu – pravosuđa, policije i civilne zaštite, kao i stvaranje Zajednice srpskih opština⁷ na Kosovu koja bi predstavljala teritorijalnu autonomiju za kosovske Srbe. Tačkom 14 briselskog sporazuma predviđeno je i da „nijedna strana neće blokirati, ili podsticati druge da blokiraju napredak druge strane na njenom putu ka EU“.⁸

PREGOVARAČKI OKVIR I POGLAVLJE 35 U PREGOVORIMA SRBIJE O ČLANSTVU U EU

Upravo zahvaljujući potpisivanju Briselskog sporazuma, Srbija dobija datum za početak pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Pregovarački okvir, usvojen od strane Saveta EU u decembru 2013. godine, stvara formalnu vezu između evropskih integracija Srbije i dijaloga Beograda i Prištine stavljajući normalizaciju odnosa u sam pregovarački proces.

Prema pregovaračkom okviru, pitanje „normalizacije odnosa Srbije i Kosova“ našlo se unutar poglavlja 35 (Ostala pitanja), koje će biti relevantno tokom celokupnog pregovaračkog procesa. Pregovarački okvir nešto detaljnije opisuje cilj poboljšanja odnosa sa Kosovom, definišući ga kao „proces (koji) će **osigurati da obe strane mogu da nastave svojim**

⁶ Robert Cooper, „The Philosophy of the Belgrade-Pristina Dialogue“, Jul 2015, dostupno na <https://europeanwesternbalkans.com/2015/07/16/sir-robert-cooper-the-philosophy-of-the-belgrade-pristina-dialogue/>

⁷ Precizan termin je Asocijacija/Zajednica opština u kojima Srbi čine većinsko stanovništvo na Kosovu (Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo)

⁸ Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, April 2013, dostupno na <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/283757>

evropskim putem, izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima i da treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora sa Srbijom, da **dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa Srbije i Kosova u formi pravno obavezujućeg sporazuma** u nameri da će obe strane biti u stanju da u potpunosti ostvaruju svoja prava i ispunjavaju svoje obaveze.“⁹

Poboljšanje odnosa sa Kosovom prema Pregovaračkom okviru (2013)

- Treba da osigura da obe strane mogu da nastave svojim evropskim putem
- Treba da rezultira pravno obavezujućim sporazumom o sveobuhvatnoj normalizaciji do kraja pregovora Srbije o članstvu u EU
- Dve strane treba da budu u stanju da u potpunosti ostvaruju svoja prava i ispunjavaju svoje obaveze

Srbija je otvorila poglavlje 35 među prvima, u decembru 2015. godine. Tada predstavljena Zajednička pozicija Evropske unije za ovo poglavlje jasnije je definisala obaveze Srbije kada je u pitanju normalizacija odnosa sa Kosovom, oslanjajući se na pregovarački okvir kao osnovni dokument. U njoj je navedeno da su pristupni pregovori i normalizacija odnosa sa Kosovom dva paralelna procesa i da poglavlje 35 predstavlja vezu između njih. Konkretno, poglavlje 35 je predstavljalo mehanizam praćenja napretka u dijalogu Beograda i Prištine, a prelazna merila uglavnom je činilo sprovođenje različitih sporazuma iz prethodnih faza dijaloga.¹⁰

⁹ General EU position: Ministerial meeting opening the intergovernmental conference on the accession of Serbia to the European Union, Januar 2014, dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, prevod dostupan na https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf

¹⁰ European Union Common Position, Chapter 35: Other issues, Item 1: Normalization of relations between Serbia and Kosovo, Novembar 2015, dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/en/pdf>, prevod dostupan na https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf

Kada je u pitanju sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji, Zajednička pozicija Evropske unije za poglavlje 35 navodi da Srbija treba da se „angažuje u postizanju daljih sporazuma, unapređujući proces normalizacije odnosa u dobroj veri, sa ciljem da to **postepeno vodi ka sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, u skladu sa pregovaračkim okvirom.**“ Treće prelazno merilo za ovo poglavlje, „Dalji sporazumi i napredak u normalizaciji odnosa“, sadrži gotovo identičnu formulaciju.¹¹

U poglavlju 35, dakle, Srbija prihvata obavezu da do kraja svog procesa pristupanja EU sprovede postojeće sporazume sa Kosovom, kao i radi na postizanju novih sporazuma koji će rezultirati sporazumom o Sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa. Samo poglavlje, međutim, ne govori ništa o tome kako bi taj sporazum trebalo da izgleda, niti šta mu je cilj. Pregovarački okvir na koji se poziva jasno govori o potrebi da se osigura neometan put obe strane ka Evropskoj uniji, ali ne govori ništa o tome na koji bi se način to moglo postići.

SPORAZUM O SVEOBUH VATNOJ NORMALIZACIJI DOLAZI NA DNEVNI RED

Iako je na osnovu pregovaračkog okvira i zajedničke pozicije Evropske unije za poglavlje 35 očekivano da pravno obavezujući sporazum Beograda i Prištine dođe na dnevni red na kraju pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji, odnosno tek nakon što svi prethodni sporazumi u dijalogu budu sprovedeni, razvoj situacije je doneo drugačiju dinamiku.

Naime, skoro 9 godina nakon otvaranja pregovora i 7 godina nakon otvaranja prvih poglavlja, Srbija je tek otvorila nešto više od polovine poglavlja, a zatvorila samo dva, nalazeći se daleko od članstva u Evropskoj uniji. Sa druge strane, ni sam dijalog nije mnogo odmakao. Problemi sa implementacijom postojećih sporazuma, naročito u vezi sa osnivanjem

¹¹ Ibid.

Zajednice srpskih opština, dogovorene Briselskim sporazumom 2013. i kasnije posebnim sporazumom 2015. godine, doveli su dijalog u slepu ulicu. Gubitak jasne evropske perspektive i Srbije i Kosova i zastoj u dijalogu išli su ruku pod ruku, kao što je to ranije bio slučaj sa napretkom u oba procesa u periodu od 2011. do 2015. godine.

Takozvana Strategija Evropske unije za Zapadni Balkan, koju je usvojila Evropska komisija 6. februara 2018. godine, na više mesta navodi da je „sveobuhvatni, pravno obavezujući sporazum hitan i krucijalan kako bi Srbija i Kosovo mogli da napreduju na svojim evropskim putevima“.¹² Time se još jednom navodi da je napredak ka Evropskoj uniji ključni cilj normalizacije odnosa, pored dugoročne stabilnosti. Ono što je novitet, međutim, jeste poruka da je sporazum potrebno postići hitno, odnosno što pre, bez obzira na postojeće stanje u pregovorima i u procesu evropskih integracija.

Nešto ranije u Srbiji je počeo takozvani „unutrašnji dijalog“ o Kosovu, koji je predstavljao dobru priliku da se povede javna debata o očekivanjima od sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji, koji je u prethodnim godinama vrlo retko spominjan. Ovaj proces, međutim, nije rezultirao definisanjem platforme za pregovore o sporazumu, već je vremenom pao u zaborav bez jasnih zaključaka.¹³ Te 2018. godine sva pažnja je bila usmerena na planove za „razgraničenje“ Predsednika Vučića i Predsednika Tačija, koji su zaustavljeni uvođenjem carina od 100% na robu iz Srbije od strane kosovske vlade, čime je i sam dijalog ušao u višegodišnje mirovanje.

Kada je dijalog Beograda i Prištine uz posredovanje EU najzad obnovljen na leto 2020. godine, Evropska unija je imala novi instrument na raspolaganju: specijalnog predstavnika za dijalog Beograda i Prištine i druga regionalna pitanja na Zapadnom Balkanu, Miroslava Lajčaka, koji

¹² A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Februar 2018, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

¹³ Da li je unutrašnji dijalog o Kosovu bio neuspešan?, Oktobar 2018, dostupno na <https://europeanwesternbalkans.rs/da-li-je-unutrasnji-dijalog-o-kosovu-bio-neuspesan/>

je na ovo mesto postavljen u aprilu 2020. godine. Glavni cilj njegovog mandata bilo je da „prvo i najvažnije, ostvari sveobuhvatnu normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova, koja je ključ njihovih Evropskih puteva.“ Kao suština njegovog mandata opisano je i to da u saradnji sa državama članicama EU „radi na sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Srbije i Kosova putem sklapanja pravno obavezujućeg sporazuma koji se odnosi na sva otvorena pitanja između strana.“¹⁴

Opis sveobuhvatne normalizacije u mandatu Specijalnog predstavnika EU Miroslava Lajčaka:

- Najvažniji cilj je sveobuhvatna normalizacija odnosa Srbije i Kosova
- Sveobuhvatna normalizacija je ključ evropskih puteva Srbije i Kosova
- Ostvaruje se putem pravno obavezujućeg sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji koji se odnosi na sva otvorena pitanja

Od kada je dijalog nastavljen, međutim, čini se da nije došlo do bilo kakvog napretka u pravcu pravno obavezujućeg sporazuma, već su se razgovori uglavnom ticali rešavanja nastalih kriza i izbegavanjem njihove eskalacije. Invazija Rusije na Ukrajinu 24. februara 2022. godine ohrabrila je predstavnike Evropske unije i država članica da jače insistiraju na rešavanju kosovskog spora. Francusko-nemački predlog, čije određene verzije su se pojavile u javnosti, poslednja je inicijativa u tom smeru.¹⁵ Kakva god bila njena sudbina, evidentno je da se o sporazumu sveobuhvatne normalizacije mora razgovarati, zbog čega je korisno da se o debati o njegovom sadržaju da određeni doprinos.

¹⁴ Council decision appointing the European Union Special Representative for the Belgrade-Pristina Dialogue and other Western Balkan regional issues, April 2020, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0489&from=EN>

¹⁵ Šta se zna o francusko-nemačkom predlogu za Kosovo i Srbiju?, Oktobar 2020, dostupno na <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-francusko-nemacki-predlog-dijalog/32093192.html>

KAKO SPORAZUMOM DO EVROPSKE PERSPEKTIVE ZA SRBIJU I KOSOVO

Na osnovu svih relevantnih dokumenata Evropske unije koji se tiču normalizacije odnosa Srbije i Kosova se može zaključiti da je glavni cilj ovog procesa da omogući i Srbiji i Kosovu napredak na evropskom putu. Iako se u srpskoj javnosti o tome nerado govori, potpuno je jasno da Evropska unija od Srbije očekuje potpisivanje takvog sporazuma koji bi omogućio Kosovu da napreduje ka članstvu u Evropskoj uniji.

Svi potencijalni sporazumi koji ne bi ispunili taj uslov ne bi bili viđeni kao adekvatna sveobuhvatna normalizacija u očima Evropske unije, te bi se o njima moglo govoriti isključivo van konteksta evropskih integracija Srbije. Ovde se nećemo baviti time šta bi Srbija trebalo da uradi, odnosno da li bi trebalo da ispunimo ono što Evropska unija od nje očekuje, već da analiziramo potencijalni sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji u okviru evropskih integracija.

Najvažnije pitanje jeste šta bi mogao i morao da sadrži takav jedan sporazum kako bi ispunio svoj suštinski cilj omogućavanja evropskog puta Srbiji i Kosovu. Što se Srbije tiče, stvari su jednostavnije. Ona se već nalazi na putu ka članstvu u Evropskoj uniji i sama sveobuhvatna normalizacija odnosa otkloniće ovu prepreku sa njenog evropskog puta. Pred Srbijom ne postoje formalne prepreke za članstvo, već samo političke obaveze u poglavlju 35.

Što se Kosova tiče, stvari su znatno komplikovanije. Iako je postiglo Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom unijom, Kosovo nema nikakvu perspektivu nastavka svog evropskog puta, odnosno dobijanje statusa kandidata za članstvo, dok ne bude priznato kao država od strane svih država članica Evropske unije. Od 27 država članica, njih 5 ne priznaje Kosovo kao nezavisnu državu: Španija, Slovačka, Rumunija, Grčka i Kipar. I dok se poslednjih godina govorilo o mogućnosti da neke od ovih država promene stav, to se još uvek nije dogodilo, a jasno je da

neke od njih – naročito Španija – neće priznati Kosovo u postojećim okolnostima.

Temeljni sporazumi Evropske unije ne govore jasno o tome ko može postati članica Evropske unije, osim da su u pitanju države u Evropi koje ispunjavaju osnovne kriterijume za članstvo definisane u Kopenhagenu 1993 – političke, ekonomske i institucionalne.¹⁶ Stručnjaci za međunarodno pravo, međutim, navode da je za članstvo u Evropskoj uniji neophodno da entitet u pitanju bude priznat od drugih članica Evropske unije kao država.

Sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji, dakle, ukoliko treba da ima za cilj omogućavanje Srbiji i Kosovu evropskog puta, treba da obezbedi da Kosovo prizna 5 država članica koje to ne čine i da se time omoguće naredni koraci u evropskim integracijama. Pitanje je, naravno, šta je potrebno da Srbija uradi kako bi se to dogodilo.

Prema mišljenju stručnjaka za međunarodno pravo, nije neophodno da Srbija formalno prizna Kosovo kao nezavisnu državu kako bi druge države koje ne priznaju Kosovo promenile svoj stav. Ono što je njima potrebno za promenu stava jeste **politički signal o prihvatanju kosovske nezavisnosti od strane Srbije** (u javnosti često nazivano *de facto* priznanjem), čime bi bile otklonjene postojeće prepreke zbog kojih ove države odbijaju da priznaju Kosovo još od 2008. godine.

U domaćoj javnosti se velika pažnja poklanja pitanju članstva Kosova u Ujedinjenim nacijama. Sporazum dve Nemačke iz 1972. godine, koji se često uzima kao uzor za proces normalizacije odnosa Srbije i Kosova, zaista je otvorio vrata za članstvo obe države u Ujedinjenim nacijama i pored činjenice da jedna drugu nisu formalno priznale.¹⁷ Da bi dobilo

¹⁶ Zaključci Evropskog saveta u Kopenhagenu, Jun 1993, dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

¹⁷ Treaty on the Basis of Relations Between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic and Supplementary Documents, Decembar 1972, dostupno na https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/3b9b9f0d-6910-4ca9-8b12-accfcb91d28e/publishable_en.pdf

članstvo u UN, Kosovo mora dobiti podršku dve trećine zemalja u Generalnoj skupštini, kao i 9 od 15 glasova u Savetu bezbednosti, pod pretpostavkom da nijedna od stalnih članica ne uloži veto.¹⁸ Iako bi političkim signalom o prihvatanju članstva Kosova u UN Srbija verovatno ohrabrila većinu država da podrži njegov prijem u UN, države poput Rusije ili Kine mogu sprečiti ovaj korak. Zbog toga članstvo u UN samo po sebi i nije merilo za uspeh procesa normalizacije. Prema mišljenju stručnjaka za međunarodno pravo, saglasnost Srbije za mesto Kosova u UN može sama po sebi biti dovoljan signal za priznanje od strane 5 država članica Evropske unije. Ovo pitanje svakako ostaje otvoreno.

Ono što je takođe ostalo kao otvoreno pitanje jeste da li Srbija i Kosovo mogu postati članice Evropske unije ukoliko ne priznaju jedno drugo, odnosno ako Srbija formalno nastavlja da posmatra Kosovo kao deo svoje teritorije. Pojedini eksperti su skeptični oko ove mogućnosti, smatrajući da takvi predsedani nikada nisu postojali. Međutim, postojali su slični fenomeni. Pre postizanja Sporazuma na Veliki Petak 1998 godine¹⁹, Republika Irska je u svom Ustavu posmatrala Severnu Irsku kao deo svoje teritorije, što nije sprečilo da i Republika Irska i Velika Britanija budu članice Evropske unije. Slično je i slučaj sa Kiprom, koji ne kontroliše više od trećine teritorije koja mu formalno pripada. Argument da Evropska unija više ne želi da uvozi slične sporove ne znači da to na kraju ipak ne može uraditi.

Srbija ima određeni manevarski prostor kada je pitanju ovaj aspekt sveobuhvatne normalizacije odnosa. Međutim, teško je zamisliti završetak ovog procesa koji bi zadovoljio evropske aspiracije Srbije, a koji ne bi rezultirao priznanjem Kosova od strane svih država članica Evropske unije. Kontroveržno je reći da bi Srbija trebalo da postizanjem ovog sporazuma zapravo izgubi podršku 5 država članica za očuvanje svog teritorijalnog integriteta. Međutim, kontroverznost ovog stava proizilazi iz

¹⁸ About UN Membership, dostupno na <https://www.un.org/en/about-us/about-un-membership>

¹⁹ The Belfast Agreement, April 1998, dostupno na

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034123/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf

višegodišnjeg namernog ignorisanja pitanja šta je to što predstavlja završetak procesa normalizacije odnosa kako bi on mogao da omogući i Srbiji i Kosovu članstvo u Evropskoj uniji. Drugo je pitanje da li bi Srbija trebalo da ide tim putem, kao i da li odlaganjem ovog procesa više dobija ili gubi imajući u vidu njene fundamentalne interese.

IZAZOVI NA PUTU POSTIZANJA FINALNOG SPORAZUMA IZMEĐU BEOGRADA I PRIŠTINE

Iako normalizacija odnosa Srbije i Kosova ne zahteva formalno priznanje kosovske nezavisnosti od strane Srbije, izjave pojedinih zvaničnika država članica EU, poput nedavne izjave kancelara Nemačke Olafa Šolca²⁰ da je na kraju puta dijaloga između Srbije i Kosova - međusobno priznanje, govori u prilog tome da će neke zemlje članice verovatno očekivati od Srbije formalno priznanje nezavisnosti Kosova. S druge strane, kao što je već naglašeno, Kosovo sa statusom potencijalnog kandidata nije odmaklo od ratifikacije SSP-a jer proglašenu nezavisnost ne priznaje pet zemalja članica EU.

Stoga je jasna namera većine zemalja članica koje su priznale nezavisnost da kroz proces normalizacije odmrznu dalji put Prištine ka institucijama u Briselu. Takav scenario nije moguć bez saglasnosti Beograda i zato se može očekivati pritisak na Srbiju da postigne sporazum sa pravnim formulacijama koje neće pominjati priznanje ali će verovatno podrazumevati poštovanje „nepovredivosti granica“, „teritorijalnog integriteta“ i „pravo na nezavisno predstavljanje“ Kosova u međunarodnim odnosima.

ODSUSTVO JASNE PERSPEKTIVE ČLANSTVA U EU I LOKALNOG VLASNIŠTVA NAD DIJALOGOM

Iako poglavlje 35 ne zamenjuje dijalog Beograda i Prištine koji se vodi pod pokroviteljstvom Visokog predstavnika EU, na ovaj način je proces pregovora inkorporiran u pristupne pregovore o članstvu EU i tako postao sastavni deo evrointegracionih procesa Srbije. Posebno je apostrofirana uslovljenost procesa pristupanja napretkom u normalizaciji odnosa – ukoliko „napredak u normalizaciji odnosa sa Kosovom značajno zaostaje za ukupnim napretkom pregovora, a da je razlog tome propust Srbije da

²⁰ Olaf Šolc u Beogradu: Priznanje Kosova nemački uslov za ulazak Srbije u EU, predsednik Vučić tvrdi da to „čuje prvi put“, dostupno na <https://www.bbc.com/serbian/cyr/srbija-61750503>.

postupa u dobroj veri, naročito kada je reč o primeni sporazuma koji su postignuti između Srbije i Kosova”, Komisija će “na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica, u skladu sa tačkom 25 pregovaračkog okvira, predložiti da preporuke za otvaranje i/ili zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja ne budu date, i prilagoditi pripadajući pripremni rad, prema potrebi, sve dok se ne pristupi rešavanju ove neujednačenosti”.²¹

Pregovarački okvir je na taj način uspostavio mehanizam kroz koji bi nedostatak napretka u pregovaračkom poglavlju 35 mogao da dovede do neotvaranja i nezatvaranja ostalih poglavlja, danas klastera. Iako formalno zemlje članice nisu podnele inicijativu za zaustavljanje procesa otvaranja odnosno zatvaranja pregovaračkih klastera, očigledno je da je stagniranje na snazi i da Srbija ne beleži napredak ni u klasterima za koje je ispunila kriterijume, kao npr. Klaster 3 – konkurentnost i inkluzivni rast. Pored teme Kosova, na to utiče pre svega politika neuvođenja sankcija Rusiji nakon agresije na Ukrajinu.

Glavno opravdanje političkih lidera iz Beograda i Prištine za ustupke koje su do sada činili u procesu pregovora je bila politika uslovljavanja u procesu pristupanja EU. Na taj način skinuta je odgovornost sa domaćih elita i prebačena na medijatore koji se predstavljaju kao treća strana u dijalogu. „Nemačko-francuski“ predlog pojačava ovaj utisak kroz odsustvo bilo kakve transparentnosti procesa. **Budući da se dijalog u javnom diskursu ne predstavlja kao nacionalni interes već da je isključivo vezan za evropsku perspektivu, u nedostatku jasne mape puta u politici proširenja, finalizacija sporazuma nema izgleda za uspeh.** Srbiji se trenutno ne nudi ubrzanje procesa pristupanja, kao ni bilo kakvo kreativno rešenje poput faznog pristupanja, većih strukturalnih fondova ili članstva u jedinstveno evropsko tržište²², dok Kosovo tek u 2023. očekuje viznu liberalizaciju.

²¹ GENERAL EU POSITION, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union (Brussels, 21 January 2014, dostupno na https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/General%20EU%20position_EN_2.pdf.

²² Offer the four freedoms to the Balkans, Ukraine, and Moldova. For a merit-based EU accession process with a credible goal, dostupno na <https://www.esiweb.org/proposals/offer-four-freedoms-balkans-ukraine-and-moldova>.

Postoji očigledna potreba da dođe do direktnog susreta bez evropskih i američkih posrednika. Beograd i Priština izbegavaju ovakvu mogućnost ne samo zbog statusnog spora, već zato što bi takav događaj označio preuzimanje odgovornosti. Direktni susret, ako ne lidera, onda tehničkih timova predstavljao bi preuzimanje vlasništva nad procesom, a time i odgovornost za ishod. Ukoliko do toga ne dođe dijalog će nastaviti da se predstavlja u oba društva kao nevoljna i štetna aktivnost, sa političkim liderima ograničenim na responsivnu ulogu – komentarisanje različitih predloga, uključujući i „nemačko-francuski“. Takođe, potpuna netransparentnost procesa ugrožava napore za normalizacijom odnosa jer omogućava pregovaračima da selektivno dele informacije sa javnošću ostavljajući veliki prostor za pogrešna tumačenja ili populističke poruke.

Preporuke:

- EU bi trebalo da formuliše politiku prema zemljama Zapadnog Balkana, odnosno da **otvoreno predstavi agendu za Srbiju i Kosovo** – da li mogu da računaju na članstvo ili neku alternativu kao što su veći pristup strukturalnim fondovima, strateško partnerstvo, fazno pristupanje, pristup jedinstvenom tržištu itd. i eventualno šta bi ponudila kao „benefite“ za obe strane ukoliko postignu dogovor.
- EU medijatori bi trebalo da podstaknu **direktan susret pregovarača** uz poštovanje statusne neutralnosti kako bi došlo do promene javnog diskursa, a politički predstavnici preuzeli odgovornost za uspeh procesa.
- EU bi trebalo da insistira na **transparentnosti procesa** za razliku od dosadašnje prakse potpune tajnosti. Iako pregovori podrazumevaju određenu dozu netransparentnosti, dosadašnja praksa zaobilaznja javnosti zajedno sa konstruktivnom dvosmislenošću je za nenameravanu posledicu imala potpunu nespremnost oba društva za finalni sporazum.

ODSUSTVO PRIMENE DOGOVORENOG, POSEBNO ZSO

Prethodni dijalog između Beograda i Prištine nije dao željene rezultate jer su obe strane drugačije tumačile dogovoreno. Evropska unija kao medijator dijaloga je u želji da izbegne zastoje, pribegla konstruktivnoj dvosmislenosti, što je na kraju dovelo do kontra efekta. Asocijacija ili zajednica, integrisane granice ili administrativne linije, izvršna ili nadzorna ovlašćenja samo se neki od primera koji su učvršćivali različita tumačenja i nesporazume. S druge strane, izostala je pravna posledica postignutih tehničkih dogovora i Briselskog sporazuma. Ustavni sud Srbije se izjasnio da je Briselski sporazum politički, bez pravnih konsekvenci, a kosovski Ustavni sud da je reč o međunarodnom sporazumu sa pojedinim tačkama koje su u suprotnosti sa važećim ustavom. Uz konstruktivnu dvosmislenost i odsustvo prilagođavanja pravnog okvira, stvorio se put zavisnosti koji je rezultirao delimičnom primenom i jačanjem odnosa nepoverenja.

Ključni problem je nastao političkom odlukom Prištine da odustane od sprovođenja dogovora o Zajednici/asocijaciji opština sa srpskom većinom. Nakon skoro deset godina od postizanja sporazuma, nije došlo do formiranja Zajednice. Poslednji rok od četiri meseca za predlog Statuta ZSO zacrtan od strane EU istekao je u avgustu 2018. Uprkos saopštenju tadašnjeg premijera Kosova da je ponovo aktivirana rukovodeća grupa za sastavljanje statuta, do konkretnih rezultata nikada nije došlo. Izjave aktuelnog premijera Aljbina Kurtija da je neprihvatljivo formiranje ZSO²³ slabi šanse za finalnim dogovorom. **Pokazalo se da je glavna slabost dijaloga Beograda i Prištine odsustvo bilo kakvih garancija da će se prethodni sporazumi, kao ni eventualni „finalni“, sprovesti u delo nakon potpisivanja.**

Briselskim sporazumom je ZSO zamišljena kao personalno (sačinjena od lokalnih predstavnika) i teritorijalno (čine je 10 opština sa srpskom

²³ Kurti: Ne mogu da nadoknadim Srbiji to što je izgubila rat; Niko u EU ne daje više prava manjinama od Kosova, dostupno na <https://kossev.info/kurti-ne-mogu-da-nadoknadim-srbiji-to-sto-je-izgubila-rat-nema-drzave-u-eu-koja-daje-vise-prava-manjinama-od-nas/>.

većinom) povezivanje srpske zajednice na Kosovu. Njeno uspostavljanje je definisano u članu 3. sporazuma koji predviđa statut kao osnovni normativni akt i institucije predsednika, potpredsednika, skupštinu i savet, a glavna nadležnost je vršenje punog nadzora u četiri oblasti koje su od vitalnog interesa za srpsku zajednicu na Kosovu: ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo, urbano i ruralno planiranje.²⁴ U opštim i završnim odredbama dogovora iz 2015. Priština se obavezala da će statut ZSO biti sastavljen „u roku od četiri meseca od datuma postizanja sporazuma“. Skoro osam godina od isteka ovog roka, statut je daleko od realizacije, a nacrti se razmatraju samo kao nonpejperi među organizacijama civilnog društva.

Priština je do sada insistirala na tumačenju da bi ZSO iako bude formirana bila na nivou asocijacija opština koje su već pravno definisane na Kosovu. Beograd sa druge strane tvrdi da je u Briselu dogovorena zajednica sa posebnim statusom i da se sigurno ne bi pregovaralo o nečemu što je već postojalo kao mogućnost, već da se zahtevao sporazum koji će značiti izmenu postojećeg ustavnog i zakonskog okvira koji trenutno važi na Kosovu.

Priština se u odbijanju primene dogovorenog poziva na odluku Ustavnog suda koji je doveo u pitanje određene tačke sporazuma. U svojoj odluci iz 2015. godine sud je utvrdio da Zajednici „ne može biti povereno puno i isključivo ovlašćenje da promoviše interese srpske zajednice na Kosovu u svojim odnosima sa centralnim vlastima“, kao i u tački 173. da „ne može imati pravo da predloži amandmane na zakonodavstvo i na druge uredbe“, što je predviđeno članom 10 osnovnih principa/glavnih elemenata. Između ostalih primedbi, sporan je i predviđen transfer novca od Srbije ili druge strane, pa se u u članu 180. odluke navodi da pravo na transfer finansija sa centralne vlasti ekskluzivno pripada opštinama sa srpskom većinom, ne i Zajednici.²⁵

²⁴ Asocijacija/Zajednica opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu – opšti principi/glavni elementi, dostupno na <https://www.kim.gov.rs/p17.php>.

²⁵ Presuda u slučaju br. K0130/15, dostupno na https://www.gjk-ks.org/wpcontent/uploads/vendimet/gjk_ko_130_15_srb.pdf.

Da se zaključiti da Ustavni sud na Kosovu nije doveo u pitanje formiranje ZSO, već određene specifične nadležnosti. **Ova sporna pitanja uz dobru volju pregovarača i medijatora vrlo lako mogu biti prevaziđena.** Takođe, kroz amandmansku proceduru moguće je prilagoditi ustavni okvir na Kosovu za primenu svih glavnih elemenata ZSO. Na kraju, **normalizacija odnosa između Beograda i Prištine je podrazumevala da će se na kraju procesa vršiti ustavne i zakonske izmene u oba sistema kako bi finalni kompromis mogao dobiti pravni epilog.**

U skorašnjim posetama Beogradu i Prištini, međunarodni predstavnici su istakli da se ZSO mora formirati. Zamenik pomoćnika državnog sekretara SAD, Gabrijel Eskobar je u avgustu poručio da je neophodno započeti diskusiju o ZSO i da „ima mnogo primera u Evropskoj uniji koji bi mogli poslužiti kao model za ZSO i treba da se nadamo da će o tome biti reči u Briselu“.²⁶ Specijalni predstavnik EU Miroslav Lajčak je prilikom posete Prištini naglasio da „sporazumi koji su postignuti u prošlosti moraju da se primene ako želimo da ovaj proces bude ozbiljan“.²⁷ Iako međunarodni akteri insistiraju na ovom pitanju, problem za Beograd može biti da se formiranje ZSO nudi kao poslednji ustupak za finalni sporazum. Na taj način se ZSO umesto već ranije utvrđene obaveze Prištine pretvara u „novi“ dogovor, finalni kompromis u kome se nakon formiranja očekuje da Srbija prizna nezavisnost Kosova i podrži članstvo Prištine u međunarodnim organizacijama.

²⁶ Eskobar: ZSO će biti formirana, to je obaveza za Srbiju, Prištinu i EU, dostupno na <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/5040592/gabrijel-eskobar-zso-srbija-kim-eu-.html>.

²⁷ Lajčak: Sporazum o ZSO treba sprovesti, ali ne želimo drugu Republiku Srpsku, dostupno na <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/4682696/lajcak-sporazum-o-zso-dijalog-beograd-pristina.html>.

Preporuke:

- **Potrebno je preispitati svih 33 sporazuma** koji su do sada postignuti, budući da se mnogi od njih u praksi ne primenjuju. Uz medijaciju službi EU utvrditi merila za ocenjivanje i praćenje sprovođenja.
- Potrebno je napraviti još jedan krug razgovora o ZSO i otkloniti sve institucionalne i političke prepreke za njeno sprovođenje pre finalnog sporazuma. **Sporne tačke oko ZSO mogu biti prevaziđene** kroz primenu kompromisnih rešenja koji ne bi narušavali osnovnu zamisao autonomije za srpsku zajednicu na Kosovu u četiri definisane oblasti.
- Finalni sporazum bi trebalo da **inkorporira sve dosadašnje sporazume** iz tehničke i političke faze, bilo u samom sporazumu ili u vidu aneksa. Na taj način bi se obezbedila pravna obaveznost svih dogovora koji su ranije postignuti.
- Potrebno je da finalni sporazum pored statusnog pitanja ukloni sve oblike konstruktivne dvosmislenosti i obezbedi delotvorne mehanizme **međunarodnih sankcija u slučaju nesprovođenja dogovorenog**.
- Pre potpisivanja finalnog sporazuma vrlo je važno raditi na **merama izgradnje poverenja između dve strane**, jer je nemoguće postići uspešan sporazum u atmosferi konflikta, straha, ratoborne retorike i opšteg nepoverenja

POSTOJI LI (IPAK) PROSTOR ZA SPORAZUM

INTERES SRBIJE U EVENTUALNOM SPORAZUMU

Postoje mnogi razlozi zbog kojih Srbija ima interes da nastavi pregovore uprkos odsustvu jasne evropske perspektive. U istraživanju koje je sproveo CDDRI²⁸ tokom 2021, građani Srbije prepoznaju nekoliko ciljeva budućeg finalnog sporazuma: obezbeđivanje zaštite i specijalnih prava za srpsku zajednicu na Kosovu (89%) čemu se može pridodati i zahtev za formiranjem Zajednice srpskih opština (74,4%), upravljanje prirodnim resursima (83,5%), status kulturne i verske baštine (82,6%), kao i ostvarivanje trajnog mira između Srba i Albanaca (75,2%). Rezultati istraživanja iz 2022. u okviru projekta “Nacionalni interesi Republike Srbije: od osporavanja do legitimizacije” pokazuju da su građani najviše bili saglasni sa sledećim nacionalnim interesima: Fizička bezbednost Srba na Kosovu i mogućnost da normalno žive i rade (73,1%), očuvanje kulturno-istorijskog nasleđa i duhovne baštine Srba na Kosovu (65,8%), kao očuvanje pravoslavnih manastira (68,1%).²⁹

Nerešen status Kosova se direktno odražava na ekonomiju, regionalne inicijative povezivanja i bezbednost. Srbija je izgubila više od 520 miliona evra zbog taksi koje su uvedene od strane Kosova na srpsku robu. Inicijativa da se na Zapadnom Balkanu uspostave bliže veze primenom četiri slobode i kreiranje jedinstvenog regionalnog tržišta koje se predlaže kroz Berlinski proces i Otvoreni Balkan nije moguća bez učešća Kosova. Takođe, rezultati istraživanja pokazuju da građani Srbije većinski nisu spremni (59,3%) da ugroze ekonomske interese poput privrednog rasta, većih primanja i boljeg životnog standarda zarad nastojanja da se ostvare politički nacionalni interesi uključujući Kosovo i Metohiju. Istovremeno izražavaju sumnju da je političke nacionalne interese (Kosovo i Metohija,

²⁸ Stavovi građana Srbije o Kosovu, dostupno na <https://cddri.rs/wp-content/uploads/2021/06/Stavovi-gradjana-Srbije-o-Kosovu.pdf>.

²⁹ Kako građani vide nacionalne interese Srbije, dostupno na <https://nationals.rs/kako-gradani-vide-nacionalne-interese-srbije/>.

Republika Srpska, položaj Srba u regionu...) moguće zaštititi uz pomoć međunarodnog prava (ne veruje 41,5% populacije, dok je 23,8% izjavilo da ne zna).³⁰

Sever Kosova uprkos procesima integracije i dalje predstavlja prostor visokog bezbednosnog rizika usled mera Prištine da preuzme potpunu kontrolu nad teritorijom i želje većinski srpskog stanovništva da ostane povezano sa Srbijom. Vlasti na Kosovu vešto koriste srpsku zajednicu kao sredstvo pritiska na sam Beograd, budući da preduzimaju mere koje direktno utiču na njenu bezbednost i normalnost svakodnevnog života.

Direktna posledica takvog stanja su izrazito negativni trendovi koje među srpskom zajednicom već godinama prati NGO Aktiv. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da svaki 6. ispitanik koji pripada starosnoj grupi od 18 do 29 godina smatra da će situacija na Kosovu u naredne tri godine biti sve gora. Ukoliko se ovaj pesimističan sentiment poveže sa sve većim mogućnostima i motivacijom za napuštanje Kosova, čini se da će u narednim godinama za srpsku zajednicu na Kosovu problem depopulacije i odlaska mladih postati sve akutniji. Posmatrano uporedo sa podacima dobijenim istraživanjem prethodne godine možemo videti da je u svim starosnim grupama, osim u najstarijoj, došlo do značajnog porasta broja onih koji smatraju da će život na Kosovu u naredne tri godine biti još gori. Radi se o povećanju od 14% (30-45 godina) do 22% (45-65 godina).³¹

Svaki drugi ispitanik ne vidi sebe na Kosovu u narednih pet godina, dok druga polovina ispitanika ili čeka da im se ukaže prilika ili je već donela odluku da napusti Kosovo. Ovaj podatak već godinama unazad ukazuje na alarmantno loše stanje u kojem Srbi na Kosovu žive, a za mnoge od njih je odlazak sa Kosova percipiran kao jedino rešenje. Glavni razlog za odlazak sa Kosova je ekonomska neizvesnost (50,9%). Drugi razlog je politička nestabilnost 19,3%, dok je treća i četvrta motivacija za napuštanje Kosova

³⁰Kako građani vide nacionalne interese Srbije, dostupno na <https://nationals.rs/kako-gradani-vidе-nacionalne-interese-srbije/>

³¹ Analiza trendova - stavovi srpske zajednice na Kosovu, dostupno na <http://ngoaktiv.org/uploads/files/01tasrb.pdf>.

prouzrokovana nepoštovanjem prava Srba na Kosovu 14,9% i ličnom nebezbednošću 14,9%.³² Iako ekonomski element određuje opredeljenje svakog drugog ispitanika, nedopustivo je da nakon više od dve decenije nakon sukoba pitanje bezbednosti, političke nestabilnosti i manjka prava budu faktori koji i dalje opredeljuju pripadnike srpske zajednice da napuštaju Kosovo.

Pored alarmantne situacije u kojoj se nalaze Srbi sa Kosova, dodatnu prepreku čini politički diskurs u Srbiji koja je zasnovan na dihotomiji priznavanje – nepriznavanje nezavisnosti Kosova, ali i dihotomiji za i protiv EU u kontekstu rešavanja statusnog spora sa vlastima u Prištini. Dijalog je predstavljen kao maraton u kome se pobeđuje druga strana i osigurava nepovredivost teritorijalnog integriteta Srbije. Ukupno 56% građana Srbije se u potpunosti slaže sa konstatacijom da je očuvanje Kosova i Metohije u sastavu Srbije važan nacionalni interes, ali ujedno više od 70% smatra da je prioritet osiguravanje bezbednosti Srbima na Kosovu.³³ Iz tog razloga, deluje nerealno da će Srbija ostvariti zahteve koji proizilaze iz Pregovaračkog okvira bez otvorene i javne debate o uslovima koji stoje na putu ka punopravnom članstvu u EU. Jedna od tih prilika bila je pokretanje Unutrašnjeg dijaloga u julu 2017. godine od strane predsednika Vučića koji je okončan bez definisanih zaključaka. Glavni interes Srbije je da sačuva srpsku zajednicu na Kosovu kao funkcionalnu i društveno aktivnu sa izgledima za pristojnu egzistenciju. Prolongiranje dogovora direktno utiče na njihov život i masovno ih opredeljuje za napuštanje Kosova.

³² Ibid.

³³ Kako građani vide nacionalne interese Srbije, dostupno na <https://nationals.rs/kako-gradani-vide-nacionalne-interese-srbije/>

Preporuke:

- Potrebno je da se u nastavku dijaloga razgovara o nekoliko važnih tema koje bi oslobodile političke lidere u Srbiji od pritiska javnosti i podstakle rešenje. Reč je o temama koje su od vitalnog interesa za Srbiju i srpsku zajednicu na Kosovu, a koje bi trebalo da budu sastavni deo finalnog sporazuma: *trajni status Srba na Kosovu, imovinska prava pojedinaca, prava raseljenih i politika povratka, status srpske kulturne baštine, vlasništvo nad preduzećima koja se nalaze u srpskim sredinama, pitanja zdravstvenog i školskog sistema, pitanje nestalih, učešće Kosova u regionalnim integracijama.*
- Potrebno je afirmativnim merama, a pre svega zaštitom zagarantovanih prava i osiguravanjem bezbednosti **zaustaviti trend iseljavanja**, kao i njihovu značajnu opredeljenost za napuštanjem Kosova u narednim godinama.
- Potrebno je da se prava i slobode srpske zajednice ne stavljaju u kontekst kompromisnog rešenja, jer nije reč o pitanjima koja podležu pregovaranju. S tim u vezi, potrebno je da finalni sporazum bude lišen eventualnog pritiska na Beograd zbog otvorene pretnje da će biti ugrožena prava Srba na Kosovu.

INTERES KOSOVA U EVENTUALNOM SPORAZUMU

Istraživanja koja su sprovedena od strane Kosovskog centra za studije bezbednosti pokazuju da je većina Albanaca za sporazum koji bi značio formalno priznanje od strane Srbije (75%), dok bi opciju nepriznavanja od strane Srbije sa članstvom u međunarodnim organizacijama, uz formiranje Zajednice srpskih opština i specijalan status za manastire podržalo svega 9% građana Kosova. Takođe, 43% ne veruje u mir između dva društva u bliskoj budućnosti, dok 74% podržava dijalog Srbije i Kosova.³⁴

³⁴ Barometer 2021, dostupno na https://qkss.org/images/uploads/files/Barometer_2021_Kosovo_4_Eng_%282%29.pdf.

Politički lideri u Prištini su svesni da bez priznanja i dogovora sa Srbijom, Kosovo postaje trajno sporna teritorija, ekonomski neprivlačna za investicije i strana koja se zbog Srbije izbegava u regionalnim inicijativama. Rat u Ukrajini dodatno sekuritizuje dijalog i navodi na konflikt kao realni scenario u odsustvu sporazuma.

Ključni problem je kreirani negativni narativ o ZSO, odnosno nepristajanje na sprovođenje već dogovorenog. Pokušaj da se ZSO ponudi u finalnom sporazumu je očigledno neprihvatljiv za Srbiju jer znači da se prava Srba po drugi put nude kao „kompromis“. Reč je o preduslovu da bi se moglo govoriti o senzitivnoj temi kao što je status. Vlasti u Prištini koriste dijalog kao sredstvo za obračun sa korupcijom i kriminalom, ali su aktivnosti koncentrisane samo na sever Kosova. Vladavina prava i endemska korupcija nisu suzbijeni sa dolaskom nove vlasti u Prištini, uprkos mnogobrojnim obećanjima. Međunarodni pritisak na ovom polju je takođe slab zbog stanovišta da bi se na taj način nanela šteta Kosovu u borbi za puno međunarodno priznanje. Glavni interes Kosova je da ostvari članstvo u međunarodnim organizacijama i osigura nezavisan put prema EU i NATO, a to nije moguće bez sporazuma sa Srbijom.

Preporuke:

- Potrebno je inicirati promenu dominantnog narativa na Kosovu o beskompromisnom i konfrontirajućem stavu pre svega prema zahtevima srpske zajednice. Konstantno se ističe „međusobno priznanje“, a zapravo je glavni cilj Prištine da se obezbedi **deblokada Kosova na međunarodnom planu** od strane Srbije. Beograd nije spreman da to učini bez ustupaka za srpsku zajednicu i jasne perspektive članstva u EU.
- Raniji dogovori, uključujući primenu ZSO, moraju biti sprovedeni kao garancija za finalni sporazum.
- Pitanje **bezbednosti i zagantovanih prava za Srbe** ne bi trebalo da bude predstavljano u bilo kakvoj formi „kompromisa“.
- Potrebno je da se finalni sporazum predstavi kao **garancija trajnog mira** između Srba i Albanaca.

POLITIČKE POSLEDICE PO SRBIJU U SLUČAJU PRIZNANJA

Trenutne vlasti u Beogradu, iako uživaju značajnu podršku građana, nalaze se između međunarodnog zahteva da se postigne sporazum sa Prištinom, potrebe da se normalizuju odnosi između Srba i Albanaca, i većinskog opredeljenja građana da bi eventualno priznanje Kosova predstavljalo veliki emotivni gubitak za državu i njene građane (72,9%) uz strah da se sa Kosovom ne bi zaustavilo rasparčavanje zemlje (74,8%).³⁵

S druge strane, prema rezultatima pomenutog istraživanja, 71,7% građana Srbije se protivi članstvu u EU, ukoliko je uslov priznanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije. Takođe, rešenje koje u ovom trenutku ujedno uživa najveću podršku građana Srbije i deluje neostvarivo uključuje 1) podelu, vraćanje kontrole Beograda nad severom Kosova, 2) formiranje Zajednice srpskih opština za Srbe koji bi ostali da žive južno od Ibra i 3) ekstrateritorijalni status za srpske pravoslavne manastire u zamenu za priznanje nezavisnosti, podržalo bi svega 36,4% ispitanika.³⁶

Dodatno otežavajuću okolnost po pregovaračku poziciju Srbije predstavlja ruski napad na Ukrajinu, budući da se zbog neuvođenja sankcija promovise slika o Srbiji kao „proksiju“ Rusije na Balkanu. U tom kontekstu **sekuritizacija dijaloga Beograda i Prištine jača pritiske da se što pre dođe do sporazuma koji bi rešio otvoreno pitanje i geopolitički ovaj deo Balkana trajno vezao za EU.**

³⁵ Stavovi građana Srbije o Kosovu, dostupno na <https://cddri.rs/wp-content/uploads/2021/06/Stavovi-gradjana-Srbije-o-Kosovu.pdf>.

³⁶ Ibid.

Preporuke:

- Međunarodni pritisak na Srbiju u vezi sa Kosovom bi trebalo da bude konstruktivan, jer rešenje koje bi značilo velike političke posledice po bilo koju stranku ili lidera odvraća od sporazuma. Ujedno **bilo kakvo rešenje** koje bi se većinski u javnosti **prepoznalo kao nepravedno** predstavljalo bi dugoročni problem za političku scenu i srpsko društvo u celini. Potrebno je tragati za rešenjem koje bi proizvelo najmanju političku štetu, izbeglo dublje društvene rasepe a ujedno postiglo cilj – **trajnu normalizaciju odnosa**.

UMESTO ZAKLJUČKA – SPORAZUM BEZ SVEOBUHVATNOSTI

Diktat postizanja finalnog sporazuma u kratkom vremenskom roku može da bude poguban po inicijalnu nameru o sveobuhvatnosti rešenja. Odsustvo primene ranijih dogovora rezultiralo je poražavajućim rezultatima na terenu budući da se konflikt i dalje ne isključuje kao realna mogućnost. Sporazum lišen inicijative za pomirenjem Srba i Albanaca u tim okolnostima može biti vrlo lako shvaćen kao još jedan iznuđeni politički dokument bez suštinskih posledica po dva društva. Pogotovo ukoliko bi se nastavilo sa praksom ucenjivačkih karata gde bi se Priština obračunavala sa Beogradom preko srpske zajednice, a Beograd otežavao poziciju Prištine na međunarodnom planu.

Ukoliko nije sveobuhvatan, postavlja se pitanje koji argumenti idu u prilogu finalizaciji dogovora Beograda i Prištine. Prvi je da zamrznuti konflikt ne podrazumeva status quo. Naprotiv, konflikt se održava ekscenim situacijama uz realnu opasnost od mogućih većih sukoba. Drugi je da većina problema između srpske i albanske strane uključujući pitanja ličnih karata, registarskih tablica, različitih dozvola i licenci ne mogu biti trajno rešeni bez definisanja konačnog statusa. Treći je konstanta koja se neće promeniti kod obe nacije: Albanci bez obzira na geopolitičke konstalacije Srbiju neće doživljajavati kao svoju državu, a Srbi, uprkos integraciji u kosovski sistem, Srbiju vide kao državu u kojoj žive i u čije institucije imaju poverenje. Na kraju, nema dogovora koji neće iziskivati veći međunarodni angažman, pre svega u kontekstu jasnih i opipljivih garancija da će sporazum u potpunosti biti sproveden. Međunarodna pažnja koja se trenutno posvećuje dijalogu nagoveštava veće učešće i u fazi primene eventualnog dogovora.

Ukoliko do sporazuma zaista dođe to će zahtevati inkorporiranje svih dosadašnjih dogovora bilo u samom dokumentu, bilo u vidu aneksa. Potpis na novi dokument bi svakako podrazumevao pravnu obaveznost postignutog kompromisa, mapu puta po kojoj bi se dogovoreno

primenjivalo kao i poželjnu posvećenost trajnom pomirenju između dve nacije.

Bez obzira na različite modele rešavanja spora, evidentno je da je sporazum višestruko potreban. Odsustvo dogovora značilo bi da Srbija nemajući rešenje zamrzava konflikt, zaustavlja svoje EU integracije, a da Kosovo postaje trajni nedovršeni projekat bez članstva u međunarodnim organizacijama. Propuštanje trenutno otvorenog prostora za sporazum bi zaglavio Srbiju i Kosovo u narednih nekoliko decenija. U iščekivanju mogućeg sporazuma, građani Srbije i Kosova bi postali članovi zaostalih društva u kojima će pretnja konfliktom biti izgovor za ugrožavanje demokratske vlasti i vladavine prava.

Politički sporazum može samo legitimizovati uspostavljanje saradnje i kreirati novi okvir, nikako i uspostaviti punu normalizaciju odnosa. **Reč je o dugotrajnom procesu koji iziskuje političku posvećenost i značajne unutrašnje društvene promene.** U ovom trenutku odsustvo evropske perspektive i nepomirljivi stavovi udaljavaju ne samo od sporazuma, već od bilo kakve inicijative za nastavkom dijaloga. Međutim, društva u kojima žive Srbi i Albanci su pred izborom da li da se „normalizuju“ ili da trajno budu određena kao postkonfliktna i nestabilna. Sporazum je neophodan jer samo pravno obavezujući dokument može legitimizovati pravo na novo poglavlje u odnosima dva naroda.

Poslednja i ključna obaveza u dijalogu je institucionalno suočavanje s prošlošću kako bi se prestalo sa daljom političkom instrumentalizacijom. Manipulacija sa prošlošću iziskuje formiranje zajedničke komisije koja će kroz detaljan popis dovesti do zvaničnog priznanja žrtava. Greške Beograda i Prištine su posebno uočljive na ovoj temi. Vlada Albina Kurtija započela je svoj mandat sa autoviktimizacijom, promocijom termina genocid koji nije priznat ni od jedne međunarodne sudske instance kada je u pitanju rat na Kosovu, ignorisanjem Srpske liste i žigosanjem celokupne etničke zajednice. S druge strane, vlada u Srbiji takođe promovise autoviktimizaciju kroz Srbe kao isključive žrtve, a Albance kao ekstremiste i teroriste. Dominirajući narativ u kome je Priština

predstavljena kao arhineprijatelj, a bilo kakav dogovor sa Prištinom čin izdaje, ne ostavlja nikav prostor za dogovor.

Manipulacija brojem žrtava i etnifikovani zahtevi za pravdom postali su deo koloritne instrumentalizacije prošlosti od strane političkih predstavnika koji su se samoproklamovali u ekskluzivne tumače nekadašnjeg sukoba. Direktna posledica takvog delovanja je da sporazumi koji normalizuju život ljudi na terenu, ujedno ne pospešuju međusobne odnose niti doprinose stvaranju pozitivnije percepcije tih odnosa u bliskoj budućnosti. Drugim rečima, dosadašnja normalizacija nije vodila ka pomirenju, pa je izgledno da će se i eventualni finalni sporazum zadržati samo na tehničkim i statusnim pitanjima. Tako ostvarena normalizacija lišena je svoje esencijalne svrhe.



NACIONALNI KONVENT O
EVROPSKOJ UNIJI
KNEZA MILOŠA 4
11000 BEOGRAD
WWW.EUKONVENT.ORG
OFFICE@EUKONVENT.ORG



INSTITUT ZA TERITORIJALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (INTER)
VLAJKOVIĆEVA 29
11000 BEOGRAD
+381 (0)11 3246 766
WWW.REGIONALNIRAZVOJ.ORG
OFFICE@REGIONALNIRAZVOJ.ORG