



Od tehničkih sporazuma do sveobuhvatne normalizacije

Odnosi između Beograda i Prištine

SHPETIM GASHI I IGOR NOVAKOVIĆ

Septembar 2017.

- Za Beograd „sveobuhvatna normalizacija“ podrazumeva „sve osim priznanja“, odnosno to da je Beograd voljan da „prepozna realnost, ali ne i nezavisnost.“ Za Prištinu „priznanje je suština“, odnosno normalizacija bez priznanja je nezamisliva. Priština insistira da priznanje treba da se desi najmanje 24 sata pre nego što se Srbija pridruži EU, kako ne bi mogla staviti veto na eventualno članstvo Kosova. Međutim, srpski zvaničnici kažu da Srbija ne može da tretira Kosovo kao posebnu državu. Pomirenje ovih konfliktnih ciljeva biće glavni izazov procesu normalizacije.
- Dvosmislenost je bila dobar princip na početku procesa, međutim sada je postala prepreka. Beograd i Priština su veoma senzitivni na političku klimu „kod kuće“, te do sada nisu bili voljni da potpišu dokumente koji sadrže previše jasno definisane pojedinosti. Međutim, budući pregovori bi trebalo da proizvedu više od opšteg razumevanja, odnosno sporazumi bi trebalo da sadrže i kvantitativnu dimenziju - jasno definisane pojedinosti i jasne vremenske rokove za implementaciju. Međunarodni medijatori trebali bi da primene sistem nagrada i sankcija zasnovan na zaslugama kako bi podstakli Beograd i Prištinu da se drže svojih obaveza i ispune one na šta su se obavezali.
- Očekuje se da sveobuhvatni sporazum o normalizaciji bude uslov za članstvo u EU i Srbije i Kosova. Malo je verovatno da će EU uvesti još jedan „zamrznuti sukob“. Tokom pregovaračkog procesa, EU bi trebala da učini izgleda za članstvo Srbije i Kosovo još kredibilnijim i vidljivijim kroz veću političku i finansijsku podršku.

Sadržaj	
1. Uvod	3
2. Normalizacija bez priznanja	4
3. Koraci prema sveobuhvatnoj normalizaciji	7
4. Zaključci i preporuke	8

Uvod

Beograd i Priština su pod rastućim međunarodnim i domaćim pritiskom da definišu svoje odnose kroz sveobuhvatni sporazum o normalizaciji. Predstavnici i Srbije i Kosova u načelu potvrđuju svoju posvećenost punoj normalizaciji, ali imaju različito i često konfliktno shvatanje tog krajnjeg cilja. Za zvaničnike Srbije, „sveobuhvatna normalizacija“ podrazumeva „sve osim priznanja“, odnosno to da je Beograd voljan da „prepozna realnost, ali ne i nezavisnost“. Za Prištinu „priznanje je suština“, odnosno normalizacija bez priznanja je nemoguća. Priština insistira da priznanje treba da se desi najmanje 24 sata pre nego što se Srbija pridruži Evropskoj uniji (EU), kako ne bi mogla staviti veto na eventualno članstvo Kosova.

Priština i Beograd se takođe razlikuju po tome kako vide vremenski okvir koji je potreban za postizanje takvog sporazuma. Priština insistira da sporazum treba da bude postignut tokom naredne dve godine. Sa druge strane, Beograd preferira period od šest do deset godina.

Ali pre nego što Beograd i Priština započnu pregovore oko sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji, oni moraju da sprovedu Briselski sporazum iz 2013. godine. Suočeni sa protivljenjem „kod kuće“, u korist zaustavljanja dijaloga s jedne strane i međunarodnim pritiskom da dijalog ide napred, Vlade Srbije i Kosova su postigle samo postepeni i uravnotežen napredak. Napredak koji nije previše velik kako bi otuđio javnosti obe strane, ali ne i previše mali da bi ga međunarodna zajednica smatrala nedovoljnim. Takođe, pažljivo izbalansirani i dvosmisleni sporazum omogućio je obema stranama da proglase pobjedu: Beograd je zadržao svoj uticaj nad kosovskim Srbima i napravio značajan napredak u procesu evropskih integracija, dok je Priština ispunila svoj cilj oko integracije severa Kosova većinski naseljenog Srbima u svoj pravni i politički okvir i učinila umerene korake ka integraciji u EU. Međutim, implementacija je spora i o mnogim tačkama sporazuma ponovo se pregovara.

Dvosmislenost se smatra glavnim krivcem za odlaganje procesa implementacije. Mnogi posmatrači su rekli da je „dvosmislenost bila previše dvosmislena“ i da je poslužila svojoj svrsi. Oni kažu i da bi trebalo da sporazumi od sada budu jasno definisani. Ali, kako su naglasili neki od njih koji su bliski procesu pregovora u Briselu, pregovarači iz Beograda i Prištine su veoma senzitivni na domaće političke klime, te do sada nisu bili voljni da potpišu dokumente koji sadrže previše jasno definisane pojedinosti. Sve veći broj lokalnih i međunarodnih zvaničnika navodi da bi runde pregovora trebalo da proizvedu više od opšteg razumevanja, odnosno sporazumi bi trebalo da sadrže i kvantitativnu dimenziju - jasno definisane pojedinosti i jasne vremenske rokove za implementaciju.

Briselski dijalog je poslužio kao koristan instrument za prekidanje statusa kvo, posebno na severu Kosova. Iako javnost na Kosovu i u Srbiji dovode u pitanje rezultate procesa, oni podržavaju dijalog kao instrument za rešavanje sporova. Sagovornici u intervjuima su se složili da nacionalizam u Srbiji i na Kosovu ustupa mesto racionalnosti i pragmatizmu.

Nepomirljive razlike oko statusa Kosova smatraju se glavnim preprekama za normalizaciju. Kao potencijalni kompromis, barem u kratkom roku, neki od sagovornika su preporučili da Kosovo dobije članstvo u međunarodnim organizacijama, uključujući i Ujedinjene nacije, u zamenu za nepriznavanje nezavisnosti od strane Srbije. Iako članstvo zavisi i od drugih aktera i faktora, posebno Ruske Federacije, oni su preporučili da se Srbija obaveže da se neće suprotstavljati aspiracijama Kosova za članstvo u ovim organizacijama. Konkretno, Beograd ne bi lobirao protiv članstva, ne bi glasao protiv i ne bi koristio veto kada postoji ta mogućnost. I Beograd i Priština su se obavezali Briselskim sporazumom iz 2013. godine da neće ometati međusobne perspektive za integraciju u EU. Nekoliko sagovornika je predložilo da bi se isti model mogao primeniti i za članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama.

Ova analiza je zasnovana na nizu nezvaničnih intervjua sa zvaničnicima srpskih i kosovskih političkih partija, obe Vlade, predstavnicima civilnog društva i međunarodnim predstavnicima u Srbiji i na Kosovu, kao i na aktivnostima Saveta za inkluzivno upravljanje (CIG), međunarodne nevladine organizacije sa sedištem u SAD. Dokument nudi analizu procesa normalizacije od 2011. do 2017. godine, fokusirajući se na Briselski dijalog i razne nezvanične aktivnosti kao i izazove procesu normalizacije i zaključuje spiskom tema koji bi mogli biti uključeni u sveobuhvatni sporazum o normalizaciji.

Rad ne mora nužno odražavati stavove autora ili organizacije koju zastupaju. Autori su pokušali da budu tačni i izbalansirani oko elemenata koji su dominirali razgovorima i traže razumevanje sagovornika čije primedbe nisu u potpunosti prenete u ovom kratkom dokumentu.

Normalizacija bez priznanja

Srbija i Kosovo imaju različite i često sukobljene interese i ciljeve zbog kojih su se uključili u proces normalizacije. Cilj Srbije je da uđe u članstvo EU, poboljša političke i ekonomske odnose sa međunarodnom zajednicom i postepeno okonča svoj problem oko Kosova. Kosovo ima za cilj da integriše svoj severni deo koji je većinski naseljen Srbima, i koji predstavlja oko 10% teritorije, postane član međunarodnih organizacija i dobije priznanje od Srbije i pet preostalih država članica EU (Kipar, Grčka, Slovačka, Španija i Rumunija). Beograd se zalaže za normalizaciju, ali bez priznanja, i protivi se članstvu Kosova u najvažnijim međunarodnim organizacijama. Članstvo u EU je možda jedini zajednički cilj Beograda i Prištine. Obe strane su se obavezale Briselskim sporazumom iz 2013. godine da neće podrivati put druge strane u procesu evropskih integracija.

Glavna prepreka za potpunu normalizaciju odnosa je spor oko statusa. Beograd podržava „normalizaciju bez priznanja“, dok Priština tvrdi da „normalizacija podrazumeva priznanje“. U ovom kontekstu sukobljenih ciljeva, mnogi sagovornici su rekli da bi obe vlade trebalo da prvo rade na

stvaranju neophodnih preduslova za rešavanje spora oko statusa, počevši od racionalizacije unutrašnje debate, smanjenja zapaljive retorike, razmatranja dostupnih opcija i alternativa, te da izaberu opcije koje najbolje doprinose društvu. Oni su zaključili da rasprava treba da se zasniva na racionalizmu i pragmatizmu, a da izabrane opcije treba da odražavaju potrebe ljudi, a ne emocije.

Briselski dijalog je glavni pokretač procesa normalizacije. Drugi mehanizmi obuhvataju nekoliko neformalnih bilateralnih aktivnosti, uključujući međusobne posete između srpskih i kosovskih zvaničnika, kao i neformalne aktivnosti između članova parlamenata i civilnog društva.

Briselski dijalog 2011-2017.

Proces, čiji je pokrovitelj EU, prekinuo je posleratni status kvo između Kosova i Srbije. Kosovski i srpski zvaničnici nisu želeli da se rukuju, a kamoli da sednu za isti sto kako bi rešili svoje sporove, sve do početka dijaloga u Briselu. Briselski proces bi se mogao podeliti u dve faze: tzv. fazu „tehničkih pregovora“, koja je rezultovala zaključivanjem niza sporazuma 2011. godine i fazu „političkog dijaloga“, čiji je rezultat bio sporazum od 15 tačaka 2013. godine. Više od četiri godine nakon zaključivanja ovih sporazuma, implementacija i dalje zaostaje. Neki sagovornici upoznati sa procesom su potvrdili da je implementacija još komplikovanija od pregovora.

U „*tehničkim pregovorima*“ Beograd i Priština su postigli sledeće sporazume:

- **Razmena oficira za vezu.** Iako oficiri za vezu imaju minimalne odgovornosti i nejasne mandate, njihova razmena imala je simbolički značaj u „probijanju leda“ u odnosima Kosova i Srbije. Oficiri za vezu se nalaze u kancelarijama EU u Prištini i Beogradu. Oni pomažu svojim građanima oko pitanja konzularne i tehničke prirode i nisu uključeni u politička pitanja.
- **Carinski pečati.** Beograd se složio da prizna kosovske carinske pečate sa natpisom Carina Kosova. Ovaj sporazum je doprineo da nezvanični trgovinski embargo, uglavnom Srbije

prema Kosovu, bude ukinut. Iako sporazum nije bio toliko važan za Kosovo, čiji je izvoz inače veoma mali, značajno je što se njime osigurala sloboda kretanja roba. Takođe, izvoz Kosova u Srbiju se od tada umereno povećao.

- **Katastarske knjige.** Sporazum je uspostavio pouzdan katastar na Kosovu. Iako je Beograd odbio da preda originalne dokumente koje su odneti 1999. godine, pristao je da Prištini da sertifikovane kopije.
- **Priznavanje univerzitetskih diploma.** Iako nije uspostavljeno potpuno međusobno priznanje obrazovnih sistema, obe strane su pristale da uspostave sistem za sertifikaciju univerzitetskih diplome putem međunarodne obrazovne institucije. Ovo je prvenstveno pomoglo Albancima na jugu Srbije koji studiraju na univerzitetima na Kosovu.
- **Regionalno predstavljanje i saradnja.** Sporazum je omogućio Kosovu da učestvuje, potpisuje sporazume i govori na svim regionalnim sastancima. Do tada, UNMIK je potpisivao sporazume u ime Kosova. Strane su se složile da će Kosovo učestvovati pod neutralnom formulom, u kojoj bi se koristilo samo „Kosovo“, bez naziva „Republika“ i sa fusnotom koja objašnjava da je oznaka u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj Deklaraciji o nezavisnosti, što su dve konfliktne pozicije. Dok prva priznaje suverenitet Srbije nad Kosovom, drugi legalizuje pravo Kosova da proglasi nezavisnost.
- **Sporazum o integrisanim administrativnim/graničnim prelazima.** Ovo je možda bio najvažniji sporazum, pošto je uspostavio policijsku kontrolu između Srbije i Kosova. Do tada, prelazi na severu Kosova nisu bili kontrolisani od strane policije i značajne količine robe ušle su na Kosovo na nezakonit način, što je štetilo budžetima i Srbije i Kosova i omogućilo cvetanje organizovanog kriminala.
- **Razvojni fond za sever.** U pitanju je specijalni fond za četiri većinski srpske opštine na severu

Kosova, koji počiva na prihodima od carina na robu uvezenu kroz dva granična prelaza na severu. Fond može da se koristi samo za investicije. Do sada, u fond se slilo preko 10 miliona evra.

U „političkom dijalogu“ Priština i Beograd su postigli sporazum od 15 tačaka, poznat kao *Briselski sporazum*.

Iako je sporazum samo potpisan od strane dva premijera i ne sadrži jasno definisane pojedinosti, smatran je prodorom u odnosima između Srbije i Kosova. Glavni ciljevi sporazuma bili su demontiranje institucija sistema Srbije na Kosovu i integrisanje zaposlenih u institucije sistema Kosova, kao i ponuda određenog nivoa samouprave kosovskim Srbima kroz formiranje Asocijacije/Zajednice za deset opština sa većinskim srpskim stanovništvom.

Sporazum je sadržao sledeće elemente:

- Osnivanje **Asocijacije/Zajednice srpskih većinskih opština (Asocijacija/Zajednica)**. Šest od petnaest tačaka sporazuma posvećeno je Asocijaciji/Zajednici. Priština i Beograd su se složili da se Asocijacija/Zajednica formira, ali se nisu složili o njenom mandatu. Četiri godine kasnije, nastavlja se proces pregovaranja o nadležnostima Asocijacije/Zajednice, ali rezultata nema na vidiku. Sledeći korak je izrada statuta Asocijacije/Zajednice oko koje albanski i srpski predstavnici imaju dijametralno suprotstavljene stavove. Zvaničnici kosovskih Albanaca tvrde da Asocijacija/Zajednica treba da bude nevladina organizacija koja ima za cilj da promoviše saradnju među deset opština sa srpskom većinom u četiri oblasti koje su navedene u Briselskom sporazumu: obrazovanje, zdravstvena zaštita, ruralno i urbano planiranje i ekonomski razvoj. Međutim, ona po njima ne bi trebalo da preuzme nadležnosti u ovim oblastima od opština. Drugim rečima, Asocijacija/Zajednica ne može da uzme nadležnosti opštinama već samo da ih dopuni. Srpski zvaničnici i predstavnici kosovskih Srba tvrde da bi Asocijacija/Zajednica trebalo da postane političko telo s ovlašćenjima za donošenje odluka u ove četiri oblasti.

- **Integracija pripadnika srpskih bezbednosnih struktura u kosovsku policiju.** Srpska policija i pripadnici civilne zaštite na severu su integrisani u kosovsku policiju i druge institucije. Može se zaključiti da je ovaj deo sporazuma u potpunosti implementiran.
- **Integracija pravosuđa u pravni okvir Kosova.** Ovaj element sporazuma je više puta pregovaran. Dva predsednika su se još jednom složila na sastanku u Briselu u septembru ove godine, da okončaju implementaciju sudske integracije do 17. oktobra 2017. godine.
- **Organizovanje lokalnih izbora u četiri opštine na severu.** Ova tačka je samo do pola implementirana. Lokalni izbori su održani, ali institucije opštinske uprave nisu uspostavljene. Izbori su rezultovali samo novim gradonačelnicima i skupštinama opština. Većinu usluga za građane na severu nastavljaju da pružaju institucije Republike Srbije, poznate kao paralelne institucije.
- **Telekomunikacija i energetika.** Kosovo je dobilo sopstveno telefonski pozivni broj. Energetski sporazum još uvek nije implementiran. Implementacija energetskog sporazuma ima finansijske implikacije za obe strane. Kosovo gubi milione evra zbog toga što nije član međunarodne mreže i ne može povezati svoj visokonaponski sistem, za čiju izgradnju je potrošeno 400 miliona evra iz kredita, na regionalnu mrežu. Neki od sagovornika sa Kosova su rekli da bi primena energetskog sporazuma trebalo da postane uslov za formiranje Asocijacije/Zajednice.
- **Beograd i Priština neće blokirati niti ohrabrivati druge da blokiraju napredak druge strane na njihovom putu ka EU.** Iako prilično apstraktna obaveza, sada ni jedna strana nije u stanju da blokira drugu. Međutim, sagovornici iz Prištine se plaše da Srbija, ako postane članica EU pre Kosova, što je najverovatnije, može staviti veto na članstvo Kosova. Neki su predložili da EU primeni klauzulu koja sprečava Srbiju da glasa o članstvu Kosova.

Skupština Kosova je ratifikovala Briselski sporazum kao međunarodni sporazum, čime su kosovske institucije obavezane da ga sprovedu. Sa druge strane, Skupština Srbije to nije učinila. Ustavni sud Srbije zaključio je da je sporazum isključivo politički dokument.

Implementacija kasni četiri godine u odnosu na dogovorenu agendu. Mnogi od sagovornika iz Beograda i Prištine su tvrdili da se sprovođenje odgađa u velikoj meri pošto proces ne sadrži jasne sankcije ili nagrade povezane sa sprovođenjem. Medijatori iz EU ne žele da preuzmu ulogu tumačenja sporazuma i da krive stranke za odlaganje implementacije. Predstavnici EU su rekli da je unija jednostavno posrednik, a sa sedijalog vodi između Kosova i Srbije. Sagovornici su ponudili različita tumačenja Briselskog dijaloga, neki ga hvale, drugi kritikuju. Ali, kako je jedan međunarodni sagovornik rekao, „ne treba zaboraviti odakle smo počeli, stvari su bile mnogo teže pre dijaloga.“

Neformalna direktna saradnja

Proces normalizacije podržan je od strane različitih neformalnih aktivnosti koje organizuju srpske i kosovske organizacije civilnog društva. Drugi niz aktivnosti pomogle su međunarodne nevladine i vladine organizacije. Osnovni cilj ovih neformalnih aktivnosti bio je da se uvede kakva-takva „normalnost“ u odnose između kosovskog i srpskog društva. Mnogi kažu da je zvanični dijalog fokusiran samo na normalizaciju odnosa između vlada.

Kako ove aktivnosti pokazuju, ima mnogo mogućnosti za direktnu saradnju između Beograda i Prištine, ali i ograničenja zbog pitanja vezanih za status. Prekogranična saradnja (CBC) je jedna od oblasti u kojoj bi obe strane imale koristi, i do sada do nje nije došlo. Predloženo je da Evropska komisija izradi kompromisni predlog za Beograd i Prištinu kako bi mogli da koriste takve fondove.

- **Komisije Kosova i Srbije za nestala lica.** Oko 1.650 ljudi se i dalje vode kao nestali iz rata na Kosovu – oko 1.100 Albanaca, i oko 550 iz srpske i drugih zajednica. Međunarodni komitet

Crvenog krsta pomaže saradnju po ovom pitanju, ali komisije Vlada Srbije i Kosova vode sam proces. Rezultat ove saradnje je značajan: pre trinaest godina, bilo je preko 3.400 nerešenih predmeta. Rešavanje problema nestalih osoba je važan korak ka normalizaciji i pomirenju između dva društva.

- **Saradnja između privrednih komora.** U sklopu normalizacije, uz podršku Asocijacije evropskih privrednih komora (*Eurochambres*), Privredna komora Srbije i Privredna komora Kosova potpisale su Memorandum o razumevanju, obavezujući na promociju trgovinske i ekonomske saradnje. Kasnije su potpisale niz sporazuma, uključujući pristajanje na arbitražu kao sredstvo za rešavanje trgovinskih sporova, kao i razmenu predstavnika komora. U tom duhu, Privredna komora Srbije je podržala prijavu za članstvo Privredne komore Kosova u *Eurochambres*-u 2015. godine, što je značajan preokret u odnosu na prethodnu odluku iz 2008. kojom je pristupanje blokirano.
- **Saradnja između poslanika.** Postoje dve neformalne inicijative - prva koju je pokrenuo Savet za inkluzivno upravljanje zajedno sa Švajcarskim saveznom ministarstvom spoljnih poslova i druga koju je pokrenuo OEBS promovisanjem saradnje između skupština Kosova i Srbije. CIG je započeo svoju inicijativu 2014. godine. Okuplja članove svih važnijih parlamentarnih partija iz Srbije i Kosova i većina sastanaka se održava u Beogradu i Prištini. Inicijativa se bavi temama vezanim za dijalog u Briselu i proces normalizacije i promoviše saradnju između parlamenata u cilju jačanja unutrašnjih kapaciteta za rešavanje konflikata i smanjenja zavisnosti od međunarodne medijacije. Inicijativa je rezultirala formiranjem neformalne zajedničke grupe poslanika pod nazivom „Grupa za saradnju.“
- **Saradnja civilnog društva.** Saradnja između srpskih i kosovskih organizacija civilnog društva pokriva oblasti politike i praktične politike, medija i obrazovanja. Takva saradnja je naročito korisna u normalizaciji odnosa između društava i na unapređenju procesa integracije

u EU. S obzirom na to da je njihov rad politički manje osetljiv, ove organizacije se bave mnogim osetljivim pitanjima koja još uvek nisu previše popularna kod vlasti i birača, čime suštinski nude nešablonsko razmišljanje.

Koraci prema sveobuhvatnoj normalizaciji

Postoje indicije da se i Beograd i Priština pripremaju za pregovore o sveobuhvatnom sporazumu o normalizaciji. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić najavio je pokretanje unutrašnjeg dijaloga u Srbiji o održivom rešenju za kosovsko pitanje. Mnogi od kosovskih političara podržavaju interni dijalog sa srpskom zajednicom na Kosovu. I predsednik Kosova Hašim Tači izjavio je da se priprema za sastavljanje tima za pregovore. Dva predsednika još jednom pokazuju rastuću spremnost, da se nakon zida u Severnoj Mitrovici i incidenta oko voza na Kosovu pozicioniraju kao pragmatični lideri koji su spremni da se suoče sa teškim pitanjima.

Međunarodna zajednica takođe preporučuje različite korake u pravcu napredovanja procesa. Poglavlje 35, koje je mehanizam praćenja odnosa Srbije sa Kosovom, već uslovljava put Srbije ka članstvu u EU rešavanjem odnosa sa Kosovom.

Unutrašnji dijalog u Srbiji: predsednik Srbije Aleksandar Vučić najavio je pokretanje unutrašnjeg nacionalnog dijaloga o Kosovu, gde bi sve relevantne osobe i institucije u Srbiji mogle ponuditi svoj doprinos. Kako je naveo cilj dijaloga je da „zadržimo ono što je naše, ali prepoznamo stvarnost“. Nakon saopštenja je usledila serija članaka predsednika Vučića, ministra spoljnih poslova Ivica Dačića i brojnih drugih političara iz vladajućih i opozicionih stranaka. Vlada Srbije planira da organizuje nekoliko rasprava među državnim institucijama, univerzitetima i organizacijama civilnog društva. Cilj ovih debata je da daju doprinos za potencijalno rešavanje spora između Srbije i Kosova.

Nakon okončanja nacionalne debate, srpske državne institucije bi navodno izašle sa novom

politikom prema Kosovu. Neki spekušu da će nova politika uključivati neki oblik prepoznavanja nezavisnosti Kosova, dok drugi tvrde da nikakva suštinska promena postojeće politike neće biti rezultat dijaloga. Reakcije srpske javnosti bile su mešovite: inicijativa je dobila snažnu podršku vladajućih partija, ali opozicione stranke i mnoge organizacije civilnog društva smatraju da je to „farsa“, čija je svrha kupovina vremena, kako bi predsednik Vučić dobio veću međunarodnu podršku. Sagovornici su izrazili konsenzus da će Srbija imati problema da postane članica EU bez priznavanja Kosova, ili bar bez pravnog odustajanja od teritorijalnog potraživanja Kosova.

Jedan broj sagovornika rekao je da je još jedan cilj nacionalnog dijaloga da se utemelji legitimitet Briselskog dijaloga i sporazuma koji su iz njega proistekli, posebno u pravnom kontekstu. Ustavni sud Srbije je postavio pitanje legalnosti sporazuma kada je presudio da Briselski sporazum iz 2013. godine ne predstavlja pravni akt, već samo političku odluku. Za razliku od kosovskog parlamenta, srpski parlament nije ratifikovao Briselski sporazum. Međutim, glavni cilj nacionalnog dijaloga ostaje priprema za postizanje pravno obavezujućeg sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji i istovremeno ispunjavanje uslova koji proističu iz Poglavlja 35.

Unutrašnji dijalog na Kosovu: Briselski dijalog ima dva cilja: normalizaciju odnosa između Prištine i Beograda i integraciju srpske zajednice u sistem Kosova. Prvi se ne može uspešno završiti bez drugog. Iako kosovski Srbi učestvuju na izborima i u institucijama, njihova integracija u kosovski sistem i društvo daleko je od potpune. Nepoverenje i sumnja između Albanaca i Srba na Kosovu i dalje postoje. Nekoliko kosovskih stranaka, posebno Pokreta Samoopredeljenje, pozivaju na unutrašnji dijalog sa kosovskim Srbima o društvenoj integraciji.

Ovaj dijalog bi mogao da reši neka od osetljivih političkih pitanja, uključujući i Asocijaciju/Zajednicu. Nekoliko sagovornika – kosovskih Albanaca koji se suprotstavljaju osnivanju Asocijacije/Zajednice tvrdili su da bi njihov pristup bio drugačiji ukoliko bi predlog došao od

kosovskih Srba. „Razgovarali bismo o korisnosti Asocijacije/Zajednice sa kosovskim Srbima“. Ali kada predloži potiču iz Beograda, „mi ih potpuno odbacujemo“. Dodali su da je njihov problem „sa Beogradom, ne sa kosovskim Srbima ili Zajednicom/Asocijacijom“.

Implementacija Briselskog sporazuma: pre nego što strane započnu novi pregovarački proces, one moraju da implementiraju Briselski sporazum u potpunosti. Priština bi trebalo da uspostavi Asocijaciju/Zajednicu, a Beograd bi trebalo da implementira energetske sporazum, što su dva poslednja neispunjena elementa Briselskog sporazuma.

Zaključci i preporuke

Spor oko statusa je i dalje „carevo novo odelo“. Sagovornici na Kosovu tvrde da Kosovo ne može normalizovati svoje odnose sa Srbijom sve dok ga Srbija potražuje kao svoju teritoriju. Sagovornici iz Srbije su na to odgovorili da Srbija ne može tretirati Kosovo kao zasebnu državu. Umesto toga podržavaju formulu statusne neutralnosti, u okviru koje se sprovodi Briselski proces. Srpski sagovornici kažu da normalizacija odnosa ne bi trebalo da bude status, već rešavanje konkretnih pitanja. Kao što je jedan od njih rekao, „neophodna je nejasnoća u statusu i jasnost u sporazumima“. Beograd takođe insistira na rešavanju pitanja imovine na Kosovu, tvrdeći da Srbija odnosno srpske kompanije poseduju deo bivše društvene imovine na Kosovu. Priština odbija da se bavi ovim pitanjima, tvrdeći da je Kosovo jedini zakonski vlasnik. Neki sagovornici su predložili da se imovinski problemi rešavaju na osnovu modela rešavanja takvih sporova na području bivše Jugoslavije.

Izazovi za normalizaciju

- Sporadični incidenti – kao što su incident sa vozom i zid u Severnoj Mitrovici – komplikuju proces normalizacije. Kao rezultat, veliki broj domaćih i međunarodnih resursa usredsređen je na kontrolisanje štete, a ne na proces implementacije. Ono što je pozitivno

je to da ovi događaji nisu rezultirali ni jednim međunacionalnim incidentom na Kosovu, pokazujući da su odnosi između dve zajednice stabilni i da ih više ne mogu destabilizovati simbolični incidenti.

- Zapaljiva retorika ostaje konstantno opterećenje za procese, izazivajući konfuziju i sumnju u proces normalizacije i njegove ciljeve. Isti lideri koji govore o ratu ujutro, govore o miru uveče. Javnosti i na Kosovu i Srbiji su razumljivo dezorijentisane i kao rezultat toga izgubile su poverenje u svoja politička rukovodstva.
- Dijalogu nedostaju jasna načela; te je on više ad hoc proces. Drugi procesi, poput pregovora u Beču, bili su zasnovani na nekim širokim principima. Međutim, postavljanje principa u ovoj fazi možda nije moguće, tako da resursi treba da se usredsrede na implementaciju sporazuma. Budući dijalozi, međutim, treba da budu zasnovani na jasnim i transparentnim principima.
- Dijalog nije dovoljno inkluzivan „kod kuće.“ Vlade retko dele informacije o dijalogu sa svojim skupštinama i sa javnošću. Građani su obično obavješteni tek nakon potpisivanja sporazuma.
- Kredibilitet EU se smanjuje u Srbiji i na Kosovu. Članstvo u EU se sve više smatra dalekim ishodom, što za posledicu ima manje entuzijazma za proces normalizacije. Kašnjenje liberalizacije viznog režima za Kosovo zbog neratifikacije sporazuma o granici sa Crnom Gorom – dok je liberalizacija viza odobrena Ukrajini i Gruziji sa stvarnim graničnim pitanjima – podriva nadu Prištine za integraciju u EU.
- Konstruktivna dvosmislenost, koja je bila nužnost na početku procesa, postaje previše dvosmislena i time prepeka za proces implementacije. Konstruktivnu dvosmislenost treba zameniti konstruktivnom nedvosmislenošću i transparentnošću. Jedan od najistaknutijih primera dvosmislenosti je značenje fraze „potpun pregled“ (*full overview*) prilikom opisivanja nadležnosti Asocijacije/Zajednice, omogućavajući Beogradu da tvrdi da

Asocijacija/Zajednica ima izvršne nadležnosti u navedenim oblastima, a Prištini da tvrdi da ona ima samo koordinacionu ulogu.

- Nastavak otpora pet država članica EU da priznaju Kosovo se smatra ozbiljnim problemom za kosovsku perspektivu u EU i time smanjuje entuzijazam za normalizaciju sa Srbijom.
- Nedostatak podrške građana za normalizaciju. Vlade treba da se više angažuju u javnim kampanjama kako bi povećale podršku građana za normalizaciju i integraciju u EU.

Predložene promene sadašnjeg pristupa

- Kao i Srbija, Kosovo bi takođe trebalo da ima jasne i kredibilne izglede za integraciju u EU. Vizna liberalizacija je dobar početak. Priština i međunarodna zajednica bi trebalo da potraže rešenje za uklanjanje uslovljavanja vizne liberalizacije demarkacijom granice sa Crnom Gorom.
- Vlade bi trebalo da budu transparentnije sa javnošću. Pored transparentnosti, vlade bi trebalo da postanu inkluzivnije „kod kuće“, posebno kroz uključivanje opozicionih partija u proces. One bi trebalo da pokažu konstruktivnu transparentnost i da ponude detalje o sporazumima i da pripreme izveštaje o implementaciji koji sadrže konkretne podatke kada je to moguće, kao što je u slučaju sertifikacije diploma.
- Normalizaciju treba podržati drugim spoljnim komplementarnim aktivnostima uključujući sport, umetnost i obrazovanje.
- EU bi trebalo da ponudi više objašnjenja i smernica u procesu implementacije i da interno upozorava strane o posledicama svojih akcija.
- EU bi trebalo da učini perspektivu članstva u EU i za Srbiju i Kosovo kredibilnijom i vidljivijom. Kada je to moguće, trebalo bi da podrži infrastrukturne projekte i institucionalnu reformu kroz konkretne akcije, kao što je pružanje finansijske podrške autoputu Niš-Priština.

- EU, zajedno sa kosovskim i srpskim zainteresovanim stranama, treba da definiše set širokih načela za proces normalizacije.
- Kosovo i Srbija više nisu na vrhu agendi međunarodnih aktera. Ovo je prilika za Beograd i Prištinu da izrade zajednički program o pitanjima od zajedničkog interesa, uključujući regionalnu saradnju i evropske integracije.

Teme koja je potrebno razmotriti u sveobuhvatnom sporazumu

Kako je rekao predsednik Srbije Aleksandar Vučić, brzo rešenje bi bilo priznanje Kosova, ali pod ovim okolnostima nije verovatno da će se dogoditi. U ovom kontekstu, međunarodna zajednica traži model koji omogućava normalizaciju bez priznanja.

U nastavku je spisak pitanja između za koja sagovornici iz Srbije i Kosova sugerisali da bi trebala biti deo sveobuhvatog sporazuma.

- **Putne isprave.** Srbija prepoznaje većinu kosovskih putnih isprava, ali ne i pasoša. Strane treba da preispitaju ovo pitanje i u potpunosti priznaju dokumente druge strane.
- **Simboli.** Strane treba da nađu model kojim priznaju ili bar tolerišu simbole druge strane.
- **Obrazovanje.** Priština i Beograd treba da bezuslovno priznaju diplome na svim nivoima. Univerzitet u Severnoj Mitrovici takođe treba da bude legalizovan na Kosovu.
- **Pravosudni sistemi.** Priznavanje pravosudnih sistema i njihovih odluka i dokumenata. Beograd i Priština treba da priznaju pravne odluke sudova jedne druge. Trenutno sudske odluke na Kosovu, na primer, o razvodu braka, nisu priznate u Srbiji i obrnuto. Takvo uzajamno priznavanje direktno bi poboljšalo živote ljudi na Kosovu i Srbiji.
- **Međusobna direktna saradnja u oblasti bezbednosti.** Priština i Beograd treba da formalizuju i ojačaju saradnju između svojih

policijskih snaga, obaveštajnih službi i sudova kako bi se bolje borili protiv korupcije i organizovanog kriminala.

- **Članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama.** Srbija se protivi članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama, posebno u UN. Tenzije se često povećavaju kada se Kosovo prijavi za pridruživanje organizacijama kao što su UNESCO ili Interpol. Neki sagovornici iz Prištine rekli su da članstvo Kosova u ovim glavnim međunarodnim organizacijama može biti prihvatljivo rešenje u zamenu za nepriznavanje Srbije.
- **Pomirenje.** Obe strane podržavaju, barem zvanično, proces pomirenja, međutim, u tom pravcu nije mnogo učinjeno. Neki sagovornici su sugerisali da bi Srbija trebalo da se izvini Kosovu, a Kosovo da se izvini kosovskim Srbima i drugim nealbanskim zajednicama.
- **Članstvo u EU.** Obe strane priznaju da je integracija u EU zajednički cilj. Stoga su u Briselskom sporazumu potvrdile da neće ometati put druge strane prema članstvu. Priština želi da proces normalizacije koristi kao sredstvo za omekšavanje položaja pet članica EU koje ne priznaju Kosovo. Neki od sagovornika tvrde da Priština smatra da bi Beograd mogao imati pozitivnu ulogu kod ovih pet država članica, tvrdeći da je u dugoročnom interesu Srbije da Kosovo bude u EU. Međutim, neki sagovornici iz Beograda odbacili su takav predlog, rekavši da Beograd ne bi trebao da blokira integraciju Kosova u EU, ali da ne bi trebao ni da je pomaže.

Postignuta je saglasnost da EU treba da učini perspektivu članstva i za Srbiju i Kosovo kredibilnijom i vidljivijom. Mnogi sagovornici su takođe naveli da bi postizanje i sprovođenje sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji trebalo da bude strog uslov za članstvo u EU za Srbiju i Kosovo. Takvo uslovljavanje bi otklonilo svaku sumnju da bi mogli postati punopravni članovi evropske porodice bez prethodnog uspostavljanja dobrih odnosa i rešavanja svih otvorenih sporova. EU verovatno neće uvesti još jedan „zamrznut sukob“. U tom kontekstu,

predstavnicima EU treba da postanu sve glasnjiji i sve više uključeni u proces, kao i da pruže političku i finansijsku podršku. Na primer, podrška izgradnji autoputa od Niša do Prištine mogla bi imati značajan uticaj na intenziviranje društvenih interakcija i ekonomske saradnje između srpskog i kosovskog društva.

O autorima

Shpetim Gashi je potpredsednik Saveta za inkluzivno upravljanje, međunarodne nevladine organizacija sa sedištem u SAD. Bavi se pitanjima upravljanja i političkog razvoja u zemljama u tranziciji. Magistrirao je na međunarodnim poslovima na Univerzitetu Kolumbija i diplomirao političke nauke na Univerzitetu Masačusets Boston.

Igor Novaković je saradnik u Srbiji Saveta za inkluzivno upravljanje. Autor je više analiza, političkih novina i članaka na teme u vezi sa međunarodnim odnosima, bezbednosnom saradnjom, međuetničkim dijalogom i integracijom manjina. Doktorirao je na Fakultetu političkih nauka na Univerzitetu u Beogradu, dok je postdiplomske studije iz oblasti međunarodnih odnosa završio na Univerzitetu u Bolonji.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung | Kancelarija Beograd
Dositejeva /51/1 11000 Beograd

Odgovorna osoba:
Ursula Koch-Laugwitz | Direktorica, Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru
Tel.: ++381 (11) 3283 271 | Fax: ++381 (11) 3283 285
www.fes-serbia.org

Narudžbina publikacija:
info@fes-serbia.org

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Friedrich Ebert.