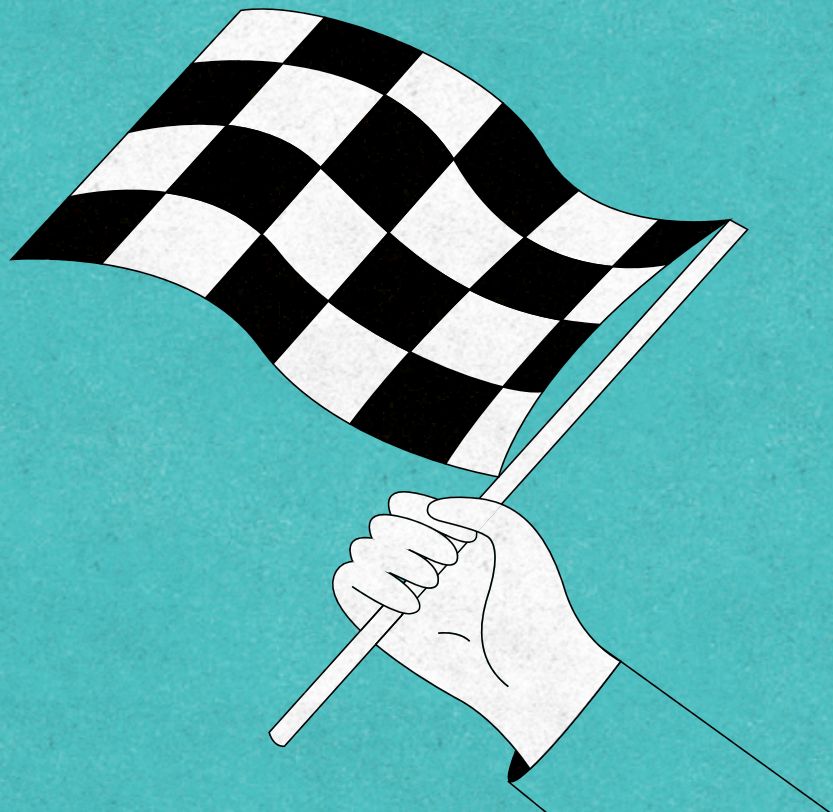


KAKO PRIZNATI REALNOST? PITANJE SRPSKOG PRIZNANJA KOSOVA

BODO WEBER I AGRON BAJRAMI

Berlin - Priština
Jun 2018.

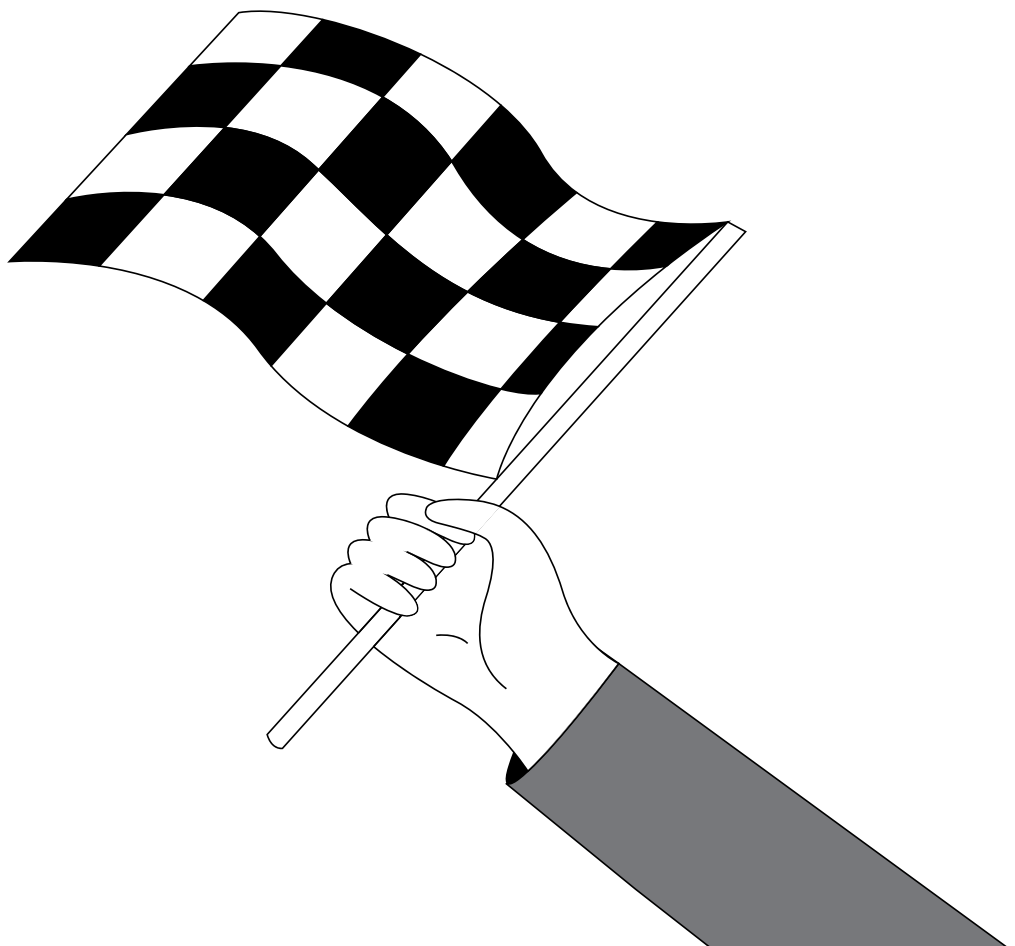


2

KAKO PRIZNATI REALNOST? PITANJE SRPSKOG PRIZNANJA KOSOVA

BODO WEBER I AGRON BAJRAMI

Berlin - Priština
Jun 2018.



1 → Originalni okvir političkog dijaloga

2 → Prepoznavanje realnosti: Pitanje Srpskog priznanja Kosova

3 → Kosovski put ka EU i članstva u UN

4 → Kolektivna etnička zaštita kao sredstvo (dez)integracije:
Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom

5 → Šta Kosovo može ponuditi Beogradu? Bilateralna pitanja u pregovorima o sveobuhvatnom sporazumu

DPC-KFOS Policy Note studija

Seriya Policy Note studija „Jačanje perspektive Kosova”

Autori:

Bodo Weber i Agron Bajrami

Prevod:

Biljana Simurdić

Lektura:

Kirsty Campbell; Urednički odbor DPC (na engleskom), Bodo Weber (srpski)

Berlin - Priština

Jun 2018.

Ova serija Policy Note studija je deo dijaloga i projekta zagovaranja pod nazivom “Jačanje perspektive Kosova – pregovori o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu između Kosova i Srbije”, koji zajednički organizuju Savet za politiku demokratizacije (DPC, Berlin), Kosovska Fondacija za otvoreno društvo (KFOS) i Grupa za pravne i političke studije (GLPS, Priština), uz podršku KFOS.

08
PREDGOVOR

10
**IZVRŠNI
SAŽETAK**

11
UVOD

**PITANJE PRIZNANJA
U DOSADAŠNJIM
MEĐUNARODNIM
PREGOVORIMA O SPORU
OKO STATUSA**

17
**PUNO FORMALNO
PRIZNANJE ILI
REDUKOVANA FORMA?**

23
ZAKLJUČAK

PREDGOVOR

Ova studija je prva iz serije policy notes koje će biti publikovane tokom ove godine, a koji se bave tzv. „novom fazom” u političkom dijalogu Kosova i Srbije, pod okriljem EU. Konkretno, ova serija tekstova će biti posvećena pregovorima o konačnom, sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu o punoj normalizaciji odnosa između dve države. Obuhvatiće najvažnije aspekte i elemente potencijalnog budućeg sporazuma, kako iz kosovske tako i međunarodne perspektive, kao deo šireg dijaloga i projekta zagovaranja nazvanog „Jačanje kosovske perspektive - pregovori o konačnom sveobuhvatnom sporazumu između Kosova i Srbije” čiji su organizatori Savet za politiku demokratizacije (DPC, Berlin), Fondacija za otvoreno društvo Kosova (KFOS) i Grupa za pravne i političke studije (GLPS, obe sa sedištem u Prištini).

Kroz niz aktivnosti, projekat nastoji da pomogne u procesu dijaloga između kreatora političkih, aktera civilnog društva sa Kosova i zapadnih zvaničnika o poziciji Kosova u predstojećim pregovorima. Umesto da ponudi već pripremljene preporuke o pregovaračkoj poziciji Kosova, namera je da ove policy notes posluže kao katalizator u intenzivnoj, korisnoj debati i dijalogu. Sa ovakvim pristupom, cilj autora i organizatora celokupnog projekta je da pomognu u prevazilaženju strukturnih ograničenja u vezi sa predstojećim pregovorima o sveobuhvatnom konačnom sporazumu. Njihov krajnji cilj je da doprinesu održivom rešenju spora između Kosova i Srbije koji će označiti kraj statusa obeju država kao nedovršenih i stvoriti važne preduslove za trajni mir u regionu i za održivu demokratsku transformaciju Kosova i Srbije.

IZVRŠNI SAŽETAK

Odlazeći nemački ministar inostranih poslova Zigmund Gabriel je u februaru 2018. razljutio srpske vladine zvaničnike izjavom da je „prihvatanje nezavisnosti Kosova centralni uslov” za pristupanje EU. Gabriel je dirnuo u verovatno najspornije pitanje u naporima Zapada da se reši spor dve zemlje oko statusa: srpsko priznanje Kosova kao nezavisne države.

Ovo pitanje se pojavljivalo u međunarodnim pregovorima u različitim, manje ili više eksplicitnim formama od kada je Zapad priznao da je nezavisnost Kosova jedino preostalo rešenje dugotrajnog spora oko statusa. Politički dijalog pod okriljem EU koji je povezo beogradsko prihvatanje gubitka Kosova sa njegovim aspiracijama za članstvo u EU je na početku ostavio pitanje priznanja po strani, odloživši ga za kasniju fazu u procesu. Nejasna pravna priroda Sporazuma iz aprila 2013. godine je omogućila Srbiji da *de facto* prizna realnost nezavisnog Kosova bez obaveze da to uradi i na pravni način. Pitanje je ponovo iskrslo na političkoj sceni nakon što je u julu 2017. najavljena nova faza u dijalogu i pregovori o konačnom, svebuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu o punoj normalizaciji.

Sadašnja debata o priznanju, pogotovo u Srbiji, je postala žrtva pojačanog diskursa i političkog spina koji dominira političkom atmosferom u dugom aktuelnom prelaznom periodu pre pravog početka pregovora. Pre bilo kakvih ozbiljnih pregovora biće nužno da EU, podržana od strane SAD, obavi pripremno resetovanje. To tre-

ba da uključi reafirmaciju izvornog okvira i ciljeva političkog dijaloga: pun teritorijalni integritet i suverenitet Kosova (i Srbije); pun međunarodni subjektivitet Kosova; puna normalizacija bilateralnih odnosa; te institucionalnu funkcionalnost države Kosovo. Nadalje, diskurs u Srbiji (kao i na Kosovu i u Briselu) treba da se vrati u pomenuti okvir. Kad to bude postignuto, razgovori o pitanju priznanja će se najverovatnije fokusirati na dve opcije koje su ranije bile dominantne u debati: puno, formalno priznanje Kosova od strane Srbije; ili redukovana pravna forma po modelu Osnovnog ugovora između Zapadne i Istočne Nemačke iz 1972. godine.

Puno formalno priznanje, uključujući razmenu ambasadora, bilo bi najčistije rešenje. Sadržalo bi jasnu poruku Srbiji da je Kosovo otišlo. Isto tako, to bi za Srbe na Kosovu naglasilo činjenicu da je njihova država Republika Kosovo. Pored toga, to bi podstaklo države koje nisu priznale Kosovo iz redova članica EU i Saveta bezbednosti UN da odustanu od otpora priznanju Kosova. Međutim, takav oštar zaokret nosi najveći rizik od neuspeha na potrebnom referendumu o promeni ustava u Srbiji, koji bi se odnosio na to da se Kosovo ukloni iz teksta kao sastavni deo države.

Takav rizik može biti otklonjen prihvatanjem redukovanog oblika priznanja na linijama ugovora dve Nemačke, značajno prilagođenog kako bi bio primenjiv na lokalni kontekst. Ovako ograničena forma priznanja bi nosila različite rizike, ukl-

jučući namerno pogrešno tumačenje u Srbiji i među kosovskim Srbima da nezavisnost Kosova nije konačna, kao i snaženje trenutne političke pozicije država koje ne priznaju Kosovo. Iz ovih razloga ova opcija bi jedino bila održiva iz perspektive Kosova i ključnih zapadnih aktera ukoliko bi rezultirala istim ishodom sporazuma kao i u slučaju punog, formalnog priznanja. Jedina razlika bi bila u tome što bi Srbija i Kosovo razmenili „stalne predstavnike”, a ne ambasadore. U tom slučaju, zapadni narativ bi predstavio tu opciju kao veliki ustupak Srbiji, te bi se prebacilo odgovornost za punu implementaciju na Beograd. Od Srbije bi se moralo tražiti čvrste garancije.



Sadašnja debata o priznanju, pogotovo u Srbiji, je postala žrtva pojačanog diskursa i političkog spina koji dominira političkom atmosferom u dugom aktuelnom prelaznom periodu pre pravog početka pregovora.

01

UVOD

Odlazeći nemački ministar inostranih poslova Sigmar Gabriel je 15. februara 2018. godine posetio Prištinu. Na konferenciji za štampu, sa predsednikom Vlade Kosova Ramušem Haradinajem, Gabriel je razbesneo srpske vladine zvaničnike kada je rekao:

„Ukoliko Srbija želi da napreduje prema EU, izgradnja vladavine prava je primarni uslov. Ali, prirodno, to je i prihvatanje nezavisnosti Kosova. To je centralni uslov za napredak.”¹

Ovo je bila najbeskompromisnija izjava o ovom pitanju od pokretanja političkog dijaloga pod okriljem EU o pitanju srpskog priznanja Kosova od strane zvaničnika iz EU (i sa Zapada), pa otuda razlog za ljutnju Beograda. Većina zapadnih drža-

va je kosovsku Deklaraciju o nezavisnosti 2008. godine smatrala jednim preostalim održivim rešenjem za dugotrajni spor oko statusa između ove dve države Zapadnog Balkana. Nemačka kancelarka Merkel je 2011. otvorila prostor za politički dijalog kada je eksplicitno povezala aspiracije Srbije za članstvo u EU sa beogradskim priznanjem nezavisnosti Kosova kao nepromenljive činjenice. Ipak, politički dijalog koji je zvanično otpočeo 2012. godine nije definisao pravnu formu u kojoj bi Srbija trebala da prizna Kosovo kao nezavisnu državu. Ovo pitanje je konačno stavljeno na dnevni red najavom u julu 2017. „nove faze” u dijalogu i predstojećim pregovorima o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu o punoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova. Ovaj sporazum će biti prvi u okviru dijaloga

¹ „Sigmar Gabriel tells Serbia it must accept Kosovo’s independence to join EU,” *Deutsche Welle*, 15. 02. 2018, dostupno na: <http://www.dw.com/en/sigmar-gabriel-tells-serbia-it-must-accept-kosovos-independence-to-join-eu/a-42593839>.



Ukoliko Srbija želi da napreduje prema EU, izgradnja vladavine prava je primarni uslov. **Ali, prirodno, to je i prihvatanje nezavisnosti Kosova. To je centralni uslov za napredak.”**

SIGMAR GABRIEL

koji je pravno obavezujući, pa su stoga pregovori o pitanju priznanja neizbežni.

Za razliku od interpretacija izjave ministra Gabriela od strane srpskih zvaničnika,² njegova izjava je ostavila otvorenom konkretnu pravnu formu srpskog priznanja Republike Kosovo. Od početka pregovora o sporu oko statusa uz posredovanje Zapada, dve opcije su se pojavile kao potencijalno rešenje:

1. formalno priznanje Republike Kosovo od strane Srbije,

2. redukovana forma priznanja po modelu Osnovnog ugovora između Zapadne i Istočne Nemačke iz 1972. godine (poznat kao Nemačko-nemački, a kasnije kao sporazum dve Nemačke).

Ova studija analizira potencijalna rešenja pitanja srpskog priznanja Kosova. Ono se smatra jednim od politički najosetljivijih pitanja u budućim pregovorima oko konačnog sveobuhvatnog sporazuma. U prvom delu razmatra se uloga pitanja priznanja u ranijim nastojanjima Zapada da se reši spor oko statusa, kao i u okviru političkog dijaloga do sada. Drugi deo analizira dva potencijalna rešenja - puno formalno priznanje ili Nemačko-nemački sporazum - primenom analize isplativosti (*cost-benefit analysis*). Političke implikacije obe opcije se razmatraju u odnosu na opšti cilj političkog dijaloga onako kako je izvorno definisan od strane Zapada (teritorijalni integritet i suverenitet Kosova i pun međunarodni subjektivitet; uz punu normalizaciju bilateralnih odnosa između Srbije i Kosova). Završni deo sadrži opservacije u vezi sa predstojećim pregovorima o sporazumu između Kosova i Srbije.

² „Serbian FM tells German counterpart to ‘accept reality’” B92, 16. 02. 2018, dostupno na: https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=02&dd=16&nav_id=103503.

PITANJE PRIZNANJA U DOSADAŠNJIM MEĐUNARODNIM PREGOVORIMA O SPORU OKO STATUSA

Pitanje priznanja Kosova kao nezavisne države od strane Srbije se pojavilo u različitim oblicima za vreme pregovora koje je predvodio posrednik UN Marti Ahtisari, a potom „Trojka”. Pregovori su označili neuspeh zapadnog pristupa posredovanja u konfliktu u rešavanju spora oko statusa.

Plan specijalnog izaslanika UN Martija Ahtisarija za rešenje spora oko statusa, Sveobuhvatni

predlog za rešenje statusa Kosova (CSP),³ sa- držao je predlog nadgledane nezavisnosti za Kosovo i zbog toga ga je Srbija odbila nakon što je predstavljen obema stranama u februaru 2007. Predlog u potpunosti je isključio pitanje srpskog priznanja Kosova. Uprkos tome, na kraju konsultacija u Beču kosovski pregovarači su pretpostali da predložena nadgledana nezavisnost takođe podrazumeva, u određenom

3 https://web.archive.org/web/20091009130102/http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf.

momentu, puno i formalno priznanje od strane Srbije.⁴

Proces koji je vodila Trojka⁵, koji je potom usledio i trajao četiri meseca (avgust-decembar 2007) imao je nameru da „ne ostavi nijedan kamen neokrenut u traganju za obostrano prihvatljivim ishodom”.⁶ Za vreme razgovora, tim Išinger-Vizner-Harčenko je „podsticao strane da razmotre niz opcija za status Kosova... (i) ispitaju zajedno sa obe strane svaki razuman ishod u vezi sa statusom za Kosovo kako bi se utvrdilo gde postoji mogućnost za međusobno prihvatljiv ishod,”⁷ preuzimanjem „aktivne uloge u identifikovanju oblasti mogućeg kompromisa.”⁸

Prema bivšem članu pregovaračkog tima Kosova, nemački diplomata Wolfgang Išinger je predložio „Nemačko- nemački” model tokom razgovora koje je vodila Trojka, ali je ova sugestija odbačena od strane kosovskog tima koji je smatrao da nakon razgovora u Beču nisu mogući dalji ustupci Srbiji.⁹ Srbija je takođe odbila predlog Išingera, uz tvrdnju da se radi „samo o drugom imenu za nezavisnost”.¹⁰ Kako se i predviđalo, pregovori pod okriljem Trojke su okončani bez rezultata i parlament Kosova je 17. februara 2008. proglasio nezavisnost, uz neophodnost jednostrane primene Ahtisarijevog predloga.¹¹ Uprkos tome, „Nemačko-nemački” model je i dalje od strane pojedinih zapadnih diplomata tretiran kao potencijalno rešenje za nerešeni spor Kosova i Srbije oko statusa.

Politički dijalog između Srbije i Kosova pod okriljem EU koji inicirala nemačka kancelarka Angela Merkel preuzimanjem liderstva unutar EU-a u ovom procesu u leto 2011. godine, otvorio je put za sveobuhvatno i održivo rešenje dugotrajnog spora oko statusa. Svrha dijaloga - srpsko priznanje nezavisnosti Kosova - i njegov krajnji cilj - pun teritorijalni integritet i suverenitet Kosova kao i pun međunarodni subjektivitet obe države kao članice EU i UN - su relativno eksplicitno saopšteni od strane kancelarke Merkel i drugih zvaničnika EU i SAD. Pitanje priznanja je, međutim, ostalo nedefinisano.

Kako je to opisao jedan zvaničnik nemačke Vlade, cilj dijaloga je bio mnogo više od priznanja - sveobuhvatno i održivo rešenje spora oko statusa, sa konačnim ciljem da Srbija i Kosovo postanu punopravne članice EU kao nezavisne države, uključujući ispunjenje svih neophodnih preduslova (a to je puna normalizacija bilateralnih odnosa). Intervencije kancelarke Merkel su bile zasnovane na razumevanju da će pristup dijaloga biti postepen i dugoročan, a uslovi koje je ona postavila Beogradu u avgustu 2011. su definisali samo početne korake na tom putu. Uprkos ovakvom početku, nije postojao plan koji bi zacrtao sve naredne korake. Kao rezultat toga Kabinet kancelarke se u početnim godinama dijaloga nije bavio pitanjem priznanja.¹² Isto tako, planom od sedam tačaka za integraciju Srbije u EU koji je izradila Grupa Šokenhof, koju su

4 Intervju sa bivšim članom pregovaračkog tima Kosova, Priština, maj 2018.

5 Članovi Trojke su bili Wolfgang Išinger (EU) Frank Vizner (SAD) i Aleksandar Botsan-Karačenko (Rusija)

6 Izveštaj Trojke - EU/SAD/Rusija o Kosovu, 04. 12. 2007, str. 1, dostupno na: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20723.pdf>.

7 Saopštenje Trojke za štampu: konferencija u Badenu, 28. 11. 2007, dostupno na: <https://2001-2009.state.gov/p/eur/tls/ot/95787.htm>.

8 Izveštaj Trojke - EU/SAD/Rusija o Kosovu, 04. 12. 2007, str. 2.

9 Privatni razgovor sa bivšim članom pregovaračkog tima Kosova tokom procesa sa Trojkom, Priština, maj 2018.

10 Reakcija tadašnjeg predsednika Vlada Srbije Vojslava Koštunice, kako je preneto u beogradskom nedeljniku Vreme, decembar 2007. Vidi prevod na engleski jezik na: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/1422/independence-or-substantial-autonomy-the-serbian-proposals-for-kosovos-final-status>.

11 Kosovska Deklaracija o nezavisnosti, 17. 02. 2008. Dostupno na: https://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf.

12 Intervju sa zvaničnikom nemačke vlade o dijalogu između Srbije i Kosova u periodu 2011-13, Berlin, jun 2018.

sačinjavali poslanici iz vladajuće konzervativne stranke kancelarke Merkel, nije obuhvaćeno pitanje priznanja. Članovi Šokenhof grupe su diskutovali o obema opcijama - punom formalnom priznanju i modelu dve Nemačke, ali nisu zauzeli konačan stav.¹³

Međutim, početak političkog dijaloga je ponovo pokrenuo razgovor o potrebi konačnog dogovora, a u javnom diskursu se takođe ponovo javilo pitanje Nemačko-nemačkog modela. Kao što je bivši izaslanik EU za Balkan Štefan Lene u to vreme istakao:

„Nemačko - nemački model se često pogrešno shvata. Suštinski, to bi značilo normalizaciju bez priznanja. Obe strane bi ostavile po strani pravne nesuglasice u vezi sa statusom i saglasile bi se o okviru saradnje koji bi im omogućio da rešavaju probleme i zajednički rade na mnogobrojnim pitanjima od zajedničkog interesa.”¹⁴

Ova ideja je ubrzo odbačena od strane vlade Kosova, a tadašnji ministar spoljnih poslova Enver Hodžaj je izjavio da su takve ideje „neprihvatljive”.¹⁵ Drugi značajan akter koji je zagovarao „Nemačko-nemački” model je bio zamenik posrednika Ahtisarija, austrijski diplomata Albert Roan. On je rekao:

„ [Nemačko-nemački model] bi imao pozitivne efekte. Ukoliko bi se primenio Nemačko-nemački model, time bi se uklonile prepreke za članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama, posebno u UN. Tradicionalno, članstvo države u UN se tumači kao implicitno priznanje od stra-



Prema bivšem članu pregovaračkog tima Kosova, nemački diplomata Wolfgang Išinger je predložio „Nemačko- nemački” model tokom razgovora koje je vodila Trojka, ali je ova sugestija odbačena od strane kosovskog tima koji je smatrao da nakon razgovora u Beču nisu mogući dalji ustupci Srbiji.

ne ostalih članica. Prema tome, to bi bilo elegantno rešenje za pet članica EU koje ne priznaju Kosovo”.¹⁶

13 Intervju sa bivšim članom Šokenhof grupe, Berlin, maj 2018.

14 „Lene: Dijalogom suštinska autonomija za Sever“, intervju za *Koha Ditore*, 21. 10. 2010, str. 1 i 3

15 „Hodžaj: u vezi sa Severom, razgovaraćemo samo sa građanima”, *Koha Ditore*, 23. 10. 2012, str. 4.

16 “Roan: Ahtisarijev plan već nudi suštinsku autonomiju”, intervju za *Koha Ditore*, 24. 10. 2012, str. 1 i 3

Bez obzira na njihovu raniju rešenost, uskoro su se videli znaci neodlučnosti u kosovskom rukovodstvu, a ministar inostranih poslova Hodžaj je iznenada ispoljio interes za koristi koje nosi Nemačko- nemački model izjavivši:

„Prednost za Kosovo, prema ovom modelu, nije samo regulisanje normalnih odnosa, već takođe i ono šta je taj model ponudio jednoj i drugoj Nemačkoj. Obe su postale članice UN. Takav model je interesantan za razmatranje. Predlog da se uspostave oficiri za vezu [između Kosova i Srbije] je jedna od značajnih elemenata ovoga modela. Princip dobrosusednih odnosa je takođe deo ovog koncepta.”¹⁷

Međutim, većina kosovskih političara je nastavila da se protivi ovom predlogu zbog istorijskog konteksta u kome je sklopljen Osnovni ugovor koji je regulisao odnose između Zapadne i Istočne Nemačke i koji je okončan ponovnim ujedinjenjem u periodu nakon 1989. Kao što je bivši predsednik parlamenta Kosova Jakup Krasnići izjavio 2011:

“taj model je bio u vezi sa nemačko-nemačkom nacijom, dok su okolnosti, uslovi i ukupna situacija u odnosima između Prištine i Beograda drugačiji.”¹⁸

Ni Aprilski sporazum iz 2013. nije direktno dotakao pitanje priznanja, što je omogućilo srpskoj vladi da zadrži svoju tradicionalnu političku poziciju odbijanja priznanja nezavisnosti Kosova.¹⁹



[Nemačko-nemački model] bi imao pozitivne efekte. Ukoliko bi se primenio Nemačko-nemački model, time bi se uklonile prepreke za članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama, posebno u UN.

ALBERT ROHAN.

Ipak, potpisivanje sporazuma od strane srpskih državnih zvaničnika smatra se za *de facto* priznanje statusa Kosova kao nezavisne države. Pojedini srpski pravni stručnjaci su u to vreme sugerisali da se to smatra implicitnim, *de jure* priznanjem.²⁰ Eksplicitno *de jure* priznanje nije postignuto, jer je Srbija iskoristila prednost nedefinisane pravne prirode sporazuma, kako je to uradila Služba za spoljne poslove EU (EEAS). Sudije Ustavnog suda Srbije u očigledno političkom glasanju su odbacile zahtev opozicije da se utvrdi (ne)ustavnost Aprilskog sporazuma.²¹

17 „Hodžaj: Nemačko-nemački model, zanimljivo za UN”, intervju za *Koha Ditore*, 05. 11. 2012, str. 1- 2.

18 Izjava Jakupa Krasnićija za štampu, 28. 06. 2011. kako je prenela *Koha Ditore*, naslovna strana, 29. 06. 2011.

19 Bodo Veber, *A Date for Belgrade? Conditionality, German leadership and Serbia's path to the EU*, DPC policy paper, (*Datum za Beograd? Uslavljanje, nemačko liderstvo i put Srbije ka EU*) Berlin, jun 2013, str. 6. Dostupno na: <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/serbiapolicy.pdf>.

20 Vesna Rakić-Vodinelčić, „Kome/čemu je doista odzvonilo?“, *Peščanik*, 24. 05. 2013. Dostupno na: <http://pescanik.net/2013/05/komecemu-je-doista-odzvonilo/>.

21 Intervju sa sudijom Ustavnog suda, Beograd 2017.

PUNO FORMALNO PRIZNANJE ILI REDUKOVANA FORMA?

Srbija je 2013. godine *de facto* prihvatila realnost nezavisnog Kosova, ali od nje nije bilo zatraženo da to uradi u pravnom obliku. Pitanje pravnog priznanja Kosova se tek nedavno ponovo pojavilo u pripremama za pregovore o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu koji bi bio pravno obavezujući. Debata o alternativnim opcijama - puno priznaje ili neka redukovana forma po modelu sporazuma dve Nemačke - ne dotiče jednu značajnu činjenicu: bilo kakav sveobuhvatni sporazum potpisan od strane zvaničnika srpske države bi imao isti ustavno-pravni efekat, čak i bez ikakvog pozivanja na pitanje priznanja. Potpis na pravno obavezujući sporazum sa predstavnicima Republike Kosovo bi od Srbije zahtevao da promeni svoj Ustavni uklanjanjem ili preformulacijom dela preambule koji definiše Kosovo kao sastavni deo Srbije i brisanjem dela Člana 182. koji

Kosovo imenuje kao jednu od autonomnih pokrajina u Srbiji. Takav ustavni amandman bi trebalo prvo da bude potvrđen u srpskom parlamentu, a potom od većine građana na referendum koji bi usledio.²²

Sadašnju političku atmosferu u Srbiji, kada se radi o predstojećim pregovorima u Briselu, karakterišu nacionalistička retorika, konfuzija i tenzije. Ovakva atmosfera je omogućena dugim međuperiodom, nakon najave nove faze u dijalogu. Političkom retorikom dominira maskiranje stvarnog okvira političkog dijaloga od strane političke elite i njihovo zagovarivanje „rešenja” tipa podele ili razmene teritorije od kojih svako izlazi iz okvira crvenih linija koje su zacrtali vodeći zapadni prestionici. U takvim uslovima svaki razgovor o pitanju priznanja i ustavnim implikacijama za Sr-

22 Intervjui sa srpskim ekspertima za ustavno pravo, Beograd, 2017.

biju je trenutno besmislen, jer ignoriše političku realnost pregovora. Sa debatom u Srbiji i na Kosovu, kao i između njih, koja je eskalirala u takvom strateškom vakuumu, Zapad će prvo morati da vrati proces pod svoju kontrolu kako bi pripremio uslove za predstojeće pregovore. Biće neophodno pripremiti resetovanje, polazeći od definisanja pregovaračkog okvira i njegovih ciljeva, kao što je manje-više eksplicitno definisano na početku političkog dijaloga.²³ To uključuje određivanje tona za pregovore u Srbiji (i na Kosovu) kroz ponovno oživljavanje narativa iz vremena nakon aprila 2013: da Srbija mora da prihvati neprijatnu istinu da je Kosovo otišlo. Ovo podsećanje je neophodno kako bi se skrenula pažnja sa dugotrajnog srpskog poricanja realnosti i velikog tereta koji će to za nju predstavljati u budućnosti, prema fokusiranju vlade na to da obezbedi aranžmane koji će omogućiti normalan život kosovskim Srbima severno i južno od Ibra.

Tek kad se dođe do te faze stvoriće se osnova za iskrenu raspravu o pitanju priznanja, i na Kosovu i u Srbiji, a isto tako u EU i SAD, odnosno za pregovore o suštini i implikacijama potencijalnih opcija. Naredni deo sugerise početna razmišljanja za buduću raspravu o ovom pitanju.

A Puno formalno priznanje

Sveobuhvatni sporazum koji bi sadržao obavezivanje Srbije i Kosova na formalno, recipročno priznanje, realizovano kroz razmenu ambasadora, bio bi najčistije rešenje. Poslužio bi kao osnova za uspostavljanje punih, normalizovanih odnosa kao bilateralnih odnosa. Bio bi to najjasniji pokazatelj u unutar Srbije, podjednako za njene građane i elitu, da je Kosovo prešlo tačku iza koje nema povratka u smislu suverenosti i nezavisnosti. Nadalje, time bi se jasno poručilo kosovskim Srbima da je Republika Kosovo njihova domovina, bez obzira na bliske veze sa Srbijom koju oni i njihovi politički predstavnici mogu zadržati u budućnosti. Verovatno bi ovo smanjilo tenzije između albanske i srpske politike na Kosovu. Za kosovske Albance, kako za političke elite tako i za građane, to bi bio jasan signal da su pregovori o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu pod okriljem EU iskreni i smanjile bi se tenzije u pregovorima o pitanjima oko kojih je neophodan kompromis.

Formalno priznanje Kosova od strane Srbije bi takođe sadržalo jasnu poruku za pet članica EU i dve članice Saveta bezbednosti UN-a koje odbijaju da formalno priznaju Kosovo. Dodatno, to bi demaskiralo svaki nastavak odbijanja ovih država da priznaju Kosovo kao stav koji nije povezan sa odbranom interesa Srbije niti nekakvih principa međunarodnog prava - kao što tvrde oni koji nisu priznali Kosovo.²⁴

²³ Vidi: Bodo Veber, Agron Bajrami, *The Original Framework of the Political Dialogue (Prvobitni okvir političkog dijaloga)*, DPC-KFOS policy note, Berlin-Priština, maj 2018. Dostupno na: <http://www.democratizationpolicy.org/summary/the-original-framework-of-the-political-dialogue/>.

²⁴ Za detaljnu analizu pitanja članstva Kosova (i Srbije) u EU i OUN u kontekstu pregovora o sveobuhvatnom, konačnom sporazumu, vidi *policy note* autora *Kosovo's Path Toward EU and UN Membership (Put Kosova ka članstvu u EU i UN)*, koja će biti objavljena u julu 2018.

Međutim, formalno priznanje bi takođe predstavljalo najvišu prepreku za implementaciju sporazuma zbog potrebe promene Ustava u Srbiji. Svaki ustavni amandman koji bi uklonio Kosovo iz teksta Ustava Republike Srbije bi morao prvo da bude potvrđen dvotrećinskom većinom u parlamentu, a potom većinom glasova na referendumu sa izlaznošću od preko 50 posto registrovanih glasača.²⁵ Teškoće u dostizanju ovog repera su se pokazale na referendumu 2006. godine kojim je odobren aktuelni srpski Ustav. Pripremljenom u žurbi i podržanom od strane kompletne političke elite, od krajnje desnice do krajnje levice, o Ustavu koji je sastavljen kao protiv nezavisnosti Kosova su se izjasnili građani. Uprkos snažnoj kampanji, bez ikakvog suprotstavljanja opozicije, koja je, između ostalog, uključila glasnu podršku Srpske pravoslavne crkve,²⁶ referendumu je bio neophodan značajan nivo prevara da bi se dostigla potrebna izlaznost od 50 procenata glasačkog tela.²⁷

Gledajući unapred prema predstojećim pregovorima, čak i da se srpski zvaničnici ponovo obavežu na izvorni okvir dijaloga i povratak na narativ o Kosovu iz 2013. koji je bio zasnovan na realnostima, formalno priznanje Kosova ipak predstavlja izazovan, nagli zaokret. Imajući u vidu jaku poziciju predsednika Vučića, ustavni amandmani bi mogli proći u parlamentu relativno glatko i mogli bi čak dobiti podršku većine srpskih glasača. Međutim, dostizanje traženog praga od 50 procenata glasača će biti neizvesno nastojanje.

B Nemačko-nemački Osnovni ugovor iz 1972. godine

Okolnosti, kontekst, sadržaj i posledice Ugovora iz 1972.

Savezna Republika Nemačka (SRN) i Nemačka Demokratska Republika (DDR) su 21. decembra 1972. godine potpisale „Osnovni ugovor”,²⁸ prvi sporazum od završetka Drugog svetskog rata, kojim su regulisani odnosi između dve nemačke države. Skoro dve decenije Zapadna Nemačka nije priznavala svog istočnog suseda kao nezavisnu državu. Međutim, kao posledica relaksacije odnosa između Zapadnog i Istočnog bloka, kao i praktičnih implikacija stave SRN-a prema susednoj državi, bila je pojačana svest o potrebi za promenom. Zbog toga je cilj ugovora iz 1972. bio da izbalansira potrebu za normalizovanim bilateralnim odnosima sa potvrdom međunarodnog subjektiviteta obe države, ali bez punog priznanja Nemačke Demokratske Republike kao suverene, nezavisne države od strane Savezne Republike Nemačke. Za SRN je bio težak kompromis da ovim ugovorom prizna DDR kao *de facto* državu. Nakon potpisivanja sporazuma Ustavni sud je otišao dalje od vlade u analizi Osnovnog ugovora, potvrdivši status DDR kao subjekta međunarodnog prava.²⁹ Uprkos ovom priznanju, SRN je zadržala njen istorijski cilj ponovnog ujedinjenja Nemačke kao što je to bilo zapisano u preambuli njenog Ustava iz 1949. godine.³⁰

25 Ustav Republike Srbije, Član 203. Dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>.

26 Uz sve navedeno, glasanje se odvijalo neuobičajeno dugih dva dana.

27 *Ustav na prekretnici*, Komitet pravnik za ljudska prava - YUCOM, Beograd, 2011, pp.8-9. Dostupno na: [http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363188009.GSO_ustav%20na%20prekretnici_%20\(1\).pdf](http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363188009.GSO_ustav%20na%20prekretnici_%20(1).pdf).

28 Ugovor o osnovama odnosa između Savezne Republike Nemačke i Nemačke Demokratske Republike i dopunski dokumenti, potpisan u Berlinu, 21. 12. 1972.

29 Intervju sa nemačkim ekspertom za međunarodno pravo, 2018.

30 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Präambel, 23. 05. 1949. Dostupno na: <http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html>.

De facto priznanje dve nezavisne države je bilo potvrđeno u Članu 2. Ugovora:

„Savezna Republika Nemačka i Nemačka Demokratska Republika će se rukovoditi svrhom i principima sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija, posebno poštovanjem suverene jednakosti svih Država, poštovanjem nezavisnosti, autonomije i teritorijalnog integriteta, prava na samoopredeljenje, očuvanjem ljudskih prava i nediskriminacijom.”³¹

Ovo je bilo osnaženo odredbama Člana 6. u kome se navodi da će dve države:

„nastaviti da poštuju princip da je jurisdikcija svake od dve države ograničena na njenu teritoriju. One će poštovati nezavisnost i autonomiju druge strane u unutrašnjim i spoljnim poslovima.”³²

U Članu 4. se dalje navodi:

„da nijedna od dve države ne može međunarodno predstavljati drugu niti delovati u njeno ime.”³³

Jedino ograničenje formalnom, pravnom priznanju između ovih država bilo je sadržano u Članu 8. u kome stoji da će umesto razmene ambasadora između dve Nemačke,

„Savezna Republika Nemačka i Nemačka Demokratska Republika uspostaviti stalna predstavništva.”³⁴

U pismu istočnom partneru u to vreme, vlada SRN je naglasila da se sporazum ne bavi niti utiče na ustavni cilj ponovnog ujedinjenja.

Ugovor je otvorio put za razvoj normalnih bilateralnih odnosa između dve nemačke države i istovremeno omogućio prijem obe države u članstvo u UN.

Smislen način primene modela Ugovora

Nijedan ugovor ne može prosto biti preuzet iz neke druge situacije i primenjen na kontekst spora Kosova i Srbije oko statusa, kao ni zbog toga što su u periodu 2011- 2013. EU i SAD već definisale okvir i konačni ishod političkog dijaloga.³⁵ Ta činjenica, uz mnogobrojne druge faktore, znači da bi se model Osnovnog ugovora morao značajno prilagođavati.

Insistiranje na ponovnom ujedinjenju iz nemačkog istorijskog konteksta je neodgovarajuće i ne bi se moglo preneti. Međutim, pošto se odredbe iz Ustava Republike Srbije koje se odnose na Kosovo značajno razlikuju od relevantnog stava iz Ustava SRN po tome što predstavljaju Kosovo kao da je i dalje deo Srbije, neizbežnim pravnim promenama u srpskom Ustavu bi se automatski izbeglo sva-ko pominjanje ponovnog ujedinjenja u Ustavu. Članovi nemačkog Ugovora koji su gore citirani mogu biti u velikom delu prekopirani, uključujući i član o razmeni stalnih predstavnika

31 Ugovor o osnovama odnosa između Savezne Republike Nemačke i Nemačke Demokratske Republike i dopunski dokumenti.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid. „Stalna predstavništva” su bila što i ambasade osim naziva.

35 To je sledeće: Pun teritorijalni integritet i suverenitet Kosova (i Srbije), pun međunarodni subjektivitet Kosova, puna normalizacija bilateralnih odnosa, kao i institucionalna funkcionalnost države Kosovo.

ka. Klauzule koje bi obavezivale Srbiju na aktivnu podršku nastojanjima Kosova za članstvo u EU i UN, odnosno Kosovo da pruži recipročnu podršku članstvu Srbije u EU, bi trebalo da budu uključene. U konačnici, ovakav pristup bi značio da se od Srbije zahteva isto što i u slučaju punog formalnog priznanja - jedina razlika bi bila ta da se ambasade dveju država ne bi zvale ambasade već „stalna predstavništva”.

Da bi bila efikasna, strategija EU i SAD zahteva iznjansiran nastup, podržan narativom koji insistira na tome da srpska elita i građani prihvate da je Kosovo otišlo, ali i da kao ustupak Zapad nudi ograničeno priznanje nezavisnosti Kosova, čime se uvažavaju istorijska srpska osećanja u vezi sa Kosovom.

Potencijalne prednosti iz međunarodne perspektive i pespektive Kosova

Potencijalne prednosti, podjednako iz međunarodne perspektive i perspektive Kosova, su jasne. Teoretski, Beograd bi prihvatio i obavezao se na gotovo iste uslove kao i u slučaju konačnog sveobuhvatnog sporazuma koji bi uključivao i puno formalno priznanje. Međutim, u isto vreme, takav sporazum bi smanjio pritisak na srpske zvaničnike, potpisnike sporazuma, u nastojanju da dobiju podršku građana. To bi povećalo šanse da se ustavnim amandmanima iz srpskog ustava ukloni Kosovo kao sastavni deo srpske države i da se to potvrdi na budućem referendumu.



Teoretski, Beograd bi prihvatio i obavezao se na gotovo iste uslove kao i u slučaju konačnog sveobuhvatnog sporazuma koji bi uključivao i puno formalno priznanje. Međutim, u isto vreme, takav sporazum bi smanjio pritisak na srpske zvaničnike, potpisnike sporazuma, u nastojanju da dobiju podršku građana.

Potencijalni rizici i potreba za garancijama

Sporazum po ugledu na Nemačko-nemački ugovor bi takođe, iz međunarodne perspektive i perspektive Kosova, nosio značajne rizike. Takav ustupak bi mogao da se razume od strane srpske elite kao poziv na zanemarivanje nezavisnosti Kosova kao konačnom. Istovremeno bi mogao da pobudi iste nade i među kosovskim Srbima. Stoga bi bilo od suštinskog značaja da EU i SAD (takođe i Kosovo) insistiraju, u formi (pravnog) uslova, da zvanični narativ Beograda o prirodi sveobuhvatnog sporazuma i ustupaka u sa vezi priznanjem odgovara narativu u zapadnim centrima i Prištini.

Delimično priznanje Kosova od strane Beograda kao nezavisne države bi takođe ojačalo argumente za nepriznavanje među onima koji ne priznaju Kosovo u EU i SB UN. Dodatno, to bi moglo da olakša srpsku strategiju prikrivenog podrivanja nastojanja Prištine za članstvo u EU i UN.

Pitanje priznanja ili nepriznavanja Kosova ostaje primarno političko, a ne pravno pitanje. Zbog toga nema garancija da bi sve države koje nisu priznale Kosovo, pogotovo Rusija, pratile Srbiju i promenile svoju poziciju oko Kosova, bez obzira koja forma priznanja bude ponuđena Srbiji. U tom kontekstu, bilo bi od suštinskog značaja za EU i SAD, a pogotovo za Prištinu, da ustupak oko priznanja povežu sa striktnim garancijama Beograda da će podsticati priznanje Kosova od strane onih koji ga ne priznaju, pod istim uslovima kao u slučaju punog formalnog priznanja.

U slučaju sporazuma bez punog, formalnog priznanja, u nameri da se garantuje jednak ishod kao i u slučaju konačnog, sveobuhvatnog sporazuma, potrebne su dodatne suštinske garancije od strane Srbije. Zahtevalo bi se da se dodatni uslovi ugrade u budući plan implementacije sveobuhvatnog sporazuma, sa preciznim merilima i rokovima. Ustupak Beogradu bi značio prebacivanje odgovornosti na srpsku stranu.



Delimično priznanje Kosova od strane Beograda kao nezavisne države bi takođe ojačalo argumente za nepriznavanje među onima koji ne priznaju Kosovo u EU i SB UN.

04 ZAKLJUČAK

Pitanje priznanja Kosova od strane Srbije je najspornije pitanja u svim dosadašnjim međunarodnim nastojanjima da se reši spor Srbije i Kosova oko statusa. Povremeno se ovim pitanjem eksplicitno bavilo, ali češće je razmatrano indirektno. U okviru političkog dijaloga pod okriljem EU sa postepenim pristupom, sporno pitanje priznanja nije razmatrano, već je ostavljeno za kasniju fazu u procesu. Pitanje je ponovo iskrslo tek nakon najave nove faze u dijalogu u julu 2017. i budućih pregovora o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu o punoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova.

Rasprava o srpskom priznanju Kosova se fokusirala na dve alternativne mogućnosti koje su predložene pre mnogo godina - puno, formalno priznanje ili redukovani oblik priznanja po modelu Osnovnog ugovora između Istočne i Zapadne Nemačke iz 1972. godine. Do sada, rasprava je uglavnom bila površna i jedan značajan element

je u celosti izostavljen, a to je činjenica da svaki pravno obavezujući sporazum potpisan od strane Srbije sa predstavnicima Republike Kosovo povlači iste pravne posledice kao i puno, formalno priznanje. To bi rezultiralo izmenama Ustava Srbije kako bi se uklonile odredbe koje definišu Kosovo kao sastavni deo Srbije.

Sve dok EU, uz podršku SAD, ne obezbedi uslove za predstojeće pregovore ne postoji mogućnost za bilo kakvu smislenu raspravu u Srbiji i na Kosovu, odnosno između njih u Briselu. Ovaj proces bi trebalo da sadrži reafirmaciju izvornog okvira dijaloga i njegov konačni cilj - teritorijalni integritet, suverenitet i pun međunarodni subjektivitet za Kosovo, kao i razvoj normalnih bilateralnih odnosa između Kosova i Srbije. Pored toga, nastup EU mora da sadrži pristup koji je kreiran tako da deeskalira diskurs (podjednako u Srbiji i na Kosovu) o novoj fazi i vrati ga na narativ koji je ustanovljen u originalnom okviru.

Rasprava o priznanju, odnosno o dve moguće opcije neće biti jednostavna jer je prisutno niz prednosti i rizika koji se moraju uzeti u obzir. Puno formalno priznanje bi bilo najjasnije rešenje, ali potencijalno i najrizičnije, jer zavisi od uspeha referenduma u Srbiji o uklanjanju Kosova iz teksta njenog Ustava. Redukovana forma priznanja koja koristi Osnovni ugovor kao model prilagođen specifičnom kontekstu spora između Kosova i Srbije i koji zagovara ciljeve političkog dijaloga, će zahtevati značajne buduće napore na konačnom dogovoru. Od Beograda bi se moralo zahtevati da obezbedi dodatne garancije, što će predstavljati ozbiljan politički teret za Srbiju. Međutim, takav pristup bi najveće šanse da prođe test na referendumu o ustavnim promenama.

U ovom momentu nema načina da se sazna koja od dve opcije ima više šanse na uspeh. U slučaju prihvatanja redukovane forme srpskog priznanja Kosova, od Zapada će se zahtevati da sveobuhvatni sporazum predstavi kao značajan ustupak Srbiji. To pomera odgovornost za implementaciju na Beograd. Ukoliko Kosovo prihvati oakov ustupak, moraće da se osloni na Zapad za čvrste garancije oko rezultata. Bez obzira na to koja opcija bude izabrana na kraju, lopta će biti čvrsto u dvorištu Srbije.



Sve dok EU, uz podršku SAD, ne obezbedi uslove za predstojeće pregovore ne postoji mogućnost za bilo kakvu smislenu raspravu u Srbiji i na Kosovu, odnosno između njih u Briselu.

