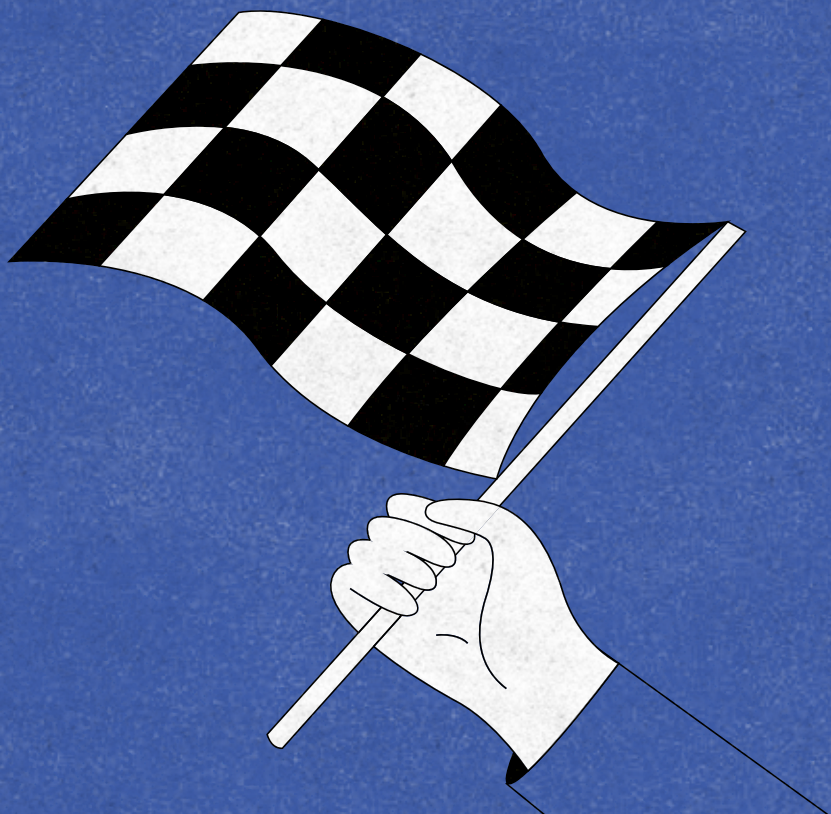


# PUT KOSOVA KA ČLANSTVU U EU I OUN

**BODO WEBER I AGRON BAJRAMI**

Berlin – Priština,  
juli 2018.



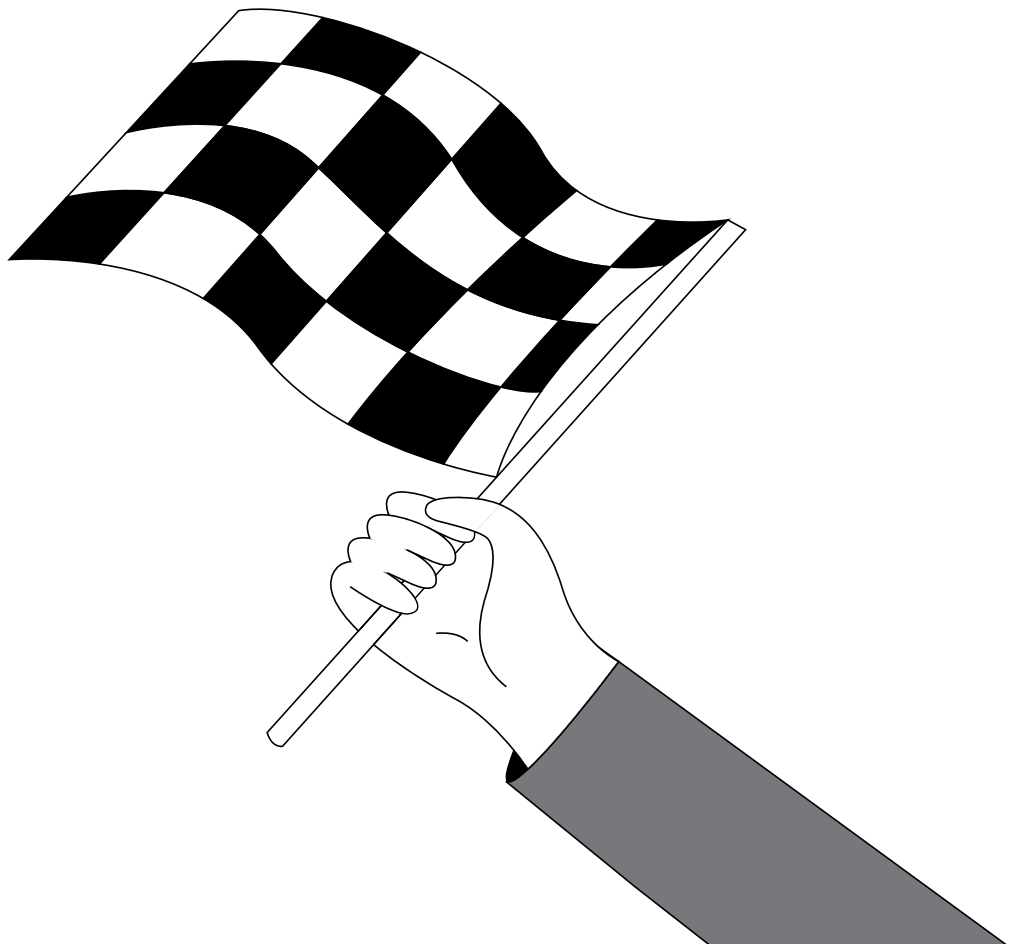
3



# PUT KOSOVA KA ČLANSTVU U EU I OUN

BODO WEBER I AGRON BAJRAMI

Berlin – Priština,  
juli 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**

**juli 2018.**

Ova serija policy note studija je deo projekta dijaloga i zagovaranja „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, Priština) Grupa za pravne i političke studije (GLPS, Priština), uz podršku KFOS.

**08**  
**PREDGOVOR**

**09**  
**IZVRŠNI  
REZIME**

**11**  
**UVOD**

**13**  
**BLOKIRANI PUT  
KOSOVA KA ČLANSTVU  
U OUN I EU**

**15**  
**PERSPEKTIVA  
ČLANSTVA U EU I  
OUN U POLITIČKOM  
DIJALOGU**

**17**  
**ČLANSTVO U EU I OUN U  
KONTEKSTU KONAČNOG  
SVEOBUH VATNOG  
SPORAZUMA**

**21**  
**ZAKLJUČCI**

# PREDGOVOR

Ovo je treća u seriji policy note analiza koje će biti objavljene tokom ove godine, koje se bave tzv. „novom fazom” dijaloga između 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 projekta dijaloga i zagovaranja nazvanog „Jačanje kosovske perspektive - pregovori o konačnom sveobuhvatnom sporazumu između Kosova i Srbije” čiji su organizatori Savet za demokratizaciju politike (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 politike na Kosovu, 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 note studije 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 REZIME

Pitanje međunarodnog subjektiviteta Republike Kosovo, posebno aspiracija u pogledu članstva u Evropskoj uniji (EU) i stolice u Ujedinjenim nacijama (OUN) predstavlja jedan od najspornijih aspekata spora ove države sa Srbijom. Dok državnost Kosova prevashodno zavisi od njegovog teritorijalnog integriteta, suvereniteta i institucionalne funkcionalnosti, sticanje punog međunarodnog subjektiviteta je takođe od velike važnosti. Kosovo je, kao i druge države na Zapadnom Balkanu, deo Evrope i prirodno je da želi članstvo u EU. Aspiracije Srbije u pogledu članstva Zapad je koristio, mada nedosledno, kao sredstvo u pogađanju da ona prihvati državnost Kosova. U periodu nakon Drugog svetskog rata, članstvo u OUN se obično smatralo potvrdom suverenog statusa u okviru međunarodnog prava. 1999. godina označava prekretnicu. Dok ga je NATO štitio svojom intervencijom te godine, Kosovo je istovremeno postalo prva žrtva krize koja se zahuktavala između zapadnih i nezapadnih članica Saveta bezbednosti OUN, posebno Rusije. Napredovanje Kosova ka članstvu u EU blokiralo je pet država članica EU. Aspiracije Kosova u pogledu dobijanja stolice u OUN blokirale su dve stalne članice SB OUN - Rusija i Kina. Bez prihvatanja državnosti Kosova od strane tih sedam država, njegov ulazak u ove dve organizacije ostaje teško ostvariv.

Pitanje budućeg članstva Kosova u EU i OUN je aktualizirano je početkom političkog dijaloga 2012. godine. Na početku procesa, međunarodni subjektivitet, teritorijalni integritet i suverenitet Kosova definisani su kao suštinski ciljevi di-

jaloga. Potpisivanje Aprilskog sporazuma 2013. godine dovelo je do popuštanja u stavovima pet država članica EU koje nisu priznale Kosovo i olakšalo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Kosova sa EU. Međutim, zbog nepostojanja master plana u EU, politički dijalog je nakon toga zapao u krizu. Tek treba da dođe do prekretnice u pogledu pitanja priznanja ili izgleda Kosova za članstvo u EU. U dugom međuperiodu Srbija je nastavila da lobira protiv priznanja Kosova, a pitanje stolice za Kosovo u OUN još nije ni stiglo do pregovaračkog stola.

Najava nove faze dijaloga u julu 2017. godine, čiji je cilj sveobuhvatni, konačni i pravno obavezujući sporazum, znači da se pitanje članstva u EU i OUN konačno mora rešavati. I iz međunarodne perspektive i iz perspektive Kosova, izgledi za članstvo u EU/OUN u velikoj meri zavise od buduće uloge Srbije i njenog ponašanja. Članstvo u ove dve organizacije će se materijalizovati samo ako države koje nisu priznale Kosovo promene svoj stav. Ovo, opet, suštinski zavisi od promene stava same Srbije da ne priznaje Kosovo kao nezavisnu državu. Teško je zamisliti kako Srbija može da ubedi ove države, a da ona sama prvo ne prizna Kosovo potpuno i formalno.

To znači da svaki konačni, sveobuhvatni sporazum zahteva čvrste, primenjive pravne i političke garancije Srbije ne samo da će odustati od svakog pokušaja sprečavanja članstva Kosova, već i da će potpuno promeniti svoju politiku. Sveobuhvatni plan implementacije, najverovatnije integrisan

u merila Poglavlja 35, će biti jednako važan kao i sam konačni sporazum, ako ne i važniji. Moraju biti uključeni uslovi koji će obezbediti da Srbija promeni svoju politiku i da aktivno zagovara priznanje Kosova kod onih država koje ga nisu priznale u EU i SB OUN. Srbija će u velikoj meri biti odgovorna za promenu stava prema Kosovu onih koji ga nisu priznali. Međutim, kada je reč o članstvu Kosova u OUN, ni potpuni zaokret u politici, narativu i postupcima Beograda verovatno neće biti dovoljan u slučaju Rusije. Da bi se sprečilo da se Srbija zaklanja iza svog ograničenog uticaja na Rusiju, detaljno navedene obaveze u periodu do njenog priključenja EU ne smeju da ostave prostor za dvosmislenosti i manevre. Što se tiče članstva Kosova u EU, pristupanje Srbije EU mora se usloviti time da Kosovo prizna pet država koje ga nisu priznale pre nego što EU potpiše ugovor o pristupanju sa Beogradom. Pored toga, ugovor o pristupanju EU sa Srbijom mora da suspenduje njeno pravo glasa o pristupanju Kosova Uniji, pošto ne postoje pouzdane garancije koje Srbija može da pruži EU i Kosovu da neće promeniti svoju politiku kad uđe u ovaj klub.



**Najava nove faze dijaloga u julu 2017. godine, čiji je cilj sveobuhvatni, konačni i pravno obavezujući sporazum, znači da se pitanje članstva u EU i OUN konačno mora rešavati**

# 01

## UVOD

Pitanje međunarodnog subjektiviteta Republike Kosovo, posebno njenih aspiracija u pogledu članstva u Evropskoj uniji (EU) i stolice u Ujedinjenim nacijama (OUN), predstavlja jedan od najspornijih aspekata spora Kosova sa Srbijom oko njegovog statusa. Takođe, kontroverzno su tesno povezana pitanja priznanja ove države od strane Srbije i statusa kosovskih Srba unutar Kosova. Državnost Kosova i njegovo članstvo u EU i OUN uključuje kompleksan političko-pravni odnos. Ne postoji nikakva formalna veza između prijema države u EU i OUN i priznanja suverenog statusa te države od strane svih članica obeju organizacija. Ipak, nakon proglašenja nezavisnosti 2008. godine, put Kosova ka članstvu u OUN i EU blokirale su dve

stalne članice Saveta bezbednosti UN (SB UN)<sup>1</sup> i pet država članica EU<sup>2</sup>. Ovo je jasno pokazalo da će pristupanje Kosova tim dvema organizacijama biti opstruisano dok tih sedam država ne prizna njegovu državnost.

Slučaj sa Ujedinjenim nacijama je posebno kompleksan i kontradiktoran. Pozicija OUN nakon rata (Drugog svetskog) u međunarodnom poretku, a posebno njena univerzalnost, bila je takva da je dobijanje stolice u OUN generalno smatrano „univerzalnim priznanjem”, što je značilo međunarodno priznanje statusa države kao države u okviru međunarodnog prava.<sup>3</sup> Rezolucija 1244 SB OUN,<sup>4</sup> kojom je okončan rat na Kosovu 1999.

1 Rusija i Kina.

2 Španija, Kipar, Grčka, Slovačka i Rumunija.

3 Autori se pozivaju na Dren Doli, suosnivača Grupe za pravne i političke studije (Group for Legal and Political Studies, GLPS), Priština. Komunikacija iz juna 2018.

4 Rezolucija 1244 SB OUN, 10. 06 1999, dostupno na: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

godine, formalno je reafirmisala suverenitet bivše Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) nad Kosovom do trenutka kad bude bio moguć dogovor o njegovom statusu. Aktuelni spor između stalnih članica SB OUN sa Zapada - Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva i Sjedinjenih Američkih Država - i Rusije (i u manjoj meri Kine) oko Kosova bio je prvi u nizu konflikata<sup>5</sup> koji je ukazivao na narušavanje univerzalne uloge OUN nakon 1999. godine. Na Kosovu se to odražavalo u kontroverznoj poziciji UNMIK nakon proglašenja nezavisnosti 2008. godine i njegovoj marginalizaciji nakon što je započet politički dijalog sa Srbijom pod okriljem EU.

Pitanje perspektive članstva Kosova u EU i OUN ponovo je postalo tema sa početkom političkog dijaloga 2012. godine. Kosovo je napravilo prvi važan korak prema evropskim integracijama potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2015. godine. Izgledi Kosova u pogledu članstva u OUN ostali su, međutim, daleki, i bili su sve dalji kako je dijalog zapadao u krizu u godinama nakon potpisivanja Aprilskog sporazuma 2013. godine. Najava nove faze dijaloga u julu 2017, sa ciljem postizanja konačnog, sveobuhvatnog i pravno obavezujućeg sporazuma znači da se pitanje članstva u EU konačno mora rešavati. Takođe, mora se rešavati i pitanje blokirane stolice za Kosovo u OUN.

Ova studija analizira potencijalna rešenja pitanja članstva Kosova u EU i OUN u kontekstu predstojećih pregovora o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu između Kosova i Srbije. U prvom delu razmatra se uloga debate o međunarodnom subjektivitetu Kosova koja se vodila u ranijim pokušajima Zapada da reši spor oko statusa. U drugom

delu se analizira značaj koji se dalo članstvu u EU i OUN u kontekstu političkog dijaloga pod okriljem EU tokom 2012. i 2013. godine i razmatraju se relevantni događaji nakon potpisivanja Aprilskog sporazuma 2013. godine. Treći deo posmatra ulogu koju su težnje Kosova ka članstvu u EU i OUN imale u novoj fazi dijaloga do sada. U poslednjem delu dati su opšti zaključci i predstavljena potencijalna rešenja za napredak Kosova ka članstvu u EU i OUN u okviru budućeg sveobuhvatnog, konačnog sporazuma o punoj normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije iz međunarodne perspektive i iz perspektive Prištine.

---

5 Nakon čega su sledili intervencija SAD u Iraku, ruska aneksija Krima i rat u Siriji.

# BLOKIRANI PUT KOSOVA KA ČLANSTVU U OUN I EU

Pre proglašenja nezavisnosti, pitanje članstva Kosova u OUN nije bilo prioritet, već je naglasak bio na članstvu u drugim međunarodnim organizacijama.

Finski predsjednik Marti Ahtisari, u svojstvu posrednika OUN u razgovorima o statusu u periodu 2006-2007, osvrnuo se na situaciju u izjavi tokom 2008. godine:

“Oni [Kosovo] treba da postanu članica međunarodnih finansijskih institucija kao što je MMF. UN mogu da dođu na red kasnije, nije toliko važno ako neke države prave problem”<sup>6</sup>

Najveća prepreka članstvu Kosova u OUN tradicionalno su bile stalne članice Saveta bezbednosti, Rusija i Kina, zbog njihovog prava na veto koje im omogućava da spreče članstvo, čak i u [hipotetičkom] slučaju da sve ostale članice OUN glasaju za prijem Kosova. Od te dve države, Rusija se smatra većim problemom. Moskva se stalno i javno protivi nezavisnosti Kosova. Njeno protivljenje je 2008. godine sprečilo dogovor u Savetu bezbednosti oko Ahtisarijevog predloga trajnog rešenja spora o statusu Kosova sa Srbijom. Kako je Ahtisari objasnio 2008:

„[Rusko] ponašanje u Savetu bezbednosti je sprečilo dogovor u Savetu, što je narušilo... ulogu Saveta bezbednosti.”<sup>7</sup>

6 “Nema vraćanja na Kosovo, kaže Ahtisari”, Rojters, 07. 03. 2008, dostupno na: <https://www.reuters.com/article/us-serbia-kosovo-ahtisaari-interview-idUSL0749209020080307>.

7 Ibid.

U četvoromesečnom procesu koji je vodila Trojka<sup>8</sup>, u kome su učestvovala Sjedinjene Države, Rusija i EU nakon što je Ahtisari okončao pregovore u Beču bez uspeha, uvidelo se da je potrebno dogovorno rešenje, prvenstveno zato što bi se time uklonile prepreke članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama, kao što su OUN i EU. Dogovoreno rešenje bi, teoretski, Kosovu otvorilo vrata u OUN.<sup>9</sup> Pregovori su, međutim bili neuspešni iz istog razloga kao i Ahtisarijev plan, odnosno stava Rusije i Srbije.

Nakon neuspeha Ahtisarija i Trojke, većina zemalja Zapada je zaključila da je formalna potvrda da je Srbija izgubila Kosovo jedino izvodljivo i potencijalno održivo rešenje ovog dugotrajnog konflikta oko statusa. Ovaj konsenzus je doveo do proglašenja nezavisnosti Kosova 2008. godine, koordinisanog sa SAD i najvažnijim državama članicama EU, uključujući Nemačku, Francusku, Veliku Britaniju i Italiju („Kvinta”). Proglašenje je takođe izazvalo očekivani otpor dve stalne članice SB OUN (Rusije i Kine) i, manje očekivano, pet od 27 članica Evropske unije – što je imalo za posledicu blokiranje Republike Kosovo na putu ka članstvu u OUN i EU.<sup>10</sup>

Odlukom Međunarodnog suda pravde (ICJ) 2010. godine, utvrđeno je da je proglašena nezavisnost od strane Kosova u skladu sa međunarodnim pravom. Sud je takođe ocenio da sadržina Rezolucije 1244 SB OUN u principu nije onemogućavala nezavisnost Kosova. U Prištini su odmah nakon donošenja te odluke porasla očekivanja da će ključne države članice SB OUN i EU promeniti svoj stav o nepriznavanju.

Do takve promene, međutim, nije došlo.<sup>11</sup>

Pozicije Rusije i Kine, a posebno Rusije, blokiraju izglede Kosova za članstvo u OUN. Kada je reč o Kini, 2008. godine zapadne diplomate su verovala da je Peking spreman da se uzdrži od glasanja o rezoluciji o ulasku Kosova u OUN.<sup>12</sup> Ipak, rigidan stav Rusije bio je odlučujući. Rusija je, u vezi sa Kosovom, pravdala svoju politiku pozivanjem na striktno poštovanje međunarodnog prava, dok u drugim slučajevima<sup>13</sup> – kao što je aneksija Krima 2014. godine – sama nije poštivala te iste principe međunarodnog prava. Moskva je do 2014. godine insistirala na tome da intervencija Zapada i proglašenje nezavisnosti, podržano od strane Zapada, predstavljaju kršenje međunarodnog prava. Bez obzira na to, Moskva je navodila „presedan Kosova” kao opravdanje za aneksiju Krima.<sup>14</sup> Ironično, i Srbija i Rusija su se nakon toga pretvarale da to nije izrečeno, jer je to bilo na štetu stava obe države o nezavisnosti Kosova.

Osim spornog veta u SB OUN, zvaničnici iz Prištine su neprekidno lobirali za više priznanja od strane drugih država. Zbog broja država koje su priznale nezavisnost Kosova ponekad je dolazilo do sporenja sa srpskom vladom. Dok je ministar spoljnih poslova Kosova Bedžet Pacoli zagovarao šire međunarodno priznanje, srpski ministar spoljnih poslova Ivica Dačić je lobirao kod država da povuku njihovo priznanje Kosova.<sup>15</sup>

8 O pregovorima Trojke vidi: Bodo Weber/Agron Bajrami, Izvorni 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/>.

9 Pozadinski razgovor sa bivšim članom kosovskog pregovaračkog tima, Priština, jun 2018.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Pozadinski razgovor sa više diplomata u Prištini, maj-jun 2018.

13 <https://www.economist.com/leaders/2008/08/28/south-ossetia-is-not-kosovo>.

14 *Krim nije Kosovo: Sedam argumenata protiv lažnog poređenja*, policy note Grupe za pravne i političke studije (GLPS), Priština, mart 2016: Dostupno na: <http://www.legalpoliticalstudies.org/crimea-is-not-kosovo-seven-arguments-against-a-false-comparison/>

15 Tačan broj zemalja koje su priznale nezavisnost Kosova je sporan i za samo Kosovo: “Konfuzion rreth numrit, sa shtete e kanë njohur Kosovën?”, telegrafi.com, 08. 11. 2017, dostupno na: <https://telegrafi.com/konfuzion-rreth-numrit-sa-shtete-e-kanen-njohur-kosoven/>.

# PERSPEKTIVA ČLANSTVA U EU I OUN U POLITIČKOM DIJALOGU

Glavni protagonisti iz EU i SAD koji su doprineli iniciranju političkog dijaloga između Kosova i Srbije definisali su na početku procesa krajnje ciljeve okvira.<sup>16</sup> Uz teritorijalni integritet i suverenitet Kosova, i institucionalne garancije za normalne uslove života kosovskih Srba (što uključuje prava manjina), uključen je i potpuni međunarodni subjektivitet Kosova. Ovo obuhvatila članstvo u svim relevantnim regionalnim i međunarodnim institucijama, od kojih su EU i OUN prioritet. Pristup EU ovom dijalogu je eksplicitno predstavila nemačka kancelarka Angela Merkel kada je preuzela liderstvo u okviru EU u rešavanju spora oko statusa u leto 2011. Ovakav pristup je otvoreno povezoao aspiracije Srbije za članstvo u EU sa

uslovom da Beograd prihvati realnost nezavisnog Kosova. U skladu sa ovim, perspektiva članstva Kosova u EU bila je primarna u prvim godinama dijaloga.

Tako su se Aprilskim sporazumom iz 2013. godine predsednici vlada Kosova i Srbije dogovorili da:

„... nijedna strana neće blokirati niti ohrabrivati druge da blokiraju napredak druge strane na njenom putu ka EU.”<sup>17</sup>

Bliski saveznik kancelarke Merkel u Bundestagu, poslanik Andreas Šokenhof, imao je ključnu ulogu u sastavljanju Plana u sedam tačka koji je sadržao

<sup>16</sup> O izvornom okviru političkog dijaloga, vidi prvu studiju u ovoj policy note seriji: Bodo Weber/Agron Bajrami, Izvorni 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/>.

<sup>17</sup> Prvi sporazum o regulisanju normalizacije odnosa, Brisel, 19. 04. 2013. Dostupno na: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf>.

uslove stavljene pred Srbiju za otvaranje predpristupnih pregovora sa EU.<sup>18</sup> Cilj članstva Kosova u EU je još eksplicitniji u ovom planu. U tački 7. naveden je pravno obavezujući sporazum između Kosova i Srbije o normalizaciji odnosa,

„sa perspektivom Srbije i Kosova kao punopravnih država članica u skladu sa ugovorima EU, uz mogućnost da koriste svoja prava i ispunjavaju svoje obaveze nezavisno i zajedno ...”<sup>19</sup>

I odredba o međusobnoj podršci na putu ka EU i tačka sedam Šokenhofovog plana - ova druga gotovo doslovno - našle su se u Pregovaračkom okviru za pristupanje Srbije EU iz januara 2014.<sup>20</sup> Ipak, prihvatanje Aprilskog sporazuma nije bilo pravno obavezujuće za Kosovo i Srbiju. U takvim okolnostima, Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo su u non-paper-u sačinjenom u jesen 2013. o Pregovaračkom okviru za pristupanje Srbije<sup>21</sup>, insistirale ne sledećem:

„Čvrstom, obavezujućem mehanizmu za sprečavanje bilo Kosova bilo Srbije da blokiraju jedno drugom put u EU (što verovatno treba da dobije pravnu formu u ugovoru Srbije o pristupanju). Ovo treba da bude definisano kao deo rasprave o zaključnim merilima za ztvatanje Poglavlja 35.”

U ovom saopštenju se samo površno pominje jedina potencijalna garancija koja bi sprečavala Beograd da blokira pristupanje Kosova EU (uz

pretpostavku da Srbija prva postane članica): suspenzija prava Srbije, kao članice EU, da glasa o pristupanju Kosova EU u budućem ugovoru EU o pristupanju sa Srbijom.

Priština je takođe istakla značaj dijaloga za perspektivu članstva Kosova u EU. U rezoluciji iz marta 2011, kosovska Skupština je naglasila „ubrzanje evropskih i evroatlantskih integracija”,<sup>22</sup> a u rezoluciji iz oktobra 2012, parlament je identifikovao politički dijalog kao način „napretka evropske agende za ove dve države [Kosovo i Srbiju]...”<sup>23</sup>

Postepeni pristup EU u političkom dijalogu omogućio je napredak u EU integraciji Kosova, kao kada je Unija zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Kosovom u oktobru 2015. godine. Evolutivna priroda procesa ogledala se u formi Sporazuma. Po prvi put je EU autorizovala SSP kao sporazum ”samo sa EU”, odnosno kao sporazum samo između EU i Kosova, koji ne uključuje države članice pojedinačno. Kosovo nije u Sporazumu navedeno pod zvaničnim nazivom (Republika Kosovo), već samo kao ”Kosovo” sa fusnotom koja označava neutralnu poziciju EU u vezi statusnog pitanja. EU je time uspeła da zaobiđe problem koji predstavlja činjenica da pet njenih članica nije priznalo Kosovo, čime je olakšano napredovanje Kosova u integraciji u EU.<sup>24</sup>

Uz ovo, politički dijalog je dodatno omogućavao Kosovu da učestvuje u regionalnim forumima (na kojima Kosovo nije predstavljano pod zvaničnim imenom, već samo kao „Kosovo”, uz navođenje

18 Plan koji je sačinilo i sprovodilo više članova parlamenta iz vladajuće partije CDU-CSU kasnije je postao poznat kao Šokenhofov plan.

19 Andreas Šokenhof, „Očekivanja od Srbije u vezi sa početkom pristupnih pregovora,” 13. 09. 2012.

20 Pregovarački okvir. GENERALNI STAV EU. Sastanak ministara kojim je otvorena Međuvladina konferencija o pristupanju, Tačke 12 i 19, 09. 01. 2014. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

21 Non-paper je imao značajan uticaj na konačnu verziju Pregovaračkog okvira.

22 Skupština Republike Kosovo, Rezolucija o dijalogu Republike Kosovo i Republike Srbije, Priština, 10. 03. 2011.

23 Skupština Republike Kosovo, Rezolucija o normalizaciji odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije, Priština, 18. 10. 2012.

24 Vidi P. van Elsuwege, „Pravna kreativnost u spoljnim odnosima EU: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova,” Pregled evropskih spoljnih poslova br. 22 (2017) 3, str.393 ff.



da učešće Kosova ne prejudicira njegov konačni status). Učešće je dogovoreno u okviru prethodnog tehničkog dijaloga, ali je na sve načine bilo blokirano od strane Beograda.

Za razliku od kosovskih izgleda u pogledu članstva u EU, pitanje stolice u OUN ostalo je daleko neizvesnije u dijalogu. Kako je objasnio vladin predstavnik uključen u ranu fazu dijaloga, stav Nemačke (i njenih zapadnih saveznika) je podrazumevao da u jednom trenutku tokom političkog dijaloga Kosovo treba da bude primljeno u članstvo OUN. Ali Angela Merkel i njena Kancelarija nisu eksplicitno saopštili tu odredbu Beogradu.<sup>25</sup> Na konferenciji za novinare u septembru 2012, članovi Šokenhofove grupe bili su nejasni oko pitanja članstva u OUN. Kako je jedan član grupe objasnio, zbog političke i emotivno nabijene prirode pitanja članstva u OUN, usvojen je pristup „tiho, tiho” kako bi se izbeglo kontroverzu koje bi zasenile glavne ciljeve dijaloga.<sup>26</sup> Uprkos tome, uključivanje prijema Kosova u OUN kao dela izvornog okvira dijaloga nije prošlo neprimjećeno kod strana uključenih u pregovore. U odgovoru na izjavu predsednika Vlade Kosova Tačija, u kojoj tvrdio da je cilj dijaloga stolica za Kosovo u OUN, tadašnji srpski predsednik Vlade Ivica Dačić je primetio:

„Ukoliko se dogovorimo, sve je moguće. Mi ne bežimo od toga i tražimo sveobuhvatan sporazum, ali da bi došli do toga i on mora nešto da da. Takav kompromis mora da zadovolji obe strane.”<sup>27</sup>

Uprkos početnom napretku Kosova na putu evropskih integracija, politički dijalog je od 2014. generalno izgubio svoj pravac zbog osnovne slabosti - nepostojanja dugoročne strategije. Vremenom je nepostojanje plana koji bi definisao korake neophodne za pristupanje Kosova međunarodnim organizacijama značio da je pitanje članstva u EU i OUN gurnuto u drugi plan. Nakon potpisivanja Aprilskog sporazuma bilo je signala da pet država članica EU koje nisu priznale Kosovo razmatraju ublažavanje njihovog stava o tom pitanju. Bez obzira na početne indikacije, nade da će bar neke od njih priznati Kosovo na kraju su raspršene.<sup>28</sup>

Srbija je istovremeno nastavila sa intenzivnim lobiranjem protiv prijema Kosova u članstvo međunarodnih organizacija, posebno onih iz sistema OUN. Brisel je u Prištini, gde se očekivalo da će politički dijalog doneti „u nekoj meri promene bar kod nekih od pet članica koje nisu priznale Kosovo,”<sup>29</sup> sve više percipiran kao „potpuno neaktivan” u pokušaju ostvarenja pozitivne promene bar u određenoj meri kod država članica EU koje ga nisu priznale. Zvaničnici Kosova su smatrali da EU „ne vrši dovoljan pritisak” na Srbiju da se uzdrži od negativnog lobiranja protiv pokušaja Kosova da stekne šire međunarodno priznanje.<sup>30</sup> Najupečatljiviji slučajevi lobiranja Srbije bili su protiv zahteva Kosova za članstvo u UNESCO, Interpol, kao i Međunarodnom olimpijskom komitetu (MOK), FIFA i UEFA.<sup>31</sup>

Sve veće nezadovoljstvo dijalogom i EU imalo je

25 Intervju sa zvaničnikom nemačke vlade uključenim u politički dijalog u periodu 2011-13, Berlin, jun 2018.

26 Intervju sa bivšim članom Šokenhofove grupe, Berlin, maj 2018.

27 “Dačić: Ne nudimo Kosovu mesto u UN,” Mondo.rs, 15. 01. 2013, dostupno na: <http://mondo.rs/a274935/Info/Srbija/Dacic-Ne-nudimo-Kosovu-mesto-u-UN.html>.

28 Džejs Ker-Lindzi/Joanis Armakolas (urednici), Odsustvo angažovanja? Pregled spektra politika država članica EU prema Kosovu (Surveying the Spectrum of EU Member State Policies Towards Kosovo), KFOS, Priština, decembar 2017. Dostupno na: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2017/12/Lack-of-Engagement.-Surveying-the-EU-Member-State-Policies-towards-Kosovo-ENG-01.pdf>.

29 Ibid.

30 Nezvanični razgovor sa bivšim članom kosovskog tima za dijalog, maj 2018.

31 Kosovo nije uspelo da postane članica UNESCO i Interpol-a, ali je uspelo da postane članica MOK, FIFA i UEFA.

za posledicu nestrpljivost kod predstavnika Kosova. Vlada Kosova je napravila više unilateralnih pokušaja da ostvari pristup u međunarodne institucije, ali bez uspeha. Kao reakciju na to, Beograd je odgovorio intenziviranim kontralobiranjem. Ilustrativan primer toga je neuspešan pokušaj Kosova da 2015. bude primljen u članstvo UNESCO.

Članstvo Kosova u ovom telu OUN za kulturu predstavljalo bi još jedan korak u naporima za sticanje međunarodnog priznanja.<sup>32</sup> Kosovo je podnelo zahtev za članstvo u UNESCO, iako je upozoreno od strane više zapadnih diplomata lociranih u Prištini da je taj korak preuranjen i da ga njihove vlade zbog toga neće aktivno podržati.<sup>33</sup> Predlog je odbijen za 3 glasa. 92 države glasale su za, 50 protiv, a više ih je bilo uzdržano.<sup>34</sup> Zbog jednostrane inicijative Prištine za dobijanje članstva, zapadne države koje ga podržavaju su nevoljno i kasno tokom procesa počele da lobiraju za njegovo članstvo u UNESCO. Ovo je najverovatnije bio razlog neuspeha aplikacije za članstvo.<sup>35</sup> Štaviše, kosovski tim je potcenio potrebu rada sa svim državama sa pravom glasa u UNESCO, uzimajući zdravo za gotovo da će ga podržati one koje su priznale njegovu nezavisnost. Te države, kao što su Japan i Poljska su se na kraju uzdržale od glasanja o članstvu Kosova u UNESCO.<sup>36</sup> Dve godine kasnije, u strahu od još jednog neuspeha, Kosovo je povuklo svoju ponovnu kandidaturu za članstvo u UNESCO. U zvaničnoj izjavi, Ministarstvo spoljnih poslova Kosova je saopštilo da



... nijedna strana neće blokirati niti ohrabrivati druge da blokiraju napredak druge strane na njenom putu ka EU.

APRILSKI SPORAZUM IZ 2013. GODINE

je povlačenje zahteva dogovoreno u koordinaciji sa Sjedinjenim Državama i Evropskom unijom.<sup>37</sup>

Istovremeno sa ovim procesom, Ministarstva spoljnih poslova u Prištini i Beogradu su nastavila da se nadmeću oko priznanja Kosova od strane drugih članica OUN.

32 <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/09/kosovo-fails-in-unesco-membership-bid>.

33 Pozadinski razgovor sa diplomatama iz dve zapadne države, maj-jun 2018.

34 Pravila UNESCO zahtevali su dve trećine od 142 članice sa pravom glasa, odnosno da 95 članica podrži aplikaciju Kosova za članstvo

35 Intervju sa zapadnim diplomatama, 2015.

36 Ibid.

37 "Kosovo odustaje od kandidature za članstvo u UNESCO", Gazeta Express, 04. 10. 2017. Dostupno na: <http://www.gazetaexpress.com/en/news/kosovo-gives-up-bid-to-join-unesco-173051/>.

# ČLANSTVO U EU I OUN U KONTEKSTU KONAČNOG SVEOBUH VATNOG SPORAZUMA

Najava Brisela o početku „nove faze” političkog dijaloga u julu 2017, dala je prioritet pregovorima o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, i tako je pitanje međunarodnog subjektiviteta Kosova i njegovog članstva u EU i OUN ponovo stavljeno u prvi plan političkih debata.

Na Kosovu je nerešeno pitanje stolice u OUN pokretano od strane raznih zvaničnika. Zamenik predsednika vlade, Enver Hodžaj je, na primer, komentarišući predstojeće pregovore, rekao:

„Očekujemo da se dijalog završi postizanjem pravno obavezujućeg sporazuma uz uzajamno priznanje i prijem u Ujedinjene nacije u vremenskom okviru od oko dve godine.”<sup>38</sup>

U dugom međuperiodu između najave predstojećih pregovora u julu 2017. i pokretanja pregovora, Beograd je intenzivno radio na političkom spinovanju kod kuće i u inostranstvu. To je uključivalo lobiranje kod zapadnih zvaničnika za politička „rešenja” koja su bila van strogih crvenih linija koje su definisane u izvornom okviru političkog dijaloga.<sup>39</sup> Srbija je napravila značajan zaokret u svom političkom nara-

38 “[ Intervju EWB] Hodžaj: Kosovo očekuje uzajamno priznanje i prijem u UN,” europeanwesternbalkans.com, 20. 03. 2018. Dostupno na at: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/03/20/ewb-interview-hoxhaj-kosovo-expects-mutual-recognition-admission-un/>.

39 Weber/Bajrami, *Izvorni okvir političkog dijaloga*.

tivu o Kosovu u periodu nakon potpisivanja Aprilskog sporazuma 2013 godine. Kao deo toga, srpski državni zvaničnici su postali još rigidniji u svom stavu o članstvu Kosova u ključnim međunarodnim organizacijama, kao što je OUN. U januaru 2018, ministar spoljnih poslova Dačić je opisao članstvo Kosova u OUN kao fantaziju, izjavivši:

”Bilo bi dobro kada bi se došlo do trajnog rešenja. Ali kada na Zapadu govore o rešenju za Kosovo, oni uglavnom misle da mi treba da prihvatimo jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, a to je bajka. To, da Srbija prizna Kosovo, da Kosovo dobije stolicu u OUN, da mi sugerišemo Rusiji da glasa za to - to nije bajka, to je fatamorgana. Od toga nema ništa.”<sup>40</sup>

U sličnom spinu, nakon jula 2017, predsednik Srbije Aleksandar Vučić je sugerisao „kompromis“ u formi etno-teritorijalne podele, što bi omogućilo srpsku podršku za stolicu u OUN u zamenu za odustajanje Kosova od insistiranja na teritorijalnom integritetu:

„Ne vidim kako bi Priština mogla da uđe u OUN bez sveobuhvatnog, ozbiljnog i bolnog kompromisa o kome će morati da se dogovori sa Beogradom kako bi Beograd to omogućio.”<sup>41</sup>

Sukob aktuelnog ministra spoljnih poslova Bedžeta Pacolija i njegovog srpskog kolege Dačića oko priznanja Kosova je takođe eskalirao 2018. godine sa Dačićevim lobiranjem u državama trećeg sveta koje su prethodno priznale Kosovo da promene svoju odluku.<sup>42</sup>

U uslovima neizvesnosti u ovoj novoj fazi dijaloga, jedna od pet država članica EU koje nisu priznale Kosovo - Španija - se udaljila od prethodnog odobravanja politike dijaloga EU tokom 2018.<sup>43</sup> Ovaj potez izgleda da je bio dodatno motivisan eskalacijom unutrašnjeg konflikta oko zahteva Katalonije za nezavisnošću. Španija je bila sklona da se uzdržava od bilo kakve proaktivne uloge u politici proširenja EU prema državama Zapadnog Balkana, ali, od januara 2018. nadalje, počela je da zauzima aktivniju poziciju u pitanjima koja se tiču Kosova. U januaru je vlada premijera Marijana Rajoja reagovala na „procureli“ nacrt nove Strategije proširenja Evropske komisije. U radu Komisije na finalizaciji ovog dokumenta Madrid je poslao non-paper Evropskoj komisiji. Non-paper je sadržao posebnu averziju prema upotrebi termina „Zapadnobalkanska šestorka“ (WB6) i svako pominjanje perspektive članstva Kosova u nacrtu Strategije. U tom dokumentu, špansko Ministarstvo spoljnih poslova konstatuje da:

„Koncept WB6 ne odgovara dinamici proširenja. Kosovo nije deo procesa proširenja i ima sopstveni, drugačiji okvir.”<sup>44</sup>

U maju je Rajoj odbio da učestvuje na samitu EU - Zapadni Balkan u Sofiji, jer je poziv, zajedno sa pozivom drugim šefovima država Zapadnog Balkana, uručen i predsedniku Kosova Tačiju.<sup>45</sup>

40 “Priznanje Kosova - bajka, uclanjenje u UN - fatamorgana” - MSP o Kosovu, B92.net, 23. 01. 2018. Dostupno na: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=01&dd=23&nav\\_id=103325](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=01&dd=23&nav_id=103325).

41 <http://rs.niinfo.com/a365481/Vesti/Vesti/Vucic-o-Kosovu-i-proglasenju-nezavisnosti.html>

42 “Liberija povlači priznanje Kosova,” B92.net, 20. 06. 2018. Dostupno na: [https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=06&dd=20&nav\\_id=104444](https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2018&mm=06&dd=20&nav_id=104444).

43 Do ove promene je došlo u vreme konzervativne vlade koju je vodio predsednik vlade Mariano Rajo. Rajojeva vlada je pala pošto joj je izglašano nepoverenje 01. 06. 2018, čime su otvorena vrata manjinskoj vladi socijalističkog lidera Pedra Sančeza.

44 “Španija govori EU da isključuje Kosovo iz plana proširenja”, euobserver.com, 30. 01. 2018, dostupno na: <https://euobserver.com/enlarge-ment/140771>.

45 “Španski premijer ne dolazi na samit EU-Balkan zbog Kosova,” B92.net, 15. 05. 2018. Dostupno na: [https://www.b92.net/eng/news/world.php?yyyy=2018&mm=05&dd=15&nav\\_id=104161](https://www.b92.net/eng/news/world.php?yyyy=2018&mm=05&dd=15&nav_id=104161).

# 04 ZAKLJUČCI

Sa ovakvim razvojem događaja od najave nove faze u političkom dijalogu potrebno je da EU (uz podršku SAD) za započinjanje sadržajnih pregovora u Briselu sa Srbijom i Kosovom o sveobuhvatnom sporazumu obavi temeljno pripremno resetovanje<sup>46</sup>, posebno u pogledu punog međunarodnog subjektiviteta Kosova. Vodeće zapadne prestonice će morati da podsete Srbiju da ohrabrivanje pet članica EU da blokiraju težnje Kosova ka članstvu nije u skladu sa njenim obavezama po Aprilskom sporazumu i Okvirom za predpristupne pregovore. Takvo resetovanje će takođe zahtevati da se Beogradu jasno stavi do znanja da, iako tema stolice za Kosovo u OUN nije ranije postavljena eksplicitno Srbiji, to ne znači da ona nije cilj izvornog okvira političkog dijaloga.

Do članstva u ovim dvema organizacijama će doći samo ako države koje nisu priznale Kosovo promene svoj stav u vezi sa priznanjem. Takva promena stava, opet, u velikoj meri zavisi od promene stava Srbije da ne prizna Kosovo kao nezavisnu državu. Imajući u vidu kontralobiranje Srbije kod država koje nisu priznale Kosovo, Beograd se mora smatrati odgovornim u velikoj meri za to da države članice EU i SB OUN koje nisu priznale Kosovo promene svoj stav o tome. Iz međunarodne perspektive i perspektive Kosova, teško da Srbija može da ubedi države koje ga nisu priznale da to učine, a da sama prvo ne prizna Kosovo potpuno i formalno.<sup>47</sup>

46 O pripremnom resetovanju vidi: Bodo Weber/Agron Bajrami, *Izvorni okvir političkog dijaloga*.

47 O pitanju priznanja Kosova od strane Srbije vidi: Bodo Weber/Agron Bajrami, *Kako priznati realnost? Pitanje priznanja Kosova od strane Srbije*, DPC-KFOS *policy note*, Berlin-Priština, juni 2018.

Svaki konačan, sveobuhvatan sporazum između Srbije i Kosova time zahteva čvrste pravne i političke garancije Srbije da će prestati sa dosadašnjim aktivnostima na sprečavanju članstva Kosova.

Kako bi se ostvario sadržajan uticaj, uslovi uključeni u budući sveobuhvatni sporazum treba eksplicitno da spreče Srbiju da blokira kosovsko članstvo u EU. Uslovi treba uključe mehanizme koji će primorati Srbiju da radikalno izmeni svoj kurs, na vidljiv način. Ako je Srbija voljna da potpiše - i da zatim dosledno implementira - sporazum u skladu sa izvornim okvirom političkog dijaloga, njen sopstveni interes će biti da težnje i Srbije i Kosova ka članstvu u EU ne budu blokirane od strane nekih sadašnjih država članica. To znači da je potrebno postaviti uslove da Srbija aktivno ohrabruje priznanje Kosova i da će prestati da zagovara suprotno kod članica koje ga nisu priznale. Ove uslove treba podeliti na diplomatske aktivnosti koje se mogu kvantifikovati i potrebno je da dođe do promene u političkom narativu visokih srpskih zvaničnika o pitanju međunarodnog priznanja Kosova. Zbog prethodnog srpskog testiranja granica, uslovi treba da naglase jasna merila koja neće ostaviti prostora za dvosmislenosti. Uslovi će predstavljati značajan deo plana za implementaciju sporazuma koji će mirati, da bi bio najefektivniji, biti integrisan kao novi set merila u Poglavlje 35 u predpristupnim pregovorima Srbije sa EU. Uslovi zavise od korišćenja srpskog ulaska u EU kao instrumenta za postizanje nagodbe. Srbiji ne treba dozvoliti da uđe u EU pre nego što Kosovo prizna pet članica EU koje ga nisu priznale.

Ipak, pošto će Srbija verovatno dobiti status članice EU pre Kosova, trenutno ne postoji zaštita od toga da Beograd promeni svoj kurs kad Srbija

postane članica Unije i da blokira Kosovo. Nema načina da se dobiju garancije da Srbija neće blokirati Kosovo, osim onako kako su 2013. predložile Nemačka i UK u non-paper-u o okviru pristupnih pregovora: da budući ugovor između EU i Srbije o pristupanju mora da uključi klauzulu kojom se Srbiju obvezuje da glasa za članstvo Kosova u EU. U suštini, ovo je jednako suspenziji prava Srbije kao države članice EU da uloži veto na pristupanje Kosova EU.

Srbija se oslanja na rusku podršku u svom odbijanju priznanja nezavisnosti Kosova. Odnosi između Zapada i Rusije stalno su se pogoršavali u deceniji nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, posebno nakon prisvajanja Krima. Ovo će definitivno zakomplikovati put Srbije ka pristupanju. Ali, to takođe čini pun međunarodni subjektivitet Kosova još bitnijim kada je reč o članstvu u OUN.

Za zaokret Srbije, kada je reč o nezavisnosti Kosova, s namerom uticanja na Kinu i Rusiju da promene svoj stav, potreban je akcioni plan koji se može kvantifikovati. To bi logično počelo zahtevanjem od srpskih diplomata da one države u Latinskoj Americi, Africi i drugde, gde su bili angažovani u vezi sa ovim pitanjem od 2008, informiše o promeni politike Beograda, zalažući se za priznanje Kosova. Nema garancija da će dve stalne članice SB UN, Kina i, posebno, Rusija promeniti svoj stav o Kosovu, čak i da Srbija to zatraži od njih. Bez obzira na to, konačni, sveobuhvatni sporazum mora da sadrži odredbe koje obavezuju Beograd da se u Moskvi angažuje na merljiv način da lobira za rusko priznanje nezavisnog Kosova - čak i ako je rezultat takvog postupka da se samo demonstrira srpskoj javnosti, Kosovu i Zapadu da Beograd ima ograničen uticaj na Moskvu i da interesi Srbije i Rusije nisu stvarno podudarni.

U skoroj budućnosti važni međukoraci u implementacijskom planu treba da definišu napredak Kosova ka članstvu u međunarodnim telima, kao što su, između ostalih, UNESCO, Savet Evrope ili Interpol.



Srbija se oslanja na rusku podršku u svom odbijanju priznanja nezavisnosti Kosova. Odnosi između Zapada i Rusije stalno su se pogoršavali u deceniji nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, posebno nakon prisvajanja Krima



