

# ŠTA KOSOVO MOŽE DA PONUDI BEOGRADU?

## Bilateralna pitanja u pregovorima o sveobuhvatnom sporazumu

BODO VEBER I AGRON BAJRAMI

Berlin – Priština  
jun 2020.



# ŠTA KOSOVO MOŽE DA PONUDI BEOGRADU?

## Bilateralna pitanja u pregovorima o sveobuhvatnom sporazumu

BODO VEBER I AGRON BAJRAMI

Berlin – Priština  
jun 2020.

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 Srbiju? Bilateralna pitanja u pregovorima o sveobuhvatnom sporazumu

---

DPC-KFOS Policy Note studija

Serija Policy Note studija „Jačanje perspektive Kosova”

Autori:

**Bodo Veber i Agron Bajrami**

Prevod:

**Biljana Simurdić**

Lektura:

**Therese Coen; Redakcija DPC (engleski)**

Dizajn:

**Envinion**

**Berlin - Priština**

**jun 2020.**

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) i Kosovska fondacija za otvoreno društvo (KFOS, Priština), uz podršku KFOS.

08  
PREGOVOR

11  
UVOD

12  
REGULISANJE  
BILATERALNIH  
PITANJA PO  
AHTISARIJEVOM  
PLANU

23  
BILATERALNA  
PITANJA  
U OKVIRU  
KONAČNE FAZE  
DIJALOGA

09  
IZVRŠNI  
REZIME

14  
SPISAK OTVORENIH  
BILATERALNIH PITANJA

19  
BILATERALNA PITANJA  
U OKVIRU (POLITIČKOG)  
DIJALOGA POD  
OKRILJEM EU

28  
ZAKLJUČCI I  
PREPORUKE

# PREDGOVOR

Ovaj tekst je peti po redu i poslednji u seriji policy notes koje se objavljuju od 2018. godine i bave se tzv. „novom fazom” u političkom dijalogu Kosova i Srbije pod okriljem EU. Konkretno, ova serija studija se bavi pregovorima o konačnom, sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu o punoj normalizaciji odnosa između dve države. Ona obuhvata najvažnije aspekte i elemente potencijalnog budućeg sporazuma i iz kosovske i međunarodne perspektive kao dela aktuelnog šireg projekta dijaloga i zagovaranja pod naslovom „Jačanje perspektive Kosova - pregovori o konačnom sveobuhvatnom sporazumu između Kosova i Srbije” koji organizuju Savet za politiku demokratizacije (DPC, Berlin) i Kosovska fondacija za otvoreno društvo (KFOS, Priština).

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

Ujulu 2017, glavni pregovarači u političkom dijalogu Kosova i Srbije pod okriljem EU, tadašnja Visoka predstavica za spoljne poslove i politiku bezbednosti Federika Moggerini i predsednici Hašim Tači i Aleksandar Vučić, najavili su početak „nove faze” u procesu dijaloga - pregovorima o konačnom, sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu. Takav sporazum bi u idealnim uslovima obuhvatio ne samo održivo okončanje decenijama dugog spora o statusu, već bi i pružio okvir za rešavanje svih otvorenih bilateralnih pitanja između dve države - nešto što pre toga međunarodni naponi i inicijative nisu uspele da postignu.

*Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova* iz 2007. godine medijatora UN Martija Ahtisarija bavio se ključnim bilateralnim pitanjima. Ali Srbija je odbila taj predlog tako da je Kosovo implementiralo mnogobrojne odredbe iz njega bez učešća svog suseda sa Zapadnog Balkana. Međutim, bez podrške Srbije i bez rešenja spora implementacija je bila fragmentarna. Pristup tehničkom dijalogu pod okriljem EU, iniciran 2011, imao je za cilj ostvarenje napretka u bilateralnim pitanjima privremenim zaobilaznjem spora oko statusa. Ali ta metoda je dala malo rezultata. Posledica toga bilo je vraćanje fokusa EU 2012. godine na spor oko statusa kao preduslov normalizacije bilateralnih odnosa. Ciljevi i principi prvobitnog okvira političkog dijaloga eksplicitno su povezali aspiracije Srbije ka članstvu u EU sa prihvatanjem nezavisnog, teritorijalno celovitog Kosova. Ovaj postepeni pristup bi doveo do postepenog napretka u rešavanju spora oko statusa, pune integracije kosovskih Srba u državu Kosovo i u svim bilateralnim pitanjima.



Da bi se rešila duga lista otvorenih bilateralnih pitanja i potpuno implementirali svi sporazumi potpisani u okviru dijaloga od 2011, EU bi, ako je moguće uz podršku SAD, trebalo da fundamentalno resetuje pregovore kako bi se postigao konačan, sveobuhvatan i pravno obavezujući sporazum uz vraćanje prvobitnom okviru dijaloga.

I zaista, određeni napredak je ostvaren u bilateralnim pitanjima. Beograd je, međutim, odlučio da ne prizna vrednost ovog pristupa. Umesto toga, izigrao je sistem i iskoristio sve veću nekoherentnost politike EU. Vremenom se ovaj postepeni pristup pokazao neodrživim, krećući se od kašnjenja u implementaciji do gotovo potpunog zastoja negde 2015-2016. Skok do poslednje tačke političkog dijaloga, što znači pregovaranje o konačnom, sve-

obuhvatnom sporazumu čime se obuhvata i spor oko statusa i sva otvorena bilateralna pitanja, bio je jedina izvodljiva opcija koja je preostala kako bi se dijalog spasao. Pregovori su ipak brzo krenuli u potpuno drugačijem pravcu. Beograd je od samog početka pribegao velikom političkom spinu u cilju unilateralnog i prikrivenog redefinisavanja pregovora kao potrage za „kompromisom” sa fokusom na dodatnoj vrednosti za Srbiju. Zamagljivanjem linija koje dele bilateralna pitanja i pitanje statusa Beograd je stvorio prostor za argument — *Šta dati Srbiji?* Srpski predsednik Vučić, uz podršku svojih pandana iz EU i sa Kosova, uspeo je da u Briselu skrene pregovore na razgovor o opasnom, navodno brzom rešavanju problema dogovorom o razmeni teritorija ili podeli Kosova po etno-teritorijalnoj liniji. Ova dinamika nije ostavila nimalo prostora ozbiljnim razgovorima o bilateralnim pitanjima.

Da bi se rešila duga lista otvorenih bilateralnih pitanja i potpuno implementirali svi sporazumi potpisani u okviru dijaloga od 2011, EU bi, ako je moguće uz podršku SAD, trebalo da fundamentalno resetuje pregovore kako bi se postigao konačan, sveobuhvatan i pravno obavezujući sporazum uz vraćanje prvobitnom okviru dijaloga. Jasnoća u vezi sa statusom Kosova kao nezavisne države u okviru svojih postojećih granica znatno će olakšati rešavanje nekih bilateralnih pitanja, dok predstavlja preduslov za rešavanje drugih. Kada EU uspostavi osnovni pregovarački okvir neki metodološki principi bi mogli da usmeravaju rešavanje bilateralnih pitanja na sveobuhvatan način.

Prvo bi trebalo identifikovati bilateralna pitanja i o njima pregovarati odvojeno od pitanja koja se prvenstveno odnose na status.

Drugo, listu otvorenih bilateralnih pitanja treba preispitati iz perspektive zamene pitanja „*Šta do-*

*bija Srbija?*” orijentisanog na Beograd pitanjem usmerenim na Kosovo, „*Šta Kosovo može da ponudi Srbiji?*” To znači identifikovanje bilateralnih pitanja koja bi mogla da pomognu Beogradu da „proda” konačan dogovor građanima Srbije kojim se formalizuje priznanje nezavisnog Kosova. Ova pitanja bi trebalo dalje podeliti na sledeće kategorije:

- 1 Bilateralna pitanja od velike nacionalne simboličke vrednosti za Srbiju;
- 2 Bilateralna pitanja, kao što su imovinski zahtevi, kod kojih postoji i mogućnost i potreba za pregovorima sa istinskim pogađanjem.

Na kraju, možda nije moguće rešiti određena kompleksna pitanja u celini u vremenskom okviru sveobuhvatnog sporazuma. Za takva pitanja potrebno je dogovoriti odredbe o naknadnim pregovorima u formatu kao što su ekspertske komisije i potencijalna obavezujuća međunarodna arbitraža, pri čemu detalje o formatu i principima treba definisati kao deo konačnog sporazuma.

## UVOD

U julu 2017, glavni pregovarači u političkom dijalogu Kosova i Srbije pod okriljem EU, tadašnja Visoka predstavnica za spoljne poslove i politiku bezbednosti Federika Mogherini i predsednici Hašim Tači i Aleksandar Vučić, najavili su početak „nove faze” u procesu dijaloga. Od tog trenutka, cilj pregovora bi bio postizanje konačnog, sveobuhvatnog i pravno obavezujućeg sporazuma kojim bi se okončao decenijama dug spor oko statusa (priznanje Kosova od strane Srbije) i sa time povezanih pitanja (članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama, uključujući EU i UN), koji bi vodio punoj normalizaciji odnosa između ove dve Zapadnobalkanske države i u isto vreme rešavanju tradicionalnijih otvorenih bilateralnih pitanja. Međutim, tokom 2018. godine razgovori su se postepeno izrodili u predlog za etno-teritorijalna „rešenja” u stilu 90-ih godina prošlog veka i u potencijalni dogovor o razmeni teritorija, što je dovelo do političkih tenzija i prekida Briselskih razgovora krajem te godine.

Od vremena kada je Kosovo izašlo iz rata 1999. godine kao de facto nezavisan subjekat odvojen od Srbije, međunarodni pregovori čiji je cilj bio rešavanje spora oko statusa bavili su se u određenoj meri i nerešenim bilateralnim pitanjima. *Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova* iz 2007. godine medijatora UN Martija Ahtisarija (Ahtisarijev plan),<sup>1</sup> koji je kasnije integrisan u ustav nezavisne Republike Kosovo, bavio se i statusom Kosova i ključnim bilateralnim pitanjima. Za razliku od njega, tehnički dijalog pod okriljem EU koji je ini-



**Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova iz 2007. godine medijatora UN Martija Ahtisarija (Ahtisarijev plan), koji je kasnije integrisan u ustav nezavisne Republike Kosovo, bavio se i statusom Kosova i ključnim bilateralnim pitanjima.**

ciran 2011, fokusirao se isključivo na regulisanje osnovnih bilateralnih odnosa između Kosova i Srbije. Spor oko statusa bio je isključen i iz pregovora i iz zaključenih sporazuma.

Lekcija koja je naučena iz ograničenog uspeha ovog pristupa oblikovala je obim političkog dijaloga iniciranog 2012, vraćajući u fokus spor oko statusa

<sup>1</sup> Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement; dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4a54bc360.html>.



Ova studija analizira potencijalne pravce rešavanja duge liste otvorenih bilateralnih pitanja koja nisu rešena između Kosova i Srbije. Oni su predstavljeni u kontekstu predloženog - i preko potrebnog - resetovanja pregovora o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu zasnovanom na principima, uslovima i krajnjim ciljevima koji predstavljaju osnovu prvobitnog dogovora o dijalogu koji je omogućio početni napredak ka punoj normalizaciji odnosa između ove dve države Zapadnog Balkana.

kao preduslov normalizacije bilateralnih odnosa, ali takođe sa ciljem da se deblokira implementaciju sporazuma dogovoreni u okviru tehničkog dijaloga. Prvobitni okvir političkog dijaloga doveo je do potpisivanja Aprilskog sporazuma iz 2013. koji je predstavljao prekretnicu, u kojem se uslovi prvobitnog dogovora proisteklog iz dijaloga između EU, Beograda i Prištine eksplicitno zasnivaju na prihvatanju nezavisnog, teritorijalno celovitog Kosova kao uslova srpske perspektive članstva u EU. Ovo je podrazumevalo buduće priznavanje Kosova od strane Srbije u nekoj formi i deblokadu članstva Kosova u EU i UN, ali to nije jasno navedeno. Pravac prvobitnog dijaloga je osmišljen tako da stvori uslove za rešavanje preostalih bilateralnih sporova u nekoj kasnijoj fazi ovog procesa.

Tokom godina, EU, odnosno glavni pregovarač i vodeće države članice, dozvolile su da im politički dijalog sa svojim postepenim pristupom polako isklizne iz ruku i da postane gotovo nebitan. Prelazak na pregovore o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu 2017. godine, osmišljenom da vrati proces dijaloga na pravi kolosek vodio je umesto toga daljim, nimalo nelogičnim stranputicama. Ohrabrene percipiranom političkom slabošću Zapada, počevši od glavnog pregovarača EU Federike Mogerini, vlasti u Beogradu su se udružile u naporima da preoblikuju dijalog u nešto što ima za cilj postizanje „kompromisnog” sporazuma te se fokusira na pitanje „Šta dati Srbiji?” Pristup srpskog predsednika Aleksandra Vučića imao je za cilj ponovno pokretanje pitanja statusa, a da ne ponudi praktična rešenja da bi se priznala realnost nezavisnog Kosova kako je prvobitno dogovoreno u okviru političkog dijaloga, što je dovelo do predloga o razmeni teritorija. Tokom 2018. godine te poruke i ideje naišli su na odek kod nekih zapadnih igrača (Mogerini, Trampova administracija, francuski predsednik Emanuel Makron) i kod

Vučićevog prištinskog pandana Hašima Tačija. Ovakva dinamika je zakomplikovala pregovarački proces i gurnula na margine razgovore o bilateralnim pitanjima.

Ova studija analizira potencijalne pravce rešavanja duge liste otvorenih bilateralnih pitanja koja nisu rešena između Kosova i Srbije. Oni su predstavljeni u kontekstu predloženog - i preko potrebnog - resetovanja pregovora o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu zasnovanom na principima, uslovima i krajnjim ciljevima koji predstavljaju osnovu prvobitnog dogovora o dijalogu koji je omogućio početni napredak ka punoj normalizaciji odnosa između ove dve države Zapadnog Balkana.

U prvom delu studije predstavljena je spisak glavnih bilateralnih pitanja koja treba rešavati u konačnom sporazumu. U drugom delu razmatra se način na koji se Ahtisarijev plan, tj. Kosovski ustav bavi bilateralnim pitanjima. U trećem delu analizira se uloga koju su imali bilateralna pitanja u procesu političkog (i prethodnog tehničkog) dijaloga i napretka ostvarenog u pogledu implementacije. Četvrti deo nudi opservacije o tome kako bilateralna pitanja figuriraju u „novoj fazi” političkog dijaloga i u uzavreloj diskusiji o konačnom sporazumu. U poslednjem delu ponuđene su početne preporuke kako smisleno rešavati bilateralna pitanja u okviru resetovanja pregovora.

# SPISAK OTVORENIH BILATERALNIH PITANJA

I u Prištini i u Beogradu postoji glasno neslaganje oko toga koja bilateralna pitanja staviti na pregovarački sto u Briselu. Jedna ili druga strana tvrdi se da su neka pitanja već rešena ili da nisu legitimna. Spisak dat u nastavku uključuje glavna sporna pitanja, zajedno sa drugim glavnim otvorenim bilateralnim pitanjima koja se moraju rešiti kako bi se obezbedili normalni bilateralni odnosi između dve susedne i nezavisne države i da bi se zaključio konačni i sveobuhvatni sporazum.<sup>2</sup>

## Integriranje institucija države Srbije u većinsko srpskim opštinama u državu Kosovo

Puna integracija kosovskih Srba u Republiku Kosovo uključuje prenošenje određenih institucija u institucionalni okvir države Kosovo. Ovo će zahtevati međudržavne dogovore i sporazume. Među njima su institucije srpskog obrazovnog sistema (škole, Univerzitet u Mitrovici) koje će zahtevati zadržavanje dela aktuelnog srpskog kurikulumu, i srpski penzioni sistema. Rešenje za zdravstveno osiguranje kosovskih Srba takođe se

<sup>2</sup> Spisak bilateralnih pitanja se zasniva na intervjuima kreatora politike iz Prištine, Beograda i ključnih glavnih gradova na Zapadu. Uz to, Vlada Kosova je 2014. objavila dokument u kojem se navodi šta ona smatra da bi trebalo da bude na spisku otvorenih bilateralnih pitanja koja bi se rešavala u kasnijim fazama političkog dijaloga - vidi: Brussels Dialogue - Topics for the Next Phase, Kosovo Government, Vlada Kosova, Kabinet zamenice predsednika vlade Edite Tahiri, Priština, 29. 3. 2014.

mora pronaći, s tim što postoji i taj problem što Kosovo i dalje nema sistem javnog zdravstvenog osiguranja.

## Demarkacija međudržavne granice i uvođenje „tvrde granice“ na severu

I kad Srbija priznaje Kosovo u njegovim postojećim granicama potrebno će biti demarkacija nove međudržavne granice. Takođe, Srbija mora da prekine sa nelegalnim uvozom robe iz Srbije na Kosovo ilegalnim rutama na severu.

## Slobodno kretanje svih građana sa Kosova i iz Srbije u drugoj državi

Zahtevaće se prihvatanje kosovskih pasoša u Srbiji, kao i uzajamno priznavanje registarskih tablica.

## Slobodan protok robe i usluga

Zahtevaće se puno poštovanje pravila CEFTA (Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini) koje mora da uključi uklanjanje svih srpskih nekarinskih trgovinskih barijera.

## Nestale osobe

Prema Međunarodnoj komisiji za nestale osobe (ICMP),<sup>3</sup> 1.600 osoba se i dalje vodi kao nestalo kao posledica rata na Kosovu, od kojih su otprilike dve trećine kosovski Albanci a jedna trećina Srbi.<sup>4</sup> Unatoč saradnje albanskih i kosovskih udruženja



Lista në vijim përfshin çështjet kryesore të kontestuara, bashkë me disa çështje të tjera të hapura bilaterale të cilat duhen adresuar për të siguruar marrëdhënie normale bilaterale midis dy vendeve fqinje dhe të pavarura dhe për të arritur një marrëveshje përfundimtare dhe gjithëpërfshirëse

porodica nestalih osoba, proces otkrivanja i identifikovanja posmrtnih ostataka nestalih je u zastoju proteklih godina.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Izveštaj ICMP o sukobu na Kosovu sa popisom objavljen u martu 2019, see: : <https://www.icmp.int/wp-content/uploads/2019/03/ICMP-Kosovo-ENG-1.pdf>.

<sup>4</sup> Većina nestalih kosovskih Albanaca je prijavljena da je odvedena tokom rata 1999. od strane srpskih redovnih snaga i paravojnih grupa koje su operisale u okviru lanca komandovanja Vojske Srbije i policije. Nestali kosovski Srbi su navodno nestali dok su bili u rukama jedinica OVK, uglavnom neposredno nakon rata koji je okončan u junu 1999.

<sup>5</sup> Kosovski Albanci i Vlada u Prištini su ubeđeni da Srbija ima ratnu evidenciju mesta na kojima se nalaze ostaci nestalih osoba koje ne želi da otkrije, dok sa albanske strane nema nikakve pisane evidencije, ali lokacije su otkrili članovi bivših bezbednosnih snaga kosovskih Albanaca, uključujući počinoce ili svedoke. Intervjui sa zapadnim diplomatama, Priština, 2017-18.



### Povratak izbeglica i interno raseljenih osoba

Potrebno je rešavanje pitanja povratka izbeglih kosovskih Srba, od kojih većina borave u Srbiji, u njihove domove na Kosovu,<sup>6</sup> i povratak kosovskih Albanaca u njihove domove u opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom na severu Kosova.

### Zaštita srpskih verskih i kulturnih objekata; restitucija imovine Srpske pravoslavne crkve na Kosovu

Zaštita verskih i kulturnih objekata je generalno institucionalno regulisana kroz Ahtisarijev plan, ali implementacija ostaje neadekvatna. Pitanje restitucije imovine nije rešavano ni u jednom sporazumu do sada.

### Vraćanje kosovskog kulturnog nasleđa Kosovu od strane Srbije

Među stavkama koje treba vratiti su arheološki i etnološki eksponati i zbirke iz Muzeja Kosova i iz Arhiva Kosova; dokumenti iz Kosovskog zavoda za zaštitu spomenika i filmovi koji pripadaju bivšem socijalističkom preduzeću Kosovafilm.

### Otvorena, kontroverzna imovinska pitanja i zahtevi

Među mnogim sporovima koje treba rešiti je utvrđivanje statusa bivših državnih i društvenih preduzeća nakon raspada socijalističke Jugoslavije i rata 1999. godine - rudarskog preduzeća Trepča<sup>7</sup> i jezera Gazivode<sup>8</sup>, dva oko kojih ima najviše sporenja. Sporovi uključuju ne samo preduzeća koja su tada bila locirana na Kosovu, već i ogranke kosovskih kompanija u Srbiji (i obrnuto), kao i srpske državne investicije nakon rata u kosovska preduzeća locirana u delovima Kosova sa većinskim srpskim stanovništvom. Druga izazovna pitanja koja treba rešiti odnose se na jugoslovensku sukcesiju (finansijски dugovi i imovina, uključujući jugoslovenske diplomatske misije i vojnu imovinu); sudbinu predratnih penzija građana sa Kosova i njihove ranije štedne uloge u srpskim bankama; i zahteve za reparacijom koje Kosovo ima prema Srbiji zbog rata 1999 - još jedno vrlo sporno pitanje.

# REGULISANJE BILATERALNIH PITANJA PO AHTISARIJEVOM PLANU

U februaru 2007, specijalni izaslanik UN Marti Ahtisari, posrednik u razgovorima o statusu između Kosova i Srbije koji su otpočeli godinu dana ranije, podneo je svoj Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova (CSP) Savetu bezbednosti UN na usvajanje.<sup>9</sup> Ahtisarijev plan je predlagao nadgledanu nezavisnost Kosova u cilju okončanja spora oko statusa između Prištine i Beograda i uspostavljanja normalnih bilateralnih odnosa. Ovaj plan je obuhvatao većinu najvažnijih otvorenih bilateralnih pitanja. Srbija je, uz podršku stalne članice SB OUN, Rusije, na kraju odbila predlog, sprečavajući njegovo usvajanje. Ahtisarijev plan je nakon toga implementiran kroz kosovsko proglašenje nezavisnosti 2008. godine, uz podršku široke koalicije voljnih, uglavnom zapadnih država, i postao je deo ustavne strukture nove države. Ovim postupkom kosovska strana je uni-

lateralno implementirala mnogobrojna otvorena bilateralna pitanja navedena u Ahtisarijevom planu, stvarajući postojeću osnovu da pregovori o konačnom sporazumu krenu napred.

Ahtisarijev plan, prenet u ustavni poredak nezavisnog Kosova, regulisao je određeni broj otvorenih bilateralnih pitanja. U Članu 4. se potvrđuje pravo svih izbeglica i interno raseljenih lica na povratak u predratna mesta boravka i na zahtevanje vraćanja nekretnina i lične imovine. U Članu 5. se zahteva da Kosovo i Srbija preuzmu mere kako bi se pronašli i identifikovali ostaci svih nestalih osoba tokom rata na Kosovu 1999, uključujući jačanje institucionalnih kapaciteta i nastavljanje postojeće saradnje. Aneks III definiše pravo opština na Kosovu sa većinskim srpskim stanovništvom da saraduje sa državnim

6 Procene su da ima više hiljada kosovskih Srba koji su ozbiljno zainteresovani da se vrate u predratna mesta stanovanja. Intervju sa predstavnikom jedne međunarodne organizacije, Priština, 2018.

7 Rudarsko-metalurški i hemijski kombinat Trepča, kosovski bivši socijalistički industrijski gigant lociran na severu i simbol borbe za nezavisnost ove bivše jugoslovenske pokrajine, leži na milionima tona rude olova i cinka, kao i više hiljada tona srebra. Zbog etno-teritorijalne podele ove kompanije, čijim manjim delom upravlja Beograd koji zapošljava srpske radnike, dok većinski deo je pod kontrolom kosovskih vlasti, proizvodnja je značajno smanjena u poratnom periodu, dok kompanija nagomilava velike finansijske dugove. Oživljavanje Trepče bi stoga zahtevalo značajne investicije.

8 Brana koja je stvorena veštačkim jezerom Gazivode izgrađena je u prvoj polovini 80-ih godina prošlog veka. Više od dve trećine njegove površine nalazi se na teritoriji Kosova u severnoj opštini Zubin Potok sa većinskim srpskim stanovništvom, a preostali deo u Srbiji, dok je izvor u Crnoj Gori. Jezero Gazivode je glavni izvor vode za piće za sever Kosova, uključujući i opštine sa većinskim albanskim stanovništvom, Južnu Mitrovicu i Skenderaj, plus region Prištine. Uz to, od ogromne je važnosti za kosovsku elektroprivredu, pošto obezbeđuje vodu za hlađenje za jedinu kosovsku elektranu (na ugalj), Obilić. Sama hidroelektrana Gazivode, u grubom iznosu, učestvuje sa 3 procenta u proizvodnji električne energije u državi. Vodu iz jezera takođe koristi više velikih industrijskih kompanija, kao i srpski poljoprivrednici na severu Kosova. Intervju sa stručnjakom za Gazivode Luanom Šlakuom, februar 2020; „Ko će upravljati jezerom Gazivode? - Pitanje bez odgovora,” Crno Beli Svet, 5. 3. 2019, dostupno na: <http://crnobelivsvet.com/ko-ce-upravljati-jezerom-gazivode-pitanje-bez-odgovora/>.

9 <https://www.refworld.org/docid/4a54bc360.html>.

i opštinskim institucijama Srbije te da prime finansijsku pomoć iz Srbije, stvarajući institucionalni okvir za ovakvu saradnju. Ahtisarijev plan takođe sadrži detaljne odredbe u vezi sa obezbeđivanjem autonomije i zaštite verskih zajednica i njihovih objekata na Kosovu, posebno Srpske pravoslavne crkve (SPC) (Član 7. i Aneks V). Ovo je uključivalo pravnu zaštitu više desetina lokacija utvrđenih kao zaštitne zone koje su prvobitno fizički štatile snage KFOR, a taj zadatak je kasnije prenet na Kosovsku policiju. Druge odredbe bile su usmerene na ekonomsku samoodrživost SPC i određene garantovane privilegije, kao što su poreska i carinska izuzeća.

Na kraju, predlog dogovora bavi se nizom imovinsko-pravnih pitanja (Član 8. i Aneksi VI i VII). Njime je utvrđeno da će sva imovina Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije locirana na Kosovu postati imovina nezavisne države Kosovo, s time što će javna preduzeća da postanu imovina države ili, u slučaju lokalnih ili regionalnih komunalnih preduzeća, opština. Za sva preduzeća u društvenom vlasništvu - uključujući Gazivode i Trepču - predviđa se nastavak procesa privatizacije koji je započeo pod UNMIK-om kojim će upravljati nova agencija koja će naslediti UNMIK-ovu, kao i sudski postupci za potraživanje imovine, a sve ovo pod međunarodnom supervizijom (Aneks VII). Uz to, ovaj plan predviđa da Kosovo, u dogovoru sa Srbijom, preuzme deo međunarodnog duga Republike Srbije (Aneks VI).

Kosovska strana je morala da Ahtisarijev plan, sa svim njegovim mnogobrojnim bolnim političkim kompromisima, implementira jednostrano, bez nagrade međunarodnog i srpskog priznanja ili

uspostavljanja međudržavnih odnosa sa Srbijom. Ovo je, zajedno sa ograničenom kooperativnošću kosovskih Srba imalo negativan uticaj na implementaciju odredaba o bilateralnim pitanjima. Na primer, neki propisi, posebno oni koji se odnose na manjinska prava kosovskih Srba, nisu u potpunosti implementirani<sup>10</sup>, i time se neki dogovori, kao što su oni o zaštićenim zonama, i dalje ne poštuju u potpunosti. Uz to, odsustvo uspostavljanja odnosa sa Srbijom i ograničeno učešće srpske strane negativno je uticalo na određena druga bilateralna pitanja, kao što je povratak izbeglica,<sup>11</sup> dok je privatizacija mnogobrojnih preduzeća u društvenom vlasništvu ostala otvorena za osporavanje od strane Srbije. Ova kritična pitanja, kao i druga, ponovo će biti postavljena u pregovorima o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu. Ali zbog stava velikog broja kosovskih političara koji Ahtisarijev plan smatraju konačnim kompromisom, iznalaženje rešenja će biti veliki izazov.

# BILATERALNA PITANJA U OKVIRU (POLITIČKOG) DIJALOGA POD OKRILJEM EU

U februaru 2011. godine, Evropska unija je inicirala tzv. tehnički dijalog sa Kosovom i Srbijom koji je označio početak procesa dijaloga pod okriljem EU. On je započeo kao posledica sve većih tenzija između Srbije i EU nakon presude Međunarodnog suda pravde 2010. u korist kosovskog proglašenja nezavisnosti. Ovo je navelo ključne države članice EU, posebno Nemačku i Veliku Britaniju (uz podršku SAD), da preuzmu leadersku ulogu u sporu ove dve zapadnobalkanske države uz pribegavanje uslovljavanju aspiracija Srbije ka članstvu u EU. Između marta 2011. i februara 2012. tehnički dijalog je zaobišao spor oko statusa i fokusirao se na bilateralna pitanja, iz čega je proisteklo sledećih šest sporazuma:<sup>12</sup>

- Vraćanje kosovskih matičnih knjiga: dva sporazuma regulisala su vraćanje Kosovu matičnih knjiga (kopija) i katastarskih knjiga Kosova koje je Srbija odnela 1999. godine. Sporazum je i obuhvatio mehanizam utvrđivanja tačnosti katastarske evidencije.
- Sloboda kretanja ljudi: Ovaj sporazum je garantovao građanima Kosova i Srbije slobodu putovanja u drugu državu sa ličnim kartama, a takođe je regulisao putovanje automobilom u pogledu registarskih tablica i osiguranje vozila. Registarske tablice izdate u Srbiji koje su koristili kosovski Srbi postale bi nevažeće i zahtevala bi se preregistracija kod nadležnih kosovskih organa.

<sup>10</sup> Intervjui sa bivšim međunarodnim zvaničnicima, Priština, 2012.

<sup>11</sup> Pošto je integracija kosovskih Srba i rasformiranje srpskih državnih institucija lociranih u opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom bilo delimično, odredbe Ahtisarijevog plana kojima se reguliše podrška tim opštinama iz Srbije ostale su neimplementirane.

<sup>12</sup> Uz to, dogovoreni su razmena tzv. „oficira za vezu” između Kosova i Srbije - nešto slično diplomatskim predstavnicima u odsustvu uzajamnog priznanja - plus način da Kosovo učestvuje u regionalnim forumima i organizacijama koji zaobilazi spor oko statusa. Vidi: The Analysis of the Implementation of the Technical Agreements Between Kosovo and Serbia, KIPRED, Priština, jun 2013; dostupno na: <http://www.kipred.org/en/news/THE-ANALYSIS-OF-THE-IMPLEMENTATION-OF-THE-TECHNICAL-AGREEMENTS-BETWEEN-KOSOVO-AND-SERBIA-206>. Većinu sporazuma moguće je pronaći na veb-stranici Kancelarije za Kosovo Vlade Srbije: <http://www.kim.gov.rs/lat/pregovaracki-proces.php>.

- Slobodan protok robe: Postojala su dva sporazuma, jedan o uzajamnom prihvatanju carinskih pečata (s tim što kosovska strana koristi neutralnu oznaku „Vlada Kosova”) i drugi o sistemu „Integrisanog upravljanja granicom” (IBM) koje je zasnovano na postavljanju 6 carinskih punktova.

- Uzajamno priznanje univerzitetskih diploma.

Brzo se pokazalo da pristup fokusiranja na bilateralna, naizgled tehnička, pitanja ne funkcioniše. Pregovori o graničnom režimu kako bi se omogućio slobodan protok robe odmah su izazvali tenzije između kosovskih vlasti i Srba sa severa države i doveli su do nasilja u leto 2011. Ovo je u početku uključilo kosovsku policiju, ali je zatim prebačeno i na KFOR. Politička intervencija nemačke kancelarke Angele Merkel nakon toga u avgustu iste godine stvorila je uslove da u jesen 2012. tehnički dijalog ustupi mesto političkom.<sup>13</sup> Većina tehničkih sporazuma postignuti su tek nakon Merkelove intervencije. Do stvarne implementacije gotovo svih sporazuma došlo je tek po otpočinjanju političkog dijaloga.



**Evropska unija je inicirala tzv. tehnički dijalog sa Kosovom i Srbijom koji je označio početak procesa dijaloga pod okriljem EU. On je započet kao posledica sve većih tenzija između Srbije i EU nakon presude Međunarodnog suda pravde 2010. u korist kosovskog proglašenja nezavisnosti.**

Prelazak sa tehničkog na politički dijalog skrenuo je pažnju sa bilateralnih pitanja potvrđujući centralni značaj statusa. Politika iza ove promene - uslovljavanje aspiracija Srbije ka članstvu u EU prihvatanjem realnosti da je Kosovo nezavisno i njegove teritorijalne celovitosti, suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta - definisala je principe i ciljeve, i eksplicitne i implicitne, okvi-

ra političkog dijaloga. Fokus sporazuma je na taj način pomeren na integraciju kosovskih Srba u kosovsku državu uklanjanjem preostalih institucija države Srbije na tlu Kosova. Pristup dijaloga je bio sa postepeni, što je vodilo potpisivanju istorijskog Aprilskog sporazuma 2013. godine („1. sporazum”) koji je predviđao integraciju policijskih, pravosudnih i opštinskih institucija u četiri opštine sa većinskim srpskim stanovništvom u kosovsku državu. Ovaj pristup je na kraju trebalo da dovede do „pune normalizacije odnosa između Srbije i Kosova”, kako je navedeno u sporazumu.<sup>14</sup> Ovo je značilo punu normalizaciju odnosa kao bilateralnih odnosa, sa rešavanjem preostalih otvorenih bilateralnih pitanja u kasnijoj fazi dijaloga između dve suverene države potpomognutog generalnim prihvatanjem realnosti nezavisnog Kosova od strane Beograda. Pregovarački tim EU razmatrao je druge teme - kao što je integracija obrazovnih i zdravstvenih institucija u kosovsku državu - za budući „2. sporazum” kao naznaku verovatnog većeg fokusa u toj sledećoj fazi na preostale bilateralne aspekte.<sup>15</sup> U međuvremenu, u pozadini Aprilskog sporazuma, nastavljena je implementacija sporazuma iz tehničkog dijaloga. Novi duh saradnje između najviših državnih zvaničnika Srbije i Kosova omogućio je EU da sklopa dva dodatna bilateralna sporazuma u septembru 2013, dopunjena i ažurirana u avgustu 2015. godine:

- Telekomunikacije: Sporazum regulisao je, uz podršku iz Beograda, dodelu Kosovu sopst-

venog pozivnog broja od strane Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU) i migracija tri broja koja su bila u upotrebi - brojeve Slovenije i Monaka koje je koristila država Kosovo i pozivnog broja Srbije koji su koristile opštine sa većinskim srpskim stanovništvom. Registracija jedne srpske kompanije za usluge mobilne telefonije po kosovskom zakonu takođe je bila deo ovog sporazuma.<sup>16</sup>

- Energetika: Cilj sporazuma je ukidanje nastavka međunarodne kontrole srpske državne kompanije za snabdevanje električnom energijom nad distributivnom mrežom na teritoriji Kosova, regulisanje odnosa srpskih i kosovskih Operatora prenosnih sistema (TSOs) EMS (Elektromreža Srbije) i KOSTT (Operator Sistemi, Transmisioni dhe Tregu), kao i snabdevanje kosovskih Srba na severu Kosova i distribuciju od strane EMS, time što će Srbija podržati članstvo KOSTT u Evropskoj mreži operatora prenosnih sistema električne energije (ENTSO-E) i registrovati dve srpske kompanije za snabdevanje i distribuciju po kosovskom zakonu.<sup>17</sup>

Politički dijalog sa svojim postepenim pristupom, polako je propadao. Više faktora je doprinelo ovom ishodu. Sa strane EU, Federika Mogerini je 2015. nasledila iskusniju Ketrin Ešton kao glavnog pregovarača Unije. Kako se politička pažnja ključnih glavnih gradova EU usmeravala na druga kritična mesta u svetu, nije razrađena nikakva du-

<sup>13</sup> Intervenciju A. Merkel i promenu u politici EU simbolizovala je njena poseta Beogradu u avgustu 2011. Ona je značila političku promenu u politici Nemačke i EU prema srpskom predsedniku Borisu Tadiću i Vladi koju je predvodila njegova Demokratska stranka koja je doprinela preuzimanju vlasti nakon parlamentarnih i predsedničkih izbora tokom 2012. od strane Srpske napredne stranke (SNS) i njenog budućeg lidera, Aleksandra Vučića.

<sup>14</sup> Bodo Veber i Agron Bajrami, The Original Framework of the Political Dialogue, DCP-KFOS policy note, maj 2018; dostupno na: [http://www.democratizationpolicy.org/wp-content/uploads/2020/05/1\\_The-Original-Dialogue-Framework\\_English.pdf](http://www.democratizationpolicy.org/wp-content/uploads/2020/05/1_The-Original-Dialogue-Framework_English.pdf).

<sup>15</sup> To su, između ostalog, delimično integrisanje kurikuluma države Srbije za osnovnoškolske i srednjoškolske obrazovne institucije na srpskom jeziku i Univerziteta u Severnoj Mitrovici u kosovski institucionalni okvir, ili sudbina srpskog zdravstvenog osiguranja za kosovske Srbe. Intervju sa članovima pregovaračkog tima EEAS, Brisel, 2014-16.

<sup>16</sup> Arrangements regarding telecommunications; Telecoms action plan (2015), dostupno na: <https://kryeministri-ks.net/en/documents-en/>.

<sup>17</sup> Arrangements regarding energy, Conclusions of the EU facilitator on the implementation of the 2013 Energy Agreement; dostupno na: <https://kryeministri-ks.net/en/documents-en/>.

goročna strategija. U međuvremenu su Beograd i Priština, preko dva predsednika vlada, a kasnije predsednika, Vučića i Tačija, koristili nastalu situaciju za beskrajno odlaganje implementacije, a Srbija je ponovo počela i da osporava status Kosova. Kao posledica ovoga, implementacija bilateralnih sporazuma se vremenom usporavala, da bi konačno došlo do potpunog zastoja. Na kraju, samo dva sporazuma - o vraćanju matičnih knjiga i o telekomunikacijama, implementirana su u potpunosti, a i to tek nakon više godina odlaganja. Ostali su ili samo delimično implementirani ili nisu uopšte implementirani :<sup>18</sup>

- **Katatarske knjige:** Srbija je Kosovu vratila neke, ali ne sve knjige.
- **Sloboda kretanja ljudi:** putovanja jednih u drugu državu i prelazak granice sa ličnim kartama i vozilima su omogućeni, ali Srbija i dalje ne dozvoljava državljanima trećih zemalja da putuju sa Kosova u Srbiju, niti je na severu obavljena preregistracija vozila sa srpskim tablicama.
- **Slobodan promet robe:** Srbija je nastavila sa izdavanjem carinskih dokumenta sa njenim pečatima u tzv. carinskim kancelarijama premeštanim sa Kosova<sup>19</sup>. Zajedničko upravljanje granicom bilo je uspešno, ali Beograd nije uspostavio stalna punktova prelaska kako je dogovoreno.
- **Međusobno priznavanje univerzitetskih diploma:** ovaj sporazum nije implementiran, usledila je igra uzajamnog optuživanja Prištine i

Beograda.

- **Međusobno priznavanje univerzitetskih diploma:** ovaj sporazum nije implementiran, usledila je igra uzajamnog optuživanja Prištine i Beograda.

Kosovo je bilo delimično odgovorno za kašnjenje sa implementacijom bilateralnih sporazuma prvenstveno zbog unutrašnje političke nestabilnosti koja je redovno vodila padu vlada i prevremenim izborima. Ali najveća odgovornost za blokadu je na Srbiji. Nepostojanje formalne odluke o pitanju statusa je pogoršavano stalnim osporavanjem nezavisnosti Kosova od strane Beograda. Ovakvo odstupanje od prvobitnog prihvatanja okvira dijaloga od strane Beograda podsticano je sve slabijim nastupom EU-a. Pokazalo se da je neka pitanja, kao što je energetika<sup>20</sup>, bilo nemoguće rešavati odvojeno od celine otvorenih pitanja između Kosova i Srbije, a to je zahtevalo sveobuhvatniji pregovarački kontekst.

# BILATERALNA PITANJA U OKVIRU KONAČNE FAZE DIJALOGA

U julu 2017, tokom sastanka u okviru dijaloga sa kosovskim i srpskim predsednicima Hašimom Tačijem i Aleksandrom Vučićem, Mogerini je inicirala tzv. novu fazu u dijalogu - pregovore o konačnom, sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu. Preskakanje na kraj bila je jedina opcija preostala da se spase dijalog nakon što je prvobitni, postepeni pristup propao, jer je EU dozvolila pregovaračkim stranama da izigraju sistem. Ideja sveobuhvatnog rešenja je prvobitno bila zamišljena kao okvir za rešavanje svih preostalih bilateralnih pitanja između dve države. Međutim, pregovori tri glavna aktera su brzo skrenuli u potpuno drugi pravac, napuštajući prvobitno zamišljeni okvir, ka podeli teritorije („razmena teritorija“) zasnovanoj na retrogradnim etno-teritorijalnim konceptima. Mogerini i njen tim su prihvatili ideju razmene teritorija bez mandata dobijenog od država članica EU, i taj stav je 2018. u određenoj meri prihvaćen

od strane Trampove administracije i privremeno od strane Pariza. Berlin je otvoreno odbacio ovu ideju i većina članica EU se složila sa Nemačkom, ali su se uzdržale od javnog oglašavanja. Ovo iznenadno skretanje potpuno je gurnulo u stranu bilateralna pitanja.

Od početka nove faze pregovora pa sve do početka 2018, Beograd se upustio u teško političko spinovanje i pred sopstvenom javnošću kroz pažljivo orkestrirani „unutrašnji dijalog“ i pred zapadnim zvaničnicima sa ciljem da se dijalog redefiniše po njegovim uslovima.

Tako se predsednik Vučić žalio diplomatama iz država članica EU da Srbija samo „daje, daje, a zauzvrat ne dobija ništa“ kada je bila reč o blokadi implementacije ključne tačke Aprilskog sporazuma - osnivanje Asocijacije/Zajednice opština sa

<sup>18</sup> RIDEA Institute, Background Note/Study on The Substance and Status of Implementation of Kosovo-Serbia Dialogue Agreements, oktobar 2019, dostupno na: [http://www.ridea-ks.org/Articles/3/Images/29-01-2019/591118\\_The\\_Substance\\_and\\_Status\\_of\\_Implementation\\_of\\_Kosovo-Serbia\\_Dialogue%27\\_Agreements.pdf](http://www.ridea-ks.org/Articles/3/Images/29-01-2019/591118_The_Substance_and_Status_of_Implementation_of_Kosovo-Serbia_Dialogue%27_Agreements.pdf).

<sup>19</sup> Kancelarije carine Srbije „premeštane“ su sa Kosova u centralnu Srbiju nakon što je Srbija izgubila kontrolu nad Kosovom posle 1999.

<sup>20</sup> Intervju sa predstavnikom EU, april 2020.



Tokom sastanka u okviru dijaloga sa kosovskim i srpskim predsednicima Hašimom Tačijem i Aleksandrom Vučićem, Mogerini je inicirala tzv. novu fazu u dijalogu – pregovore o konačnom, sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu.

većinskim srpskim stanovništvom.<sup>21</sup> Kasnije, na jednom međunarodnom događaju, na bini sa kosovskim pandanom Tačijem, Vučić je ponovio svoju tvrdnju rekavši „mi smo ispunili sve naše obaveze i niko ovde, uključujući i Hašima, ne može da kaže da ima nešto što nismo implementirali. A kosovska strana, ili Priština, imala je samo jednu obavezu - da formira Zajednicu srpskih opština. To se nije desilo.“<sup>22</sup> Vučićeva uporna tvrdnja da je Srbija implementirala sve što je dogovoreno u okviru dijaloga evidentno nije bila tačna. Čak je i Evropska vanjskopolitiška služba (EEAS) u poslednjem polugo-

dišnjem non-paper-u, u kojem je ocenio napredak Srbije u predpristupnom procesu u pogledu Poglavlja 35<sup>23</sup> koji je predstavljen pre početka nove faze dijaloga, navedeno da većina bilateralnih pitanja dogovorenih u okviru procesa tehničkog i političkog dijaloga nije (u potpunosti) implementirana. U izveštaju je u većini slučajeva Srbija identifikovana kao ona pregovaračka strana koja je odgovorna za neimplementaciju.<sup>24</sup> Značajno je da Mogerini i njen tim nikada nisu korigovale Vučićeve neistine.

Na osnovu neosnovanih, ali neosporanih žalbi Srbije o neravnopravnom tretmanu u dijalogu, Vučić je počeo jednostrano i prikriveno da redefiniše pregovore o konačnom sporazumu kao potragu za „kompromisom” sa fokusom na izvlačenju koristi za Beograd. Tokom susreta za zapadnim diplomatama, srpski predsednik je stalno slao signale da bi Srbija možda bila voljna da pristane ne neku vrstu priznanja Kosova „samo ako nešto dobije (od Kosova) zauzvrat.“<sup>25</sup> Kako je jedan evropski diplomata stacioniran u Beogradu naveo, očigledan cilj ove ključne teze bilo navođenje EU od početka pregovora ka pristupu fokusiranom na „pitanje Šta dati Srbiji?”<sup>26</sup> Tokom prvih nekoliko meseci ove nove faze dijaloga, Vučić je insistirao da je Srbiji potrebno da dobije „nešto” u pregovorima o konačnom sporazumu, ali nije objasnio šta to znači. Maglavo je nagovestio nekoliko pitanja, kao što je autonomija za kosovske Srbe i bilateralna pitanja od simboličkog značaja kako bi dogovor prošao u Srbiji. Među njima su bili zaštita Srpske pravoslavne

crkve i srpskog kulturne baštine, nestale osobe i potraživanje imovine<sup>27</sup>

Međutim, u jednom trenutku je otkrio da su to „nešto” teritorijalne aspiracije. Dok je Vučić počeo da podastire mape o teritorijalnoj podeli i/ili razmeni teritorija na zatvorenim susretima sa svojim kolegama u glavnim gradovima ključnih država članica EU u proleće 2018, Mogerinijev tim je počeo da redefiniše svoju ulogu kao „nije naš posao da branimo nekakve crvene linije”. Ovo je bilo potpuno suprotno prvobitnim principima i ciljevima političkog dijaloga.

Prelazak sa pregovaranja o kompleksnom, sveobuhvatnom i održivom sporazumu na brzo (lažno) rešavanje problema po principu „svaki dogovor je dobar dogovor” nije ostavio prostora za ozbiljne razgovore o prethodno dogovorenom setu otvorenih bilateralnih pitanja. Kreatori politika i u Prištini i u Beogradu povremeno bi ih se ipak dotakli u različitim predlozima u skladu sa njihovim pregovaračkim pozicijama. U Srbiji je predsednik Vučić najavio da će unutrašnji dijalog (koji je okončan u proleće 2018) rezultirati dokumentom o pregovaračkoj poziciji. Ali nikakav dokument nije predstavljen. U jednoj od retkih izjava početkom 2018, Marko Đurić, direktor Kancelarije za Kosovo i Metohiju Vlade Srbije, izneo je stav Beograda u vezi za imovinskim pitanjima.<sup>28</sup> Đurić je insistirao da veći dio sredstava deponovanih u Centralnoj banci Kosova za kompenzaciju bivših vlasnika kompanija na Kosovu koje su privatizovane nakon nezavisnosti treba da ide srpskim kompanijama koje su izgubile kosovske ogranke u



Na osnovu neosnovanih, ali neosporanih žalbi Srbije o neravnopravnom tretmanu u dijalogu, Vučić je počeo jednostrano i prikriveno da redefiniše pregovore o konačnom sporazumu kao potragu za „kompromisom” sa fokusom na izvlačenju koristi za Beograd.

ovom procesu. Istovremeno, najavio je da će Beograd tražiti reviziju procesa privatizacije i povraćaj imovine, insistirajući da 58% zemljišta na Kosovu pripada Srbiji/Srbima.<sup>29</sup>

U decembru 2018. predsednik Vlade Kosova Ramuš Haradinaj je neočekivano objavio „Nacrt Sveobuhvatnog sporazuma između Republike Kosovo i Republike Srbije.”<sup>30</sup> Ovaj dokument od 30 strana sadrži sveobuhvatnu listu bilateralnih pitanja, uključujući postojeće sporazume u dijalogu. Dva po-

21 Intervjui sa zapadnim diplomatama, Beograd, novembar 2017.

22 „Vučić i Tači u polemici: Ko je isporučio sve, a ko nije?” Kossev, jun 8, 2019; dostupno na: <https://kossev.info/vucic-i-taci-u-polemici-ko-je-isporucio-sve-a-ko-nije>.

23 Poglavlje 35 je dodato na listu poglavlja za Srbiju u procesu pristupanja kada je postala kandidat za članstvo u EU, zahtevajući normalizaciju odnosa sa Kosovom pre članstva.

24 *Non paper EEAS i službi Evropske komisije o trenutnom stanju u vezi sa Poglavljem 35*, Brisel, decembar 2016

25 Razgovor sa višim diplomatom države članice EU, Priština, februar 2018.

26 Intervjui sa zapadnim diplomatama, Beograd, novemb-ar 2017

27 Intervjui sa zapadnim diplomatama, Beograd, novembar 2017.

28 Đurić je dao izjavu o pozadini ekspertske studije o demografskim i društveno-ekonomskim aspektima potencijalnog sporazuma, vidi: *Economic, Demographic And Social Effects Of Potential Scenarios Of Normalization Of Relations Between Belgrade And Pristina*, Open Society Foundation, Srbija, Beograd, april 2018; dostupno na: [http://www.fosserbia.org/sr/assets/uploads/ekonomika-studija/economic\\_demographic\\_social\\_effects\\_summary.pdf](http://www.fosserbia.org/sr/assets/uploads/ekonomika-studija/economic_demographic_social_effects_summary.pdf).

29 „Privatizacija i restitucija,” Euractiv.rs, maj 7, 2018; dostupno na: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/12615-privatizacija-i-restitucija>.

30 Ovaj nacrt predloga služio je kao taktički manevar Haradinaja protiv parlamentarne inicijative opozicione Socijaldemokratske partije Kosova (PSD) za donošenje rezolucije o državnoj platformi za pregovore u okviru dijaloga. Navodno je taj nacrt, objavljen na engleskom jeziku, sastavio Haradinajev dugogodišnji pravni savetnik iz inostanstva Majkl O'Reli. Intervjui sa kosovskim kreatorima politike, 2018-19.



## Nakon tajnih pregovora u januaru i februaru sa predsednicima Kosova i Srbije uz zaobilaženje EU, Grenel je uspeo da ubedi predstavnike obe države da potpišu tri bilateralna sporazuma o ponovnom uspostavljanju vazdušnog, železničkog i saobraćaja te gradnje autoputa između Kosova i Srbije.

glavlja se bave imovinskim i finansijskim zahtevima sa dugom listom zahteva prema Srbiji - uključujući ratnu odštetu i nadoknadu za žrtve ratnih zločina. Od obaveza Kosova dokument priznaje samo da Kosovo deli obavezu za dug prema inostranstvu bivše Jugoslavije (Srbije). Među stranačka državna delegacija je sastavljena kasnije istog meseca sa

opozicionom Socijaldemokratskom partijom (PSD) koja se pridružila članicama vladajuće koalicije. Ove partije su usvojile zajedničku pregovaračku platformu u februaru 2019.<sup>31</sup> U delu ovog dokumenta na dve od 10 strana pod naslovom „Ratni zločini, nestale osobe, žrtve ratnih seksualnih zločina i reparacije“<sup>32</sup> kratko su navedena glavna bilateralna pitanja - većina od njih su zahtevi za nadoknadu imovine. Jedina prava novina je zahtev za „specijalnim tribunalom“ za krivično gonjenje za „ratne zločine koje je počinila Srbija tokom rata na Kosovu 1998. i 1999.“ ekvivalentu specijalnom sudu za Kosovo u Hagu,<sup>33</sup> koji se bavi albanskim ratnim zločinima. U okviru inicijative nemačke kancelarke Angele Merkel i francuskog predsednika Emanuela Makrona da oživi pregovarački proces Zapadno-balkanskim mini-samitom u aprilu 2019. u Berlinu, kabinet premijera Haradinaja pripremio je set „Preliminarnih izjava o stavovima“ koji je dostavio kabinetima oba evropska lidera u maju te godine.<sup>34</sup> Više dokumenata bavilo se bilateralnim pitanjima. U vezi sa imovinskim pitanjima, dokumenti sadrže dobro poznate stavove Kosova o finansijskim, imovinskim i odštetnim zahtevima. Uz osnivanje mešovitih srpsko-kosovskih ekspertskih komisija, ti dokumenti su predlagali uspostavljanje međunarodnog mehanizma obavezujućeg rešavanja sporova. Što se tiče opozicije, kratki non-paper Demokratske lige Kosova iz 2017. nije ponudio ništa osim dobro poznate liste statusnih i bilateralnih pitanja i stavove Kosova plus detaljan spisak imovinskih zahteva i zahteva za ratnom odštetom.<sup>35</sup> Tadašnji opozicioni Pokret samoopredeljenje (Vetëvendosje)

insistirao je na sveobuhvatnom ponovnom pregledu svih postojećih sporazuma, uključujući onih koji se bave bilateralnim pitanjima te razloga za neimplementaciju.<sup>36</sup>

Ozbiljni pregovori o otvorenim bilateralnim pitanjima i sporovima u kontekstu sveobuhvatnog okvira nisu nikada inicirani. Umesto toga, političke tenzije između Vlada Kosova i Srbije javile su se zbog insistiranja troje pregovarača Mogerini, Vučića i Tačija na dogovoru o razmeni teritorija i imali za posledicu korišćenje bilateralnih pitanja kao oružja u političkoj borbi koja je usledila. U novembru 2018, Vlada Kosova, podržana svim albanskim parlamentarnim strankama, uvela je carine po stopi od 100% na svu uvezenu robu i usluge iz Srbije. Ova mera je bila odgovor na uspešno lobiranje Srbije protiv članstva Kosova u Interpolu tog istog meseca i uspešno lobiranje srpskog ministra spoljnih poslova za povlačenje priznanja koje je do tada rezultiralo povlačenjem priznanja Kosova od stane dvanaestak država. Takođe je služila cilju da zaustavi pregovore u Briselu o razmeni teritorija, jer je predsednik Vučić uslovio povratak Srbije za pregovarački sto ukidanjem ovih carina.

Početkom 2020, novoimenovani specijalni izaslanik predsednika SAD za pregovore između Kosova i Srbije ambasador Ričard Grenel istrumentalizirao je bilateralna pitanja. Nakon tajnih pregovora u januaru i februaru sa predsednicima Kosova i Srbije uz zaobilaženje EU, Grenel je uspeo da ubedi predstavnike obe države da potpišu tri bilateralna sporazuma o ponovnom uspostavljanju vazdušnog, železničkog i saobraćaja te gradnje autoputa između Kosova

i Srbije. Međutim, ovi tzv. „sporazumi“ nisu ništa više od pisama o nameri i ne mogu se primeniti van okvira sveobuhvatnog i obavezujućeg sporazuma. Ipak, ovim potezom Grenel je uspešno preoteo vođenje pregovora od EU, podgrevajući sumnju na Kosovu i u EU da su ovi sporazumi samo sredstvo u taktici oživljavanja prethodno blokiranih pregovora o razmeni teritorija<sup>37</sup>

U međuvremenu je došlo do napretka tokom nove faze dijaloga kod samo dva bilateralna sporazuma - slobode kretanja i energetike - ali potpuno van okvira dijaloga. U vezi sa slobodom kretanja, 2019. godine kosovske vlasti su započele proces u kojem su Srbi sa severa preregistrovali vozila sa srpskim registarskim tablicama, ali nije bilo nikakve naznake da su kosovske vlasti koordinisale ovaj potez sa Beogradom.<sup>38</sup> U vezi sa energetikom, 20. 4. 2020. kosovske vlasti su sve iznenadile najavom da je ta država postala članica ENTSO-E. Do ovog poteza, koji je deo bilateralnog energetskog sporazuma, došlo je uprkos stalnom srpskom otporu. Politika „Plan B“ koju su zajedno inicirali Vlada Kosova i KOSTT 2018., omogućila im da zaobiđu Beograd i dovela do potpisivanja novog ugovora o članstvu između KOSTT i ENTSO-E 2019. godine - opet potpuno van okvira dijaloga o energetskom sporazumu.<sup>39</sup>

31 PLATFORM FOR DIALOGUE ON A FINAL, COMPREHENSIVE AND LEGALLY BINDING AGREEMENT ON NORMALIZATION OF RELATIONS BETWEEN THE REPUBLIC OF KOSOVO AND THE REPUBLIC OF SERBIA, Državna delegacija Republike Kosovo, 14. februar 2019; dostupno na: <https://www.peacefare.net/wp-content/uploads/2019/02/Kosovos-platform.pdf>. Glavne opozicione partije Samoopredeljenje i LDK odbile su učesće u delegaciji i nacrtovanju platforme.

32 pp. 7-8.

33 Specijalna veća i Kancelarija specijalnog tužioca Kosova, <https://www.scp-ks.org/en>.

34 Preliminary Position Statements (Strictly Confidential), Priština, mart-maj 2019.

35 Non-paper LDK (bez naslova), 2017. (nije poznat tačan datum).

36 Vidi 2019 VV government program: <https://www.vetevendosje.org/alternativa/veprimet/>

37 Pisma objavljena na: “BIRN secures documents relating to air, road and rail connections with Serbia,” *Priština Insight*, 4. mart 2020; dostupno na: <https://prishtinainsight.com/birn-secures-documents-relating-to-air-road-and-rail-connections-with-serbia/>.

38 Intervju sa sagovornicima iz redova kosovskih Srba sa severa Kosova, april 2020.

39 Intervju sa zvaničnikom EU, april 2020; Bodo Veber, „Kosovska energetska nezavisnost i (ne)uspeh političkog dijaloga,” *RTV KiM*, 22. maj 2020, dostupno na: <https://www.radiokim.net/vesti/analiza/kosovska-energetska-nezavisnost-i-neuspeh-politickog-dijaloga.html>.

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Istorija dijaloga između Kosova i Srbije pod okriljem EU pokazuje da održiva rešenja postojećih bilateralnih sporova između dve države nisu izvodljiva bez rešavanja spora oko statusa.

Ovo znači da Srbija treba da prihvati status Kosova kao nezavisne države, nešto što je započeto istorijskim potpisivanjem i početnom primenom Aprilskog sporazuma iz 2013, što je zauzvrat omogućilo značajan napredak u različitim bilateralnim sporazumima dogovorenim u okviru dijaloga. Prvobitni, postepeni pristup političkog dijaloga iz 2013. godine nudio je Srbiji izvodljiv pravac ka održivom okončanju spora oko statusa. Nažalost, Beograd ga nije prihvatio.

Politički dijalog je nakon toga sve više zapadao u krizu i u osnovi je zaustavljen proces implementacije bilateralnih sporazuma. Neuspeh

postepenog (ali ciljanog) pristupa u političkom dijalogu pokazao je da je potreban nov pristup. Jedini preostali mogući način da se održivo okonča spor oko statusa i da se u isto vreme rešavaju sva otvorena bilateralna pitanja jeste vođenje razgovora u okviru postojećeg formata za pregovore o konačnom, sveobuhvatnom sporazumu o punoj normalizaciji bilateralnih odnosa. Pregovori koji su vođeni od 2017. godine su, međutim, potpuno odstupili od tog cilja, okrećući se umesto toga postizanju brzog, opasnog dogovora o razmeni teritorija ili etno-teritorijalnoj podeli Kosova. Ova dinamika pregovaranja nije ostavila prostora za ozbiljnu diskusiju o bilateralnim pitanjima. Umesto toga, Beogradu je omogućeno da zamagli granice između bilateralnih pitanja i statusnog pitanja namećući pitanje teritorije ili Šta dati Srbiji?

Da bi se rešila duga lista otvorenih bilateralnih pitanja i potpuno implementirali svi sporazumi potpisani u okviru formata dijaloga od 2011, EU bi trebalo da, ako je moguće uz podršku SAD, predvodi fundamentalno resetovanje pregovora o konačnom, sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu koje bi se zasnivalo na povratku prvobitnom okviru dijaloga, odnosno principima i ciljevima iz prvih godina političkog dijaloga. Jasnoća u vezi sa statusom Kosova kao nezavisne države u postojećih granica će uveliko olakšati rešavanje nekih bilateralnih pitanja, dok predstavlja preduslov za rešavanje drugih.

Kada EU bude uspešla da uspostavi osnovni pregovarački okvir, neki metodološki principi bi mogli da budu vodilja ka rešavanju bilateralnih pitanja na sveobuhvatan način:

- 1** Bilateralna pitanja treba identifikovati i o njima pregovarati odvojeno od pitanja koja se primarno odnose na status.
- 2** Spisak otvorenih bilateralnih pitanja bi trebalo analizirati iz perspektive zamene pitanja orijentisanog na Beograd Šta dati Srbiji?, pitanjem orijentisanim na Kosovo - Šta Kosovo može da ponudi Beogradu? Ovo znači identifikovanje onih bilateralnih pitanja čija rešenja mogu da pomognu Beogradu da „proda” konačan dogovor građanima Srbije, a koji formalizuje priznavanje realnosti da je Kosovo nezavisno. Ova pitanja bi trebalo dalje podeliti u sledeće kategorije:
  - Bilateralna pitanja od velike nacionalne simboličke vrednosti u Srbiji, kao što je status/zaštita Srpske pravoslavne crkve i srpskih kulturnih objekata na Kosovu, nestale osobe i određena imovinska pitanja;

- Bilateralna pitanja kod kojih postoji i mogućnost i potreba za stvarno pregovaranje sa pogađanjem, kao što su imovinski i drugi finansijski zahtevi. Obe strane imaju zahteve za koje druga strana ne želi da čuje, kao što je većina imovinskih zahteva Srbije i zahtevi Kosova za ratnom odštetom. Moguće rešenje moglo bi da bude celovit dogovor kojim se izjednačava uzajamno neprihvatljive zahteve a u isto vreme priznaje ostale, uzajamno prihvatljive zahteve.

- 3** Na kraju, možda u okviru sveobuhvatnog sporazuma neće biti moguće u celini rešiti određena kompleksna pitanja, kao što su nerešeni imovinski zahtevi. Za takva pitanja je potrebno planirati naknade pregovore u formatu kao što su ekspertske komisije i, moguće, međunarodna arbitraža ako je neophodno, pri čemu se detalje o formatu i principima trebaju biti definisani u konačnom sporazumu.

