Izvan konstruktivne dvosmislenosti

Kako da prestanemo da brinemo i zavolimo Asocijaciju / Zajednicu srpskih opština

National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

AKTIV

Sadržaj

I Uvod..... 2

II COVID-19.....4

III Zašto bi Priština trebalo da prestane da se plaši A/ZSO.... 6

IV Zašto Asocijacija /Zajednica opština sa većinski srpskim stanovništvom na Kosovu?..... 9

V Predložena primena okvira.....17

VI Zaključak..... 22

I Uvod

Iako još uvek u problemu sa pandemijom COVID-19, Kosovo se suočava sa situacijom u kojoj je proces dijaloga uglavnom zastao, a napori da se nađe trajno rešenje naizgled su propali dok su se Sjedinjene Države i Evropska unija nadmetale za uticajna Kosovu.[1] FurŠtaviše, naunutrašnjem planu, Vlada na Kosovu se borila da obezbedi adekvatna i održiva institucionalna rešenja za diskriminaciju, nasilje i segregaciju. Nijedno od ovih pitanja nije adekvatno rešeno, niti je trenutni proces dijaloga predložio potencijalne „lekove". Štaviše, uspon koncepta „podele"[2] kao predloženog rešenja ne obećava da će se baviti institucionalnim i pravnim problemima Srba na Kosovu, posebno onih južno od reke Ibar. Pitanje koje se zbog toga uvek postavlja je da li su kosovske institucije sa strukturnog stanovišta sposobne ili voljne da se bave problemima sa kojima se suočavaju nevećinske zajednice i da sistematski zaštite njihova zakonska i ustavna prava?

Da bi se odgovorilo na ovo pitanje, ovaj predlog praktične politike će sagledati potencijal koji Asocijacija / Zajednica opština sa većinskim kosovsko - srpskim stanovništvom (A/ZSO) mora da reši mnoge probleme sa kojima se suočavaju kosovski Srbi. Nj egov osnovni argument biće da formiranje takvog tela može stvoriti institucionalni okvir za održivo dugoročno rešavanje gorepomenutih pitanja. Ovo će, zajedno sa ostalim tačkama razmatranja, biti dalje razrađeno u narednimdelovima.

Mora se primetiti da je to, pre nego što se detaljnije pozabavimo potencijalnim formiranjem A/ZSO, Kosovo postavilo pred niz pravnih izazova. Ustavni sud Kosova je u odluci donetoj 23. decembra 2015. smatrao da su neki aspekti A/ZSO potencijalno neustavni[3]. Ovo je dovelo u pitanje eventualnu prirodu i obim

[1] https://balkaninsight.com/2020/06/17/us-and-eu-policy-on-kosovo-is-in-disarray/
[2] http://www.ngoaktiv.org/uploads/documents/scenario-territorial-exchange-between-serbia-and-kosovo-and-it-s-repercussions-for-serbs-south-of-the-ibar.pdf
[3] Presuda u predmetu br. KO 130/15, Ustavni sud Kosova. https://gjk-ks.org/en/decision/concerning-the-assess ment-of-the-compatibility-of-the-principles-contained-in-the-document-entitled-associationcommunity-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principlesmain/

moći koju bi imala A/ZSO. Međutim, u odsustvu bilo kakvog jasnog sporazuma ili zakona u vezi sa uspostavljanjem A/ZSO koji je usvojila Skupština Kosova, preuranjeno je ulaziti u detaljnu raspravu o legalnosti još uvek nepostojećeg entiteta. Osim ovoga, činjenica da je kosovska vlada strana potpisnica Briselskog sporazuma[4] (2013) i Asocijacije / Zajednice srpskih opština u ,,Kosovo - Opšti principi / glavni elementi" (2015)[5] znači da je Kosovo pravno obavezano da stvori A/ZSO, a ako to ne učini, bilo bi očigledno odricanje od obaveze koju je preuzelo potpisivanjem tih sporazuma.

Uzimajući u obzir ove argumente, ovaj predlog praktične politike neće težiti da podrobno analizira pravne detalje A/ZSO, već će predstaviti niz argumenata u korist njenog stvaranja i zašto je to neophodno kako bi se u potpunosti sačuvala i zaštitila Zajednica kosovskih Srba i zaista doprinelo (pozitivno) lokalnoj i regionalnoj stabilnosti, kao i procesu izgradnje mira.

Ovaj rad je napisan u uverenju i pod pretpostavkom da A/ZSO treba da ima skup ovlašćenja predviđenih članovima 4-6. Briselskog sporazuma koji kažu da bi Asocijacija/Zajednica trebalo da ima „potpuni nadzor" u ključnim oblastima javnog života u zajednicama sa srpskom većinom.[6] Rad je zamišljen i izrađen imajući na umu scenario „najboljeg slučaja" kako bi se demonstrirao pozitivan potencijal koji Zajednica ima i za Kosovo i za region u celini.

[4] Briselski sporazum Članovi 1-6. https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/en/120394

[5] http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-ee-as/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf

[6] 4. Opštine koje čine A/ZSO imaće pravo da sarađuju u kolektivnom sprovođenju ovlašćenja kroz A/ZSO, a u skladu sa nadležnostima dodeljenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i kosovskim zakonom. A/ZSO će imati pun nadzor nad domenima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja.
5. Asocijacija/Zajednica će vršiti i druge dodatne nadležnosti koje mogu biti delegirane od strane centralne vlasti.
6. A/ZSO će imati reprezentativnu ulogu prema centralnim vlastima i u tom cilju biti predstavljena u Konsultativnom veću zajednica. Ovu ulogu će A/ZSO vršiti monitoringom.

II COVID-19

Kako je pandemija COVID-19 zahvatila ceo svet, vlade, preplavlj ene razmerama problema, požurile su da donesu mere osmišlj ene da spreče njegovo dalje širenje. Veliki deo sveta našao se pod strogim zatvaranjem u okolnostima koje su većini bile strane. U ovim neobičnim i zastrašujućim uslovima, države su se našle pred nizom jedinstvenih izazova: kako zaštititi javno zdravl je i dobrobit, a istovremeno garantovati zaštitu osnovnih građanskih i ljudskih prava? Kosovo se, sa svojim relativno slabim institucionalnim strukturama i klimavim ustavnim i pravnim osnovama, našlo u posebno izazovnom položaju. Odgovor kosovske vlade u mnogim aspektima se podudarao sa odgovorima drugih vlada u Evropi: stroga zaključavanja, fizičko udaljavanje, ograničenja kretanja i okupljanja, kao i niz drugih akcija usmerenih na ublažavanje efekata pandemije. Međutim, vanredna situacija bacila je surovo svetlo na već postojeće probleme sa kojima se suočavaju kosovske nevećinske zajednice. Situacija je dodatno pogoršala osećaj izolacije i izopštenosti usled neujednačene i neefikasne komunikacije sa centralnim institucijama vlasti, nasilnih incidenata usmerenih na pojedince i privatnu imovinu, kao i sumnjivog pristupa finansijskoj i materijalnoj pomoći.

Pandemija nije jedini izvor problema sa kojima se Kosovo suočava, ali je omela napore u dijalogu i zaista je poslužila da odvrati pažnju od ostalih pitanja sa kojima se suočavaju kosovske nevećinske zajednice. Štaviše, razotkrila je u kojoj meri su neke od kosovskih institucija nespremne da na adekvatan način reaguju na kršenje ustavnih prava manjinskih grupa. Povrh svega, kontinuirana pasivnost međunarodnih misija na Kosovu pokazuje da je srpskoj zajednici potreban institucionalni okvir koji bi u dovoljnoj meri rešio trenutne praznine u primeni zakonodavnih i ustavnih normi koje su inače projektovane da zaštite osnovna građanska prava nevećinskih zajednica.

A/ZSO je često oslikana u javnom diskursu na obmanjujući, a možda čak i neiskren način, što dovodi do široko rasprostranjenih zabluda o tome koja je njena osnovna misija. To je dovelo do sedmogodišnjeg limba, u kojem je formiranje A/ZSO uglavnom zaboravljeno kao politički prioritet, kako od strane Prištine, tako i od strane Beograda, kao i primarnih facilitatora procesa dijaloga, poput Brisela i Vašingtona.

III Zašto bi Priština trebalo da prestane da se plaši A/ZSO

Najočigledniji argument protiv A/ZSO u javnom diskursu je da bi ona predstavljala neku vrstu „Republike Srpske“[7], a samim tim i pretnju teritorijalnom integritetu Kosova. Ovo se može opisati kao „kodirani jezik“, jer u velikoj meri podrazumeva verovatnoću da će A/ZSO imati podmukao uticaj na javni život na Kosovu i da će biti destabilizirajući faktor. Bauk iredentizma i narativi koji ga okružuju generišu nivo straha koji može sprečiti objektivan pogled na rešenja koja imaju značajan potencijal zbog činjenice da se smatra da imaju „skrivene“ ciljeve. To je zaista slučaj sa A/ZSO - problem nije nužno u tome da li će imati izvršna ovlašćenja ili ne, već u njegovoj negativnoj simboličkoj težini po kojoj se veruje da je A/ZSO zaobilazni način podrivanja kosovskog teritorijalnog integriteta. Sugerisano je, na primer, da će A/ZSO delovati kao zakrilno sredstvo za rusku vladu da vrši uticaj na poslove Kosova. Zapravo postoji malo ili nimalo dokaza koji ukazuju na to da je to slučaj, s obzirom na to da je vrlo malo prisustvo Rusije na teritoriji Kosova i retke kontakte između ruskih zvaničnika i srpskih političkih predstavnika sa Kosova.

Umesto da se usmerimo na (uočeni) ruski uticaj, možda je korisnije vratiti se na argument da bi A/ZSO predstavljala entitet srodan Republici Srpskoj u Bosni i Hercegovini. Ovaj argument je duboko manjkav iz više razloga, polazeći od činjenice da odražava duboko nerazumevanje a) onoga što bi A/ZSO bila i b) bilo čega u vezi sa Bosnom, bosanskom politikom ili Republikom Srpskom. Sama činjenica da niko nije ponudio detaljno ili argumentovano objašnjenje „bauka Republike Srpske“ pokazuje nedostatak odgovarajuće rasprave u javnom diskursu u vezi sa uspostavljanjem A/ZSO. Bosna i Hercegovina je tvorevina Dejtonskog sporazuma i ima možda jedan od najsloženijih, zamršenijih i haotičnijih političkih sistema u Evropi, ako ne i na svetu. Iako to nije ustavno definisana kao takva, ona je funkcionalno federativna (ili možda konfederativna) država.[8] [9] Pored toga, Republika Srpska kao pod-državno telo ima široku autonomiju i

[7] https://balkaninsight.com/2013/12/12/kosovo-ngo-predicts-a-republika-srpska-to-be-formed/
[8] https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/oct/08/bosnia-herzegovina-elections-the-worlds-most-complicated-system-of-government
[9] IBID

svoj ustav, zakone, skupštinu i pravni sistem.[10] Uspostavljanje nečeg uporedivog na Kosovu bilo bi ustavno diskutabilno i funkcionalno nemoguće, s obzirom na to da su priroda njegovog pravnog okvira i geografska raspodela srpskih zajednica neravnomerno raspršene po celoj teritoriji. Za razliku od Republike Srpske, ne predviđa se da će A/ZSO imati spektar zakonskih i izvršnih ovlašćenja koje imaju federalne jedinice. Na primer, američke države imaju rukovodioce (guvernere), skupštine, ustave, zakonike, policijske snage i uživaju autonomiju koja je mnogo šira i dublja od one koju bi A/ZSO imala.

Tačno je da bi A/ZSO imala ono što se slobodno može opisati kao „preneta ovlašćenja" u smislu da bi to podrazumevalo prenos određene količine izvršne vlasti sa centralnog nivoa upravljanja na Zajednicu. Ovo bi, po svoj prilici, pokrivalo poslove lokalnih zajednica, područja kao što su zdravstvo, obrazovanje, kultura (kulturno nasleđe), socijalna zaštita i infrastruktura. Iz ovoga bi gotovo sigurno bile isključene sudske vlasti, policija, spoljna i bezbednosna politika.

Ako se mora izvršiti međunarodno poređenje, to se možda može naći u Južnom Tirolu u Italiji. Iako znatno drugačiji u smislu da A/ZSO ne bi predstavljala provinciju ili drugu sličnu teritorijalnu podelu, Zajednica bi imala uporediv nivo autonomije. Južni Tirol ima potpunu kontrolu nad lokalnim poslovima, nezavisno od izvršne vlasti[11], što podseća na „potpuni nadzor" predviđen Briselskim sporazumom.[12] Južni Tirol se često navodi kao priča o uspehu, u smislu da mu je obezbeđen mehanizam za rešavanje etničkih sporova (obično oko jezika i kulture) i stvoren je održiv položaj u pravnom i institucionalnom sistemu te zemlje za manjinu u Italiji koja govori nemački jezik [13].

[10] Ustav Bosne i Hercegovine, član III, Zakon i odgovornosti entiteta i institucija
[11] Član 8, Posebni statut za Trentino Alto Adiđe
[12] Član 4, Briselski sporazum
[13] https://web.archive.org/web/20071008123321/http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=15335

„Argument Srpske“ zapravo je oblik „dog-whistle“ politike; upotrebe kodiranog jezika koji nije potkrepljen racionalnim argumentima, već emocionalnim pozivima na nacionalističke narative koji nemaju utemeljenje u stvarnosti. Uopšteno govoreći, ovaj argument se lako opovrgava iz više razloga:

- To ne bi predstavljalo federalizaciju Kosova. Bosna i Hercegovina je tročlana federalna država, podeljena na dva glavna entiteta, od kojih je jedan Republika Srpska koja uživa nivo autonomije uporediv sa nivoom Škotske u Ujedinjenom Kraljevstvu ili saveznim subjektom u SAD-u, Brazilu, Kanadi ili Rusiji. Za razliku od Republike Srpske ili Kvebeka, Zajednica ne bi vodila kvazinezavisnu spoljnu politiku sa predstavništvima u inostranstvu.[14]
- Za razliku od federalnih jedinica u SAD ili Kanadi, Zajednica ne bi izdavala sopstvene identifikacione dokumente;
- A/ZSO ne bi imala ustav ili skup zakona nezavisnih od kosovskih, već statut koji uređuje unutrašnja pitanja, procedure i funkcije;
- A/ZSO ne bi nužno imala uticaja na pitanja unutrašnje bezbednosti.

[14] Prema članu 2A Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti mogu uspostaviti „paralelne odnose“ sa susednim državama. Republika Srpska između ostalih ima predstavništva u Izraelu, na Kipru i u Rusiji (http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Predstavnistva/Pages/default.aspx) dok Kvebek ima predstavništva u Sjedinjenim Državama, Velikoj Britaniji i Meksiku, između ostalih (http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ministere/representation-etranger)

IV Zašto Asocijacija /Zajednica opština sa većinski srpskim stanovništvom na Kosovu

Sedam godina nakon potpisivanja Briselskog sporazuma, napredak ka postizanju konačnog rešenja čini se neuhvatljivijim nego ikad. Odsustvo političke volje među relevantnim zainteresovanim stranama i nestabilna politička situacija na zapadnom Balkanu stvorili su glavni kamen spoticanja u ispunjavanju osnovnih prava zajednice kosovskih Srba. Napisani su brojni radovi, sprovedene studije i izrađene analize u vezi sa stanjem nevećinskih zajednica na Kosovu. Može ih se očekivati još. Zaključci su slični po svojoj prirodi: Kosovo ima ekspanzivnu ustavnu i pravnu osnovu kada je u pitanju zaštita kulture, jezika i političkih položaja njegovih nevećinskih naroda, ali se to „ne primenjuje u praksi". Poslednji deo ove rečenice izgovoren je na nebrojeno mnogo konferencija, seminara i sastanaka i sadržan u odeljcima „zaključaka" brojnih publikacija i izveštaja izdatih od međunarodnih misija i organizacija civilnog društva. Svi su pokušali da odgovore na pitanje koje je lebdelo nad Kosovom tokom protekle decenije: kako se može stvoriti situacija u kojoj bi vladajuće institucije mogle da uspešno integrišu kosovske Srbe poštujući njihova zakonska i ustavna prava? Ipak, ništa od ovoga nije dovelo do preduzimanja konkretnih/realnih koraka da bi se to postiglo. Potencijalni pravni lek, o kome se retko raspravlja, jeste uspostavljanje i stvaranje Asocijacije/ Zajednice opština sa većinski srpskim stanovništvom.

Na A/ZSO, kao koncept, se uglavnom gleda negativno od strane šire javnosti na Kosovu[15] i njeni potencijalni pozitivni efekti na međunacionalne odnose, pomirenje i celokupno institucionalno i političko zdravlje Kosova se uglavnom ignorišu. Retorika mnogih političkih aktera na Kosovu urodila je negativnim pretpostavkama da bi A/ZSO predstavljala pretnju albanskoj većini. Štaviše, činjenica je da veliki i često nasilni protesti odražavaju ukorenjeno protivljenje ideji.[16] Ovo je nemalo zbog popularnih zabluda o tome šta bi A/ZSO zapravo bila, koja bi ovlašćenja i koju ulogu bi imala u političkom životu i procesu izgradnje države na Kosovu. U ovom odeljku će se izneti i razraditi nekoliko glavnih argumenata za A/ZSO.

[15] Kosovo Public Opinion on Dialogue with Serbia, National Democratic Institute (NDI), 2018, pg. 5.

[16] https://balkaninsight.com/2015/10/13/albin-kurti-released-by-police-after-heavy-attacks-10-13-2015/

1. Održivi institucionalni okvir za zaštitu prava i interesa zajednice

Sada je neophodno vratiti se pitanju koje je prvobitno postavljeno u uvodnom delu ovog rada: Da li su institucije voljne i sposobne da pruže adekvatnu zaštitu zajednici kosovskih Srba? Izgleda da su nam proteklih nekoliko meseci pružili vrlo jasan odgovor: **Ne**.

COVID-19 je razotkrio nedostatke u institucionalnoj komunikaciji između srpske manjine i albanske većine. U suštini je to bio mikrokosmos (ili možda makrokosmos) već postojećih nedostataka kada je reč o primeni i poštovanju prava zajednica na Kosovu. Od marta do juna 2020. godine, NVO Aktiv pažljivo je pratio pojavu potencijalno etnički motivisanih incidenata. Zabeležio je ukupno trideset (30) paljevina, krađa, fizičkih napada i vandalizma koji su ciljali pripadnike zajednice kosovskih Srba.[17] Mora se napomenuti da većina ovih incidenata nije procesuirana, niti je izvršen značajan broj hapšenja. Povrh svega, mediji na albanskom jeziku su u velikoj meri ignorisali ove događaje, osim izveštaja u Koha Ditore o fizičkom napadu počinjenom nad Srbinom koji živi u opštini Istok.[18] Takođe je bio zapažen nedostatak prevoda vladinih uputstava i naredbi tokom pandemije, što je stvorilo široku zabunu i uznemirenost. To je dodatno produbilo osećanje nepoverenja koje kosovski Srbi imaju prema kosovskoj vladi. [19]

Ovi problemi, bez obzira na njihov uzrok, znatno su povećali osećaj otuđenosti kod kosovskih Srba. Loša komunikacija i koordinacija između Prištine i Beograda takođe su doprineli ukupnom nedostatku jasnoće i zabuni tokom pandemije COVID-19. **Stoga se čini da „konstruktivna dvosmislenost" nije samo koncept prisutan na papiru, već nešto što vlade u Prištini i u Beogradu aktivno primenjuju.**

[17] Na osnovu izveštaja članova Građanske grupe za brzi odgovor (RRCG) između marta i juna 2020.

[18] https://www.koha.net/kosove/225596/ne-oprashke-te-istogut-rrahet-nje-serb-mkk-thote-se-nga-shkurti-ky-eshte-incidenti-i-26-te/

[19] Prema istraživanju analize trendova za 2019. godinu, koje je u zajednicama kosovskih Srba sprovela NVO Aktiv, Srbi na Kosovu su izrazili najmanje poverenja u Vladu Kosova od svih ostalih institucija i tela (kako regionalnih tako i međunarodnih). Analiza trendova

A/ZSO bi služila za pružanje brojnih jasnih, sprovodivih i održivih rešenja za mnoga gore navedena pitanja i to na sledeći način:

- Kao što će biti dalje razrađeno, A/ZSO ima potencijal da centralizuje širok spektar zabrinutosti i interesa stvaranjem sistematskih sredstava za njihovo rešavanje;
- Mogla bi pružiti instrumente za omogućavanje **lokalnih rešenja za lokalne probleme** za zajednicu kosovskih Srba kojima bi se direktno pozabavili pitanjima koja utiču na njihove zajednice (npr. zagađenje reke Gračanke, izgradnja malih hidroelektrana u Štrpcu i drugi slični problemi).
- Mogla bi **olakšati komunikaciju između vladajućih institucija na centralnom nivou koja je ranije ili bila odsutna ili delimično prisutna**;
- Mogla bi olakšati i usmeriti **cokomunikaciju između Beograda i Prištine pružanjem održivog kanala za razmenu informacija i saradnju**;
- Mogla bi značajno da smanji pritisak i stres na druge kosovske institucije za **stvaranje posrednika između lokalnih vlasti i političkog centra - drugim rečima, to bi bilo telo sa dovolj no nadležnosti da efikasno zaštiti mnoga prava zajednice kako na lokalnom tako i na centralnom nivou**;
- Mogla bi da deluje kao telo koje je sposobno **da artikuliše potrebe zajednice kosovskih Srba,** u smislu da bi institucionalizovala odnos između nevećinskih i većinske zajednice;
- Mogla bi u velikoj meri da doprinese integraciji kosovskih Srba, pružajući im odgovarajuću institucionalnu zaštitu i nivo upravlj anja koji će povećati nivo poverenja i smanjiti osećaj otuđenosti;

- Mogla bi imati stepen autonomije koji bi joj omogućio da vrši „nadzor“ i kontrolu nad oblastima kao što su obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita i kulturno nasleđe uklanjanjem kontroverze oko takozvanih „paralelnih institucija“. **To bi učinila tako što bi ozvaničila i legalizovala podršku koju srpskim zajednicama na Kosovu pruža Republika Srbija;**

- Mogla bi imati izrazito pozitivan uticaj na zdravlje i bezbednost svih zajednica stvaranjem novih kanala službenih kontakata i komunikacije između pružalaca zdravstvenih usluga i usluga socijalne zaštite;

- Mogla bi stvoriti više kvaliteta i jednakosti u zajednici kosovskih Srba smanjenjem jaza između iznosa finansiranja i pažnje koju su četiri severne opštine primile za razliku od onih južno od reke Ibar, što bi dalje doprinelo konceptu decentralizacije na Kosovu prenošenjem više odgovornosti na nivo lokalne uprave;

2. A/ZSO kao potencijalni garant stabilnosti

Više od dvadeset godina nakon završetka sukoba, Kosovo i dalje razdiru sporadična rasplamsavanja nasilja i nestabilnosti. Uvođenje ideje podele ili „teritorijalne razmene“ u javni diskurs unelo je dodatni stepen neizvesnosti i dvosmislenosti u proces dijaloga i dovelo u pitanje budućnost zajednice kosovskih Srba: ako takav plan bude ostvaren, ugrozilo bi osnovna zakonska i ustavna prava Srba na Kosovu. Štaviše, ustavnost koncepta je vrlo upitna i u Srbiji i na Kosovu.[20] Ideju negativno doživljava većina kosovskih Albanaca i Srba, koji imaju tendenciju da je posmatraju kao potencijalno destabilizujući scenario, mada iz različitih razloga.[21] Pored toga, takav plan stvorio bi fizičku podelu kosovskih Srba, ostavljajući one koji žive južno od Ibra u nesigurnom položaju i sa manje političkih i građanskih prava nego što imaju sada i doveo bi do njihove dalje izolacije (i konačno, asimilacije?).[22]

[20] http://www.ngoaktiv.org/uploads/documents/scenario-territorial-exchange-between-serbia-and-kosovo-and-it-s-repercussions-for-serbs-south-of-the-ibar.pdf

[21] Kosovsko javno mnjenje o dijalogu sa Srbijom, Nacionalni demokratski institut (NDI), 2018, str. 5.

[22] http://www.ngoaktiv.org/uploads/documents/scenario-territorial-exchange-between-serbia-and-kosovo-and-it-s-repercussions-for-serbs-south-of-the-ibar.pdf

Komplikovanje pitanja i uzrok velikog usaglašavanja među Albancima je politika Srbije da blokira članstvo Kosova u međunarodnim i regionalnim telima i organizacijama, što znači da se pregovori često vrte u krug i rezultiraju brojnim ćorsokacima. Sa druge strane, nedostatak volje političkih elita u Prištini da u potpunosti primene Briselski sporazum (kao što je A/ZSO) proizveo je još više prepreka u procesu normalizacije odnosa. Ove probleme čini i činjenica da se zajednica kosovskih Srba našla izbačena iz procesa dijaloga, a politički akteri u Prištini i Beogradu prevideli su ili zanemarili njihove potrebe.

Često zaboravljeni faktor je onaj ekonomskog prosperiteta i stabilnosti, nešto što se obično gubi u političkim raspravama. Kao što je slučaj na Balkanu, ekonomska situacija u zajednicama kosovskih Srba je loša. Zapravo, ekonomski faktori su glavni uzrok neprestano rastućeg trenda migracije među srpskim stanovništvom na Kosovu.[23]

Pitanje koje proizilazi iz svega ovoga je prilično jednostavno: kako je moguće izaći iz ovog blata i pronaći rešenje koje ne samo da se odnosi na potrebe zajednice, već i koje može da bude privlačno i ima vrednost i za Prištinu i za Beograd? Kako postići sporazum koji može obezbediti stabilnost, sigurnost i dobrobit za sve uključene strane? Iako bi bilo naivno pretpostavljati da je A/ZSO rešenje za sve bez sopstvenih problema, ona nudi određeni lek za ove boljke, posebno ako se radi na način koji celovito rešava probleme:

- A/ZSO **bi mogla biti realistična, ostvariva i humana alternativa teritorijalnoj razmeni/podeli** zato što ujedinjuje Zajednicu kosovskih Srba pod jednim kišobranom, a u isto vreme ne predstavlja pretnju teritorijalnom integritetu niti ustavnom poretku Kosova ili Srbije;

[23] http://www.ngoaktiv.org/publication/trend-analysis-2019

- A/ZSO može biti primer pružanja realističnih rešenja za etničke sporove izbegavajući očiglednije zamke podele poput regionalne nestabilnosti;
- Ako Kosovo **želi da ostane multietnič**ko, **onda bi trebalo da pojača i proširi mehanizme za zadržavanje članova svih svojih zajednica** čiji bi prvi korak bio stvaranje A/ZSO;
- A/ZSO bi mogla biti posrednik u procesu izgradnje mira između Kosova i Srbije koji bi potencijalno mogao postati priča o uspehu za region zapadnog Balkana (imajući u vidu nestabilne međuetničke odnose);
- Mogla bi stvoriti dodatne kanale za komunikaciju između kosovskih Srba, Prištine i Beograda, koji su sposobni da daju glas kosovskim Srbima u procesu dijaloga, čime ukupnom okviru za razgovore daju mnogo veću dimenziju učešća na nivou lokala;
- Ima potencijal da stvori dodatne ekonomske mogućnosti koje bi motivisale kosovske Srbe da ostanu tamo;
- Mogla bi koncentrisati sredstva za razvoj i infrastrukturu pod jednim kišobranom što bi moglo dovesti do ravnomernije i pravičnije raspodele ekonomskih i drugih oblika materijalne pomoći, posebno onim zajednicama koje još uvek nisu imale pristup takvim resursima, kao što je slučaj sa Fondom za razvoj severa Kosova;
- Mogla bi osigurati održiviji i sigurniji proces povratka i reintegracije tako što bi A/ZSO postao glavni arbitar i posrednik u tom procesu u bliskoj saradnji i koordinaciji sa Ministarstvom za zajednice i povratak.

3. A/ZSO i međunarodna zajednica

Kao glavni faktor i akter u kosovskim unutrašnjim i spoljnim poslovima, međunarodna zajednica je u poziciji da igra vitalnu ulogu u formiranju buduće A/ZSO. Međunarodne misije i strane ambasade vrše ogroman stepen uticaja kada je reč o političkim zbivanjima na Kosovu i često su usmeravale tok njegovih unutrašnjih politika. Međunarodna zajednica, uprkos naporima da podstakne obe strane da potpišu Briselski sporazum, prilično je pasivna u vršenju pritiska da se u potpunosti primeni odredbe tog sporazuma. Ova pasivnost je delimično kriva za činjenicu da Kosovo tek treba da uspostavi A/ZSO, što je inače zakonski obavezno da učini.

Uzimajući ovo u obzir, A/ZSO se predstavlja kao jedinstvena prilika za međunarodnu zajednicu da ostvari mnoge svoje početne ciljeve i vizije o funkcionalnoj, multietničkoj državi koja je strukturno i sistematski spremna za integraciju u EU. Formiranje A/ZSO nije jednosmerna ulica; to je prilika koja je obostrano korisna kako za samo Kosovo, tako i za međunarodne aktere prisutne u regionu.

Stvaranje A/ZSO zaista bi zahtevalo značajnu posvećenost i rad međunarodne zajednice, posebno EU, Sjedinjenih Država i možda Ujedinjenih nacija i/ili Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Međutim ovo, iz razloga koji će biti navedeni u nastavku, obećava brojne moguće koristi:

- Kako Kosovo teži da se pridruži Evropskoj uniji, formiranje A/ZSO podstaći će poštovanje strukturnih zahteva EU za članstvo i obezbediti da EU na kraju apsorbuje stabilniji region;
- Kao primarni administratori regionalne bezbednosti na zapadnom Balkanu, potencijalno stabilizujuća priroda A/ZSO može poslužiti za smanjenje finansijskih i strukturnih opterećenja za SAD i EU;

- Formiranje A/ZSO može biti pozitivan, rešenjima vođen okvir za rešavanje dugoročnih etničkih sukoba koje može imati potencijal da se primeni u drugim oblastima Balkana, pa čak i dalje;

- Imajući u vidu trenutne nesuglasice između SAD-a i EU prema Kosovu, A/ZSO može delovati kao faktor ujedinjavanja i prilika za skladniju saradnju u pravcu postizanja zajedničkih ciljeva;

- Ispunjavaće obećanja/obaveze, istovremeno vodeći Kosovo na put ka regionalnoj integraciji kako je definisano u Briselskom sporazumu.

V Predložena primena okvira

Ovaj predloženi okvir sastojaće se od dva praktična okvirna vodiča u pogledu uspostavljanja A/ZSO. Treba shvatiti da je ovo skup predloženih ideja i koncepata i da će uspostavljanje A/ZSO uključivati određeni stepen pravnih nesuglasica koje ove preporuke neće u potpunosti obuhvatiti. Štaviše, treba uzeti u obzir potrebu da Ustavni sud osigura da je svako eventualno A/ZSO u skladu sa ustavnim normama.

Nakon izrade statuta A/ZSO, dole navedeni koraci trebalo bi da se dogode u roku koji nije duži od **dvanaest (12) meseci**.

1. Proceduralni okvir za uspostavljanje A/ZSO

- Stvaranje Komisije za formiranje A/ZSO koja bi bila sastavljena od predstavnika zajednica (političkih), organizacija civilnog društva, kao i predstavnika vlasti u Beogradu. Komisija bi izdala početne preporuke u pogledu sastava i nadležnosti A/ZSO (kako je definisano sporazumima i nadgledano od strane Ustavnog suda Kosova).;

- Pokretanje sveobuhvatne kampanje javnog informisanja usmerene kako na srpsku zajednicu, tako i na albansku većinu, kako bi se razjasnile zablude i informisalo građanstvo o prednostima A/ZSO i drugim predstojećim promenama. Ovo bi trebalo da uključuje tradicionalne i društvene medije, kao i javne događaje u stilu gradske većnice, koje bi trebalo da vode javne institucije u saradnji sa nevladinim organizacijama;

- Poziv za potencijalno formiranje nove opštine Plemetina-Prilužje koja bi ujedinila srpske zajednice koje žive u i oko opština Vučitrn i Obilić. Novoformirana opština obuhvatala bi sela Grace, Babin Most, Crkvena Vodica. Ovo bi osiguralo da veliki broj Srba koji živi na tom području može imati koristi od formiranja A/ZSO u potpunosti u skladu sa kosovskim

zakonima. [24] Srbi na ovom području nemaju svoju opštinu i stoga njihovi interesi uglavnom nisu zastupljeni na institucionalnom nivou, a osnivanje takve opštine bi obezbedilo ovu vrstu zastupljenosti. Na osnovu činjeničnih i pravnih analiza koje je sprovela Komisija o mogućnosti stvaranja nove opštine, trebalo bi izraditi sveobuhvatan predlog i poslati ga Ustavnom sudu Kosova i Skupštini na raspravu i razmatranje. Ako se ishod ove inicijative pokaže naklonjen uspostavljanju nove opštine sa većinskim srpskim stanovništvom, ona će biti poslata Radnoj grupi (opisana u daljem tekstu) na uključivanje u Statut A/ZSO;

- Trebalo bi da se održi organizovani sastanak u kojem bi učestvovali politički predstavnici kosovskih Srba, kao i predstavnici lokalnih opštinskih vlasti (iz reda članova skupština iz deset opština sa srpskom većinom) i članovi Komisije za formiranje A/ZSO. OEBS, EU, 'kvintet'[25], Vlada Kosova bi trebalo da učestvuju sa posebnom savetodavnom ulogom koju će preuzeti stručnjaci iz Ministarstva za lokalnu samoupravu i Ministarstva za zajednice i povratak. Rezultat ovog sastanka bilo bi stvaranje Radne grupe (RG) za izradu statuta A/ZSO, koja bi se sastojala od članova gorepomenutih tela. Ovo bi trebalo da se dogodi tokom tri meseca, nakon čega će institucije imati rok od dvanaest (12) meseci da preduzmu druge korake koji vode ka uspostavljanju A/ZSO;

- U skladu sa članom 6 Asocijacija /Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi/glavni elementi, treba uspostaviti skupštinu koja bi se sastojala od članova koje imenuje svaka skupština opština učesnica;[26]

[24] Član 12. Zakona o administrativnim opštinskim granicama navodi: „Vlada će se uklj učiti u konsultacije sa ne-većinskom zajednicom gde ta zajednica čini najmanje 75% stanovništva koncentrisanog naselja u jednoj ili više susednih katastarskih zona sa minimalnim ukupnim stanovništvom od 5000 građana, s ciljem uspostavljanja drugih novih opština. "

[25] Ambasade Sjedinjenih Država, Ujedinjenog Kraljevstva, Italije, Francuske i Nemačke

[26] Član 6, Asocijacija / Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi / glavni elementi „Asocijacija / Zajednica će imati: Skupštinu kao vrhovno telo sastavljeno od predstavnika koje imenuje svaka skupština opština učesnica, među svojim izabranim članovima.

- Statut koji će izraditi Radna grupa treba poslati „konstitutivnoj skupštini koja se sastoji od izabranih članova skupština opština učesnica" na usvajanje.[27] [28] Nakon toga, drugi organi definisani u dokumentu Asocijacija / Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi / glavni elementi treba da budu formirani. EU bi trebalo da nadgleda ovaj proces u saradnji sa kosovskim institucijama;

- Nakon što se ovi postupci sprovedu u skladu sa Briselskim i drugim sporazumima i kosovskim zakonom, A/ZSO bi trebalo da započne sa izvršavanjem svojih ovlašćenja i funkcija što je pre moguće, pod direktnim nadzorom EU kao glavnog facilitatora procesa dijaloga.

2. Razmišljanje izvan okvira: Predlozi sa dodatom vrednošću

- Prema članu 7 Asocijacija / Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi / glavni elementi „Sedište Asocijacije / Zajednicebiće određeno statutom". Predlaže se da razmotre mogućnost da Gračanica bude sedište A/ZSO iz nekoliko razloga:

> Gračanica je nezvanično sedište zajednice kosovskih Srba južno od Ibra. Uprkos svojoj relativno maloj veličini, ona je ipak kulturno, ekonomsko i političko središte za taj region.

> Osnivanje administrativnog centra u Gračanici doprinelo bi većoj urbanizaciji u području (sa većinskim srpskim stanovništvom) kojem trenutno nedostaju veći urbani centri;

[27] Član 3, Asocijacija / Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi / glavni elementi

[28] Asocijacija / Zajednica opština sa srpskom većinom na Kosovu - opšti principi / glavni elementi ne definiše ko će biti zadužen / odgovoran za izradu statuta.

Blizina Prištine kao političkog / administrativnog / ekonomskog centra doprinela bi povećanju intenziteta i kvaliteta komunikacije između tela A/ZSO i institucija na centralnom nivou. Nadalje, Gračanica se nalazi na glavnim transportnim rutama sa dobrim vezama do Prizrena, Skoplja, Vranja, Niša i drugih velikih kosovskih srpskih centara;

To bi podstaklo novi ekonomski i kulturni razvoj tamo gde je to preko potrebno. U tom smislu, ponudilo bi nove perspektive i motivacije za lokalno stanovništvo da ostane tamo;

Uprkos činjenici da je ukupno srpsko stanovništvo južno od Ibra veće od broja stanovnika u četiri severne opštine, Severna Mitrovica ipak deluje kao glavno administrativno središte kosovskih Srba koje vrši ogroman politički, socijalni i finansijski uticaj. Formiranje sedišta A/ZSO u Gračanici pomerilo bi centar političke moći u oblast koja je inače nedovoljno zastupljena.

- Da bi se osiguralo da svi kosovski Srbi mogu uživati beneficije i zaštitu koju pruža A/ZSO, njen statut treba da predviđa otvaranje „Kancelarija za vezu A/ZSO" koje će biti smeštene u oblastima naseljenim značajnim brojem Srba koji su izvan granice opština sa srpskom većinom

Banja (opština Srbica);
Goraždevac (opština Peć);
Kamenica
Lipljan;
Osojane (opština Istok);
Plementina (opština Obilić) ;
Prilužje[29] (opština Vučitrn) ;
Šilovo (opština Gnjilane);
Velika Hoča (opština Orahovac);

[29] Samo u slučaju da se nova opština ne stvara (kao što je prethodno objašnjeno)

- Gorepomenute Kancelarije za vezu imale bi dvostruku svrhu tako što bi olakšale komunikaciju između lokalnih Srba i njihovih opštinskih vlasti i služili kao centri za administrativnu koordinaciju sa A/ZSO. One bi imale ulogu kada je u pitanju praćenje socijalnih, kulturnih, ekonomskih i bezbednosnih aspekata lokalnog života;

- U okviru predstavničkih organa A/ZSO (skupština, savet, odbor i administracija) trebalo bi da budu odvojena mesta za pojedince koji su, u okviru A/ZSO, pripadnici nevećinskih zajednica (tj. Albanci, Bošnjaci, RAE, Crnogorci, Goranci). Ovo bi osiguralo zagarantovanu zastupljenost interesa svih zajednica u A/ZSO i odražavalo bi njegovu multietničku prirodu;

- U okviru A/ZSO treba formirati posebnu kancelariju koja će nadgledati očuvanje kulturnog i verskog nasleđa kosovskih Srba (i materijalnog i nematerijalnog) u skladu sa članom 4. Zakona o posebnim zaštitnim zonama.[30] Ova kancelarija bi takođe delovala kao posrednik između Beograda i Prištine u vezi sa ovim stvarima;

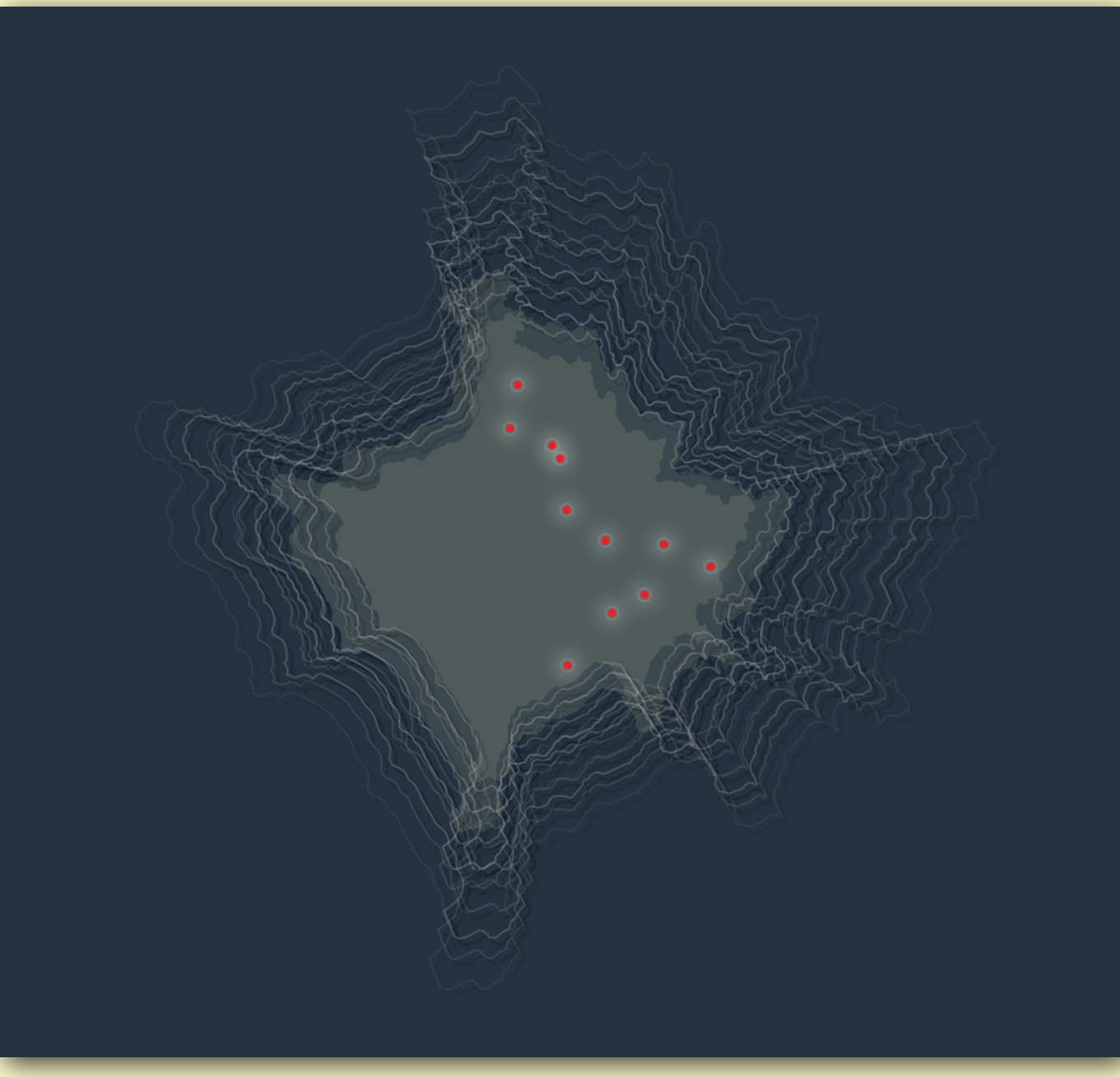
- Zbog neodgovarajućeg izostanka primene Zakona o upotrebi jezika[31], stvaranje Odeljenja za prevode obezbedilo bi brze, blagovremene i pravilne prevode zvaničnih vladinih uputstava, naredbi, zakona i drugih relevantnih dokumenata od javnog značaja. U nedostatku zvaničnog kursa visokog obrazovanja za prevođenje, on bi služio kao regrutni i obrazovni centar za prevodioce/tumače.

- Kao glavni posrednik u procesu dijaloga/normalizacije, EU treba da preuzme ulogu glavnog nadzornika tokom čitavog procesa predloženog/navedenog u ovom radu.

[30] Član 4 „Savet za praćenje primene", Zakon o posebnim zaštitnim zonama
[31] http://ngoaktiv.org/publication/general-overview-of-language-rights-in-kosovo

VI Zaključak

Kao što je detaljno istaknuto tokom ovog rada, A/ZSO je jedinstvena prilika da se pruži opipljivo rešenje za mnoge trenutne kosovske izazove i da se značajno doprinese procesu normalizacije između Beograda i Prištine. Međutim, to će zahtevati značajan i proaktivan pristup svih relevantnih zainteresovanih strana, kao i novu spremnost za međuetničku saradnju. Takođe će zahtevati posvećenost albanskih političkih elita sa Kosova da aktivno rade na smanjenju anksioznosti među svojim biračima i ublažavanju straha da bi A/ZSO predstavljala pretnju za kosovsku stabilnost i teritorijalni integritet. Trenutna politička nestabilnost na Kosovu, kao i zastoj u pregovorima između Beograda i Prištine, samo produbljuju i pogoršavaju ukupnu institucionalnu disfunkciju na Kosovu. Prilagođavanjem pravnog okvira koji baštini prava nevećinskih zajednica, Kosovo je dalo obećanje koje do sada nije uspelo da održi, A/ZSO to može ispraviti.

„Status quo“ više nije održiva opcija: A/ZSO bi mogla da bude ključni prvi korak ka finalizaciji procesa izgradnje mira, međuetničkog suživota i demokratizacije.

NVO Aktiv
Igor Marković, MA
Caleb Waugh, MA