



APRIL 2018

Najnovije informacije o procesu formiranja Asocijacije zajednica opština sa srpskom većinom

Hapšenje Marka Đurića, Direktora beogradske kancelarije za Kosovo i Metohiju i Savetnika za spoljnu politiku predsednika Srbije, dovelo je do porasta tenzija koje mogu dovesti do poremećaja u radu Vlade Kosova. Đurić, jedan od pregovarača u dijalogu Beograd-Priština, uhapšen je dok je prisustvovao javnom okruglom stolu u Mitrovici, a u sklopu „unutrašnjeg dijaloga o kosovskom pitanju“. Glavni razlog tenzija jeste nesposobnost kosovske Vlade da formira Asocijaciju/Zajednicu opština sa srpskom većinom (u daljem tekstu *Asocijacija*). Srpska lista, stranka koja uglavnom zastupa interese kosovskih Srba, izdala je ultimatum o stvaranju *Asocijacije*. Srpska lista je odlučila da se pridruži kosovskoj Vladi septembra 2017, prvenstveno zbog formiranja *Asocijacije* u što kraćem roku.

Stranka trenutno ima tri ministarska mesta i jedno mesto Zamenika premijera, na kom se nalazi Dalibor Jevtić (Zamenik premijera & Min. za zajednice i povrata), Ivan Teodosijević (Min. za lokalnu upravu) i Nenad Rikalo (Min. poljoprivrede).¹ 28. marta, predsednici opština i odbornici deset opština koje imaju srpsku većinu na Kosovu, održali su sastanak nakon koga je usledilo nekoliko zaključaka.² Opštine sa srpskom većinom najavili su da će započeti formiranje *Asocijacije* nezavisno od Prištine, ukoliko kosovski političari ne budu spremni da započnu da rade na tome u naredne tri nedelje. Pored toga, žele da se ljudi koji su odgovorni za hapšenje Marka Đurića krivično gone, da se Ministar unutrašnjih poslova Flamur Sefaj razreši dužnosti i da KFOR i EULEKS povećaju svoje prisustvo u odbrani srpskog naroda.³

¹ Arben Qirezi, 'Serbian List's Threats Could Rebound on Kosovo Serbs', website *Balkan Insight*, 29-03-2018, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-list-s-threats-could-rebound-on-kosovo-serbs-03-29-2018> (29-03-2018).

² Muhamer Pajaziti, 'Srpska lista izdaje ultimatum u vezi sa formiranjem Asocijacije srpskih opština', veb-stranica *IBNA*, 28-03-2018, <http://www.balkan.eu.com/serbian-list-issues-an-ultimatum-about-the-creation-of-the-association-of-serbian-communes/> (28-03-2018).

³ UNMIK, 'Sednica 10 srpskih većinskih opština u severnoj Mitrovici – 3 zaključka usvojena', veb-stranica *UNMIK*, 28-03-2018, <http://media.unmikonline.org/?p=82782> (29-03-2018).

Predsednik Thači i Premijer Haradinaj su već izjavili da je prema njima ultimatum pogrešan pristup.⁴ Sa druge strane, nešto više od nedelju dana nakon što je Srpska lista podnela svoje zahteve, Thači i Haradinaj su obnovili svoje napore da sprovedu sporazum reaktiviranjem upravnog tima zaduženog za izradu statuta Zajednice opština sa srpskom većinom.⁵ Ovu akciju kosovskih političkih lidera pozdravila je kancelarija EU na Kosovu, koja je izjavila da "sporazum o zajednici opština sa srpskom većinom treba sprovesti bez daljeg odlaganja".⁶ Međutim, Srpska lista je i dalje nezadovoljna, smatrajući da je "neprihvatljivo" započeti rad na statutu na osnovu Ustava Kosova.⁷ Ideja o osnivanju *Asocijacije* je bila i još uvek je deo briselskog dijaloga između Kosova i Srbije i bila je osmišljena kao element procesa za „normalizaciju odnosa“, koji je bio izrađen aprila 2013.⁸ U leto 2016, ECMI Kosovo je objavio izveštaj po imenu *Asocijacija/Zajednica opština sa srpskom većinom: Izlaz iz ćorsokaka*.⁹ ECMI-jev izveštaj je imao za cilj da doprinese izradi nacrtu statuta za *Asocijaciju* nudeći konkretne preporuke. Ovaj kratak izveštaj o politici će analizirati nedavni razvoj i praćenja u vezi sa dijalogom o *Asocijaciji*.

Izlaz iz ćorsokaka

Izlaz iz ćorsokaka je fokusiran na nekoliko oblasti kao što su međuopštinska saradnja na Kosovu i pravni okvir koji je reguliše. Osim toga, fokusira se na postojeću strukturu i funkcionisanje *Asocijacije Opština* na Kosovu.¹⁰ Dalje, nadležnosti *Asocijacije* su bile objašnjene i kako će se one razlikovati od već postojeće *Asocijacije Opština* na Kosovu. Ono što je postalo jasno jeste da bi opštine sa srpskom većinom dobile institucionalnu autonomiju i koordinaciju u nekoliko oblasti kao što su obrazovanje, zdravstvo i socijalna zaštita, kultura, lokalni ekonomski razvoj, kao i ruralno i urbano planiranje. ECMI-ijev izveštaj je izazvao

⁴ N.N., 'No exchange of territory or partition of Kosovo, says PM Haradinaj', 28-03-2018, website *Gazeta Express*, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/no-exchange-of-territory-or-partition-of-kosovo-says-pm-haradinaj-173906/> (29-03-2018).

⁵ N.N., 'Kosovo recommence work on establishment of Serbian Municipal Association', 04-04-2018, website *Gazeta Express*, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/kosovo-recommence-work-on-serbian-municipal-association-173941/> (06-04-2018).

⁶ N.N., 'Eichhorst visiting Pristina: EU welcomes announcement on start drafting Statute of the Association/Community', 05-04-2018, website *EU Office in Kosovo*, https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/42501/eichhorst-visiting-pristina-eu-welcomes-announcement-start-drafting-statute_en (06-04-2018).

⁷ N.N., 'Srpska List opposes Kosovo Government initiative on Association', 05-04-2018, website *Gazeta Express*, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/srpska-list-opposes-kosovo-government-initiative-on-association-173949/> (06-04-2018).

⁸ EEAS, 'Asocijacija/Zajednice većinskih srpskih opština na Kosovu– opšti principi/ glavni elementi', veb-stranica *European External Action Service (EEAS)*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/150825_02_association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en.pdf.

⁹ Adrian Zeqiri, Pieter Troch i Trim Kabashi, *Asocijacija/Zajednica većinskih srpskih opština: Izlaz iz ćorsokaka* (2016).

¹⁰ Ibidem, 13-15.

zabrinutost u vezi mono-etničkog karaktera *Asocijacije*, pošto u svim opštinama sa srpskom većinom žive i druge zajednice, kao što su Albanci, Bošnjaci, Romi i Goranci. *Izlaz iz ćorsokaka* navodi da „*Asocijacija* ne može da bude svedena na telo koje zastupa interese samo zajednice kosovskih Srba“ i da *Asocijacija* „treba da učestvuje u mehanizmima za zaštitu prava zajednica na centralnom nivou.”¹¹

Ono što *Asocijaciju* čini eksplicitnom za Srbe koji žive u ovim opštinama, jeste to što bi omogućila direktnu interakciju, finansijsku i tehničku podršku od Republike Srbije. Iako je ovo viđeno kao način da se regulišu odnosi između kosovskih Srba i Republike Srbije, *Izlaz iz ćorsokaka* navodi da bi trebalo u potpunosti da bude sprovedeno putem postojećeg pravnog okvira Kosova.¹² Prvo, podzakonski akti koji definišu pravne mogućnosti i ograničenja za međuopštinsku saradnju između opština sa srpskom većinom treba da budu formirani. Drugo, predstavnici opština sa srpskom većinom treba da izrade jedan ili više nacрта Statuta za međuopštinsku saradnju u okviru kontura kao što je definisano podzakonskim aktima. Ovo bi, po navodima izveštaja, trebalo da bude urađeno kroz inkluzivan i transparentan proces, jer naknadne ustavne sudske odluke ne mogu biti postignute uspostavljanjem samo jednog mehanizma, koje će poremetiti pravni poredak Kosova. *Izlaz iz ćorsokaka* je predložio da je bolje uspostaviti nekoliko mehanizama koji će svi zajedno ostvariti većinu zahteva srpske zajednice.¹³

Glavno pitanje za uspostavljanje *Asocijacije* jeste to što ne može da podrazumeva sve sporazume i odredbe u prvim-, drugim- i u ustavnim sudskim odlukama o asocijaciji u jednoj instituciji, bez remećenja pravnog poretka Kosova.¹⁴ Ukoliko se ne preduzmu velike ustavne promene, ne postoji mogućnost da samo jedna institucija sadrži sve elemente gore pomenutih sporazuma. Prema tome, izveštaj navodi da se ovo može postići samo putem osnivanja nekoliko institucija koje će zajedno da se bave svim odredbama dosadašnjeg sporazuma o sporazumu u vezi asocijacije i, što je najbitnije, funkcionisaće u sklopu postojećeg ustavnog i pravnog okvira Kosova. Izveštaj predlaže osnivanje jedne asocijacije, koja će funkcionisati kao Nevladina organizacija i biće u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i sa Zakonom o slobodi asocijacije u Nevladinim organizacijama.¹⁵ Pored toga, najmanje tri „zajedničke javne institucije“ treba da budu osnovane u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i sa Zakonom o međuopštinskoj

¹¹ Ibidem, 35.

¹² Ibidem, 37-38.

¹³ Ibidem, 6-7.

¹⁴ O više informacija u vezi sa ovim presudama vidi: Evropski centar za manjinska pitanja (ECMI) Kosovo, [Odluka Ustavnog suda za Asocijaciju zajednica opština sa srpskom većinom](#) (28 januar 2016).

¹⁵ [‘Zakon \(Br. 03/L-040\) o lokalnoj samoupravi](#) (20 februar 2008) and [‘Zakon \(br. 04/L-057\) o slobodi udruživanja u nevladine organizacije](#) (29 avgust 2011).

saradnji.¹⁶ Osnovana asocijacija će imati politički nadzor i koordinaciju, ali neće imati vlast nad zajedničkim javnim institucijama. Iako će NVO koordinirati direktivama, ove institucije će funkcionirati nezavisno.

Ovo znači da će *Asocijacija* biti uspostavljena kao vežba u međupštinskoj saradnji, u sklopu pravnog okvira Kosova, što omogućava dalekosežnu samoupravu. Uspostavljanjem tri „zajedničke javne institucije“, kao što je spomenuto u Članu 9 Zakona o međupštinskoj saradnji, većina zahteva opština sa srpskom većinom će biti ispunjena.¹⁷ Ove javne institucije će zajedno izvršavati opštinske nadležnosti na određenim poljima, kao što je obrazovanje na srpskom jeziku, zdravstvo i socijalna zaštita i kultura. Osnivanjem ovih mehanizama, odredbe prve-, druge- i ustavne sudske odluke o asocijaciji će biti ispunjene. I što je nabitnije, proces neće poremetiti ustavni i pravni poredak Kosova.¹⁸ Prošlo je skoro dve godine otkako je *Izlaz iz ćorsokaka* objavljen. Prošlo je pet godina od prvog sporazuma i 3 godina od prpratnog sporazuma o opštim načelima/glavnim elementima *Asocijacije*. Marta 2018, ćorsokak je i dalje tu, a sporazum ostaje nesproveden. Situacija se nije promenila, iako je većina drugih briselskih sporazuma ispunjena, a drugi su u procesu.¹⁹ Sledeći paragrafi ove kratke politike će ispitati šta je prouzrokovalo ovu stagnaciju.

Istorijat razvoja oko dijaloga za *Asocijaciju*

Tokom druge polovine 2016, postavljanjem tima za upravljanje koji je trebalo da izradi nacrt Statuta za *Asocijaciju* nastala su neslaganja tokom diskusija u Briselu.²⁰ Kosovski predstavnici su optužili Srbiju da je osnovala tim za upravljanje bez njihove konsultacije. Kao posledica, novi tim je morao da bude imenovan uz saglasnost svih strana, a koji će nastaviti sa izradom nacrt Statuta za *Asocijaciju*.²¹ Od tada nije bilo napretka, zbog nekoliko događaja. Nedavne aktivnosti sa obe strane stvorile su sumnje o daljem razvoju stabilnosti i imale loš uticaj na sprovođenje sporazuma. Izgledalo je da obe strane imaju različit pogled na to kako stabilizacija treba da izgleda, što je dovelo do obnavljanja tenzija. Na primer, oktobra 2016, Vlada Kosova je pojačala svoj autoritet nad regionom preuzimajući 80% rudnika Trepča na granici Južne i Severne

¹⁶ 'Zakon (Br. . 04/L-010) o međupštinskoj saradnji' (21 jul 2011).

¹⁷ Ibidem, Član. 9.

¹⁸ Zeqiri et al, *Izlaz iz ćorsokaka*, 6-7.

¹⁹ Kancelarija Premijera Kosova, 'Stanje u vezi sa implementacijom Briselskog sporazuma', veb-stranica *Kryeministri*, 25-11-2016, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_State_of_Play_in_implementation_of_the_Brussels_Agreements_25_November_2016.pdf (05-03-2018).

²⁰ N.N., 'predstavljen tim za zajednicu srpskih opština', veb-stranica B92, 08-09-2016, https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=09&dd=08&nav_id=99146 (06-03-2018).

²¹ Kancelarija Premijera Kosova, 'Izjava ministarke za dijalog, Edita Tahiri', veb-stranica *Kryeministri*, 08-09-2016, <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,9,6132> (06-03-2018).

Mitrovica.²² Pored toga, od marta 2017, kosovski predsednik Thaçi je u više navrata izjavio kako ima za cilj da formira prvu kosovsku vojsku.²³ NATO je izjavio da takva jednostrana ideja „nije od pomoći“, jer mora da bude u dogovoru sa srpskom zajednicom na Kosovu i to će zahtevati promenu ustavnih amandmana.²⁴ Sa druge strane, SAD je nedavno objavio da podržava osnivanje vojske Kosova.²⁵

Ove aktivnosti nisu bile dobrodošle kod Srbije, pogotovo kod srpske zajednice koja živi na Severu-Mitrovici. Srpske vlasti, sa druge strane, takođe nisu bile konstruktivne u potpunosti. Na primer, pokušavaju da se izgradi betonski zid na njihovoj strani mosta koji povezuje Južnu i Severnu Mitrovicu na kraju 2016.²⁶ Dalje, januara 2017, voz islikan srpskim zastavama, verskim pravoslavnim simbolima i sloganom „Kosovo je Srbija“ ispisanog na 21 različita jezika poslat je iz Srbije u Mitrovicu.²⁷ Indikacije za održavanje srpskih predsedničkih izbora u severnom delu Kosova u aprilu 2017, takođe nisu pomogle normalizaciji odnosa.²⁸ Nijedna od ovih aktivnosti nije mnogo doprinela napretku u integraciji kosovskih Srba i severnih opština u kosovski sistem, već su destabilizovali uspostavljen zajednički jezik između strana. Šta više, kosovske vlasti su insistirale na sprovođenju ostalih sporazuma prvo, kao što je telefonski pozivni broj za Kosovo, kao i demontiranje paralelnih struktura Srbije na Kosovu pre stvaranja Asocijacije.²⁹

²² Fatos Bytyci, 'Kosovska Vlada preuzela kontrolu nad rudnikom Trepča, Srbi protestuju', veb-stranica *Reuters*, 08-10-2016, <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-mines/kosovo-government-takes-control-of-trepca-mine-serbs-protest-idUSKCN12808T> (28-03-2018).

²³ EUNPACK, *Menadžment za krizu EU-a u slučaju krize Kosova-Srbije* (2017) 30.

²⁴ Fatos Bytyci i Robin Emmott, 'NATO, U.S. slap Kosovo's move to create national army', veb-stranica *Reuters*, 08-03-2018, <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-army/nato-u-s-slap-kosovos-move-to-create-national-army-idUSKBN16F1GE> (30-03-2018).

²⁵ Lauren von Bernuth, 'Sjedinjene Države želi da pomogne formiranje prve vojske Kosova', veb-stranica *Citizen Truth*, 27-03-2018, <https://citizentruth.org/kosovo-army/> (28-03-2018).

²⁶ Die Morina, 'Kosovo zabranilo izgradnju srpskog zida u Mitrovici', veb-stranica *BIRN*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-serbs-build-a-wall-in-northern-divided-city-12-08-2016> (28-03-2018).

²⁷ N.N., 'Srpski nacionalistički voz zaustavljen na granici sa Kosovom', veb-stranica *the New York Times*, 14-01-2017, <https://www.nytimes.com/2017/01/14/world/europe/kosovo-serbia-train.html> (28-03-2018).

²⁸ EUNPACK, 'Menadžment za krizu EU-a u slučaju krize Kosova-Srbije', veb-stranica *EUNPACK*, 31-03-2017, <http://www.eunpack.eu/sites/default/files/deliverables/D5.1%20The%20EU%E2%80%98s%20Crisis%20Management%20in%20the%20Kosovo-Serbia%20crises.pdf> (05-03-2018).

²⁹ Kancelarija Premijera Kosova, 'Stanje u vezi sa implementacijom Briselskog sporazuma', veb-stranica *Kryeministri*, 25-11-2016, http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_State_of_Play_in_implementation_of_the_Brussels_Agreements_25_November_2016.pdf (05-03-2018).

Demarkacija granica i EU integracija

Kosovo je održalo svoje parlamentarne izbore tokom leta 2017. Godine, a lokalne izbore u oktobru iste godine.³⁰ Od kraja 2017. godine, diskusije u Skupštini uglavnom su bile fokusirane na ratifikaciju sporazuma o demarkaciji granice sa Crnom Gorom.³¹ Međunarodna zajednica, tj predstavnici EU i SAD, su bili veoma glasni u traženju od kosovskih političara da glasaju za ratifikaciju demarkacije, jer je to jedan od poslednjih preostalih uslova za Kosovo da dobije viznu liberalizaciju.³² Srpska lista je imala veliku ulogu u blokiranju dogovora oko demarkacije. Za njih je dogovor o demarkaciji granica bio podređen *Asocijaciji*, što je portparol Igor Simić izjavio nekoliko puta: „Kada govorimo o obavezama koje je Kosovo preuzelo prema međunarodnoj zajednici, osnivanje Asocijacije opština sa srpskom većinom je za nas prioritet.”³³ Sada kada je dogovor o demarkaciji napokon potpisan, *Asocijacija* je vraćena za sto gde se vodi diskusija.

Nova strategija Evropske komisije za zapadni Balkan pominje nekoliko problema koje sve države Zapadnog Balkana treba da reše radi buduće mogućnosti članstva u EU.³⁴ Evropska komisija jasno navodi da je budućnost zemalja Zapadnog Balkana unutar EU. Ipak, takođe pominje da "kako bi zemlje ispunile sve uslove članstva i ojačale svoje demokratije, neophodne su sveobuhvatne i ubedljive reforme u ključnim oblastima, naročito u oblasti vladavine prava, konkurentnosti i regionalne saradnje i pomirenja.”³⁵ Što se tiče vladavine prava, sve zemlje moraju pokazati opipljive rezultate u borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala i slabih pravosudnih sistema. Osnovna prava su dobro uključena u zvaničnim dokumentima, ali im nedostaje široko efikasna primena u praksi. Pored toga, sve zemlje treba da obezbede i sprovede dobro upravljanje i funkcionalne demokratske institucije, te se zato ova strategija poziva na reformu javne uprave.³⁶ Kosovska vlada još uvek nije razvila jasan plan za proces o izradi statuta za *Asocijaciju*. Proces je složen i biće potrebno vreme i konsultacije sa svim relevantnim akterima. Zbog

³⁰ BIRN, 'Kosovski bivši ratnici i Vetevendosje slave izborne rezultate', veb-stranica *Balkan Insight*, 12-06-2017, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-ex-warriors-and-vetevendosje-celebrate-elections-results-06-12-2017> (05-03-2018) i *GazetaExpress*, 'Sve što treba da znate o kosovskim lokalnim izborima', veb-stranica *GazetaExpress*, 23-10-2017, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/all-you-need-to-know-about-kosovo-local-election-173127/> (05-03-2018).

³¹ Fjona Krasniqi, 'Sporazum o granici Kosovo-Crna Gora: Sve što treba da znate', veb-stranica *Otvorena demokratija*, 23-02-2017, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/fjona-krasniqi/kosovo-montenegro-border-agreement-what-you-need-to-know> (06-03-2018).

³² *Balkan Insider*, 'Juncker poziva Kosovo da ratifikuje demarkaciju', veb-stranica *Balkan Insider*, 01-03-2018, <https://www.balkaninsider.com/juncker-urges-kosovo-to-ratify-demarcation/> (05-03-2018).

³³ N.N., 'Srpska lista nema nikakav stav o sporazumu o demarkaciji granice', veb-stranica *RTK Live*, <https://www.rtklive.com/en/news-single.php?ID=10660> (28-03-2018).

³⁴ N.N., 'Strategija za zapadni Balkan: EU postavlja nove inicijative i podršku za regione vođene reformama', veb-stranica *Evropska Komisija*, 06-02-2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm (06-03-2018).

³⁵ Evropska komisija, *Kredibilna perspektiva za proširenje i veće angažovanje EU u zapadnom Balkanu* (2018) 3.

³⁶ *Ibidem*, 4-5.

toga, ultimatum koji je postavila Srpska lista ne ide u pravcu konstruktivnog razvoj pošto ovo veoma važno pitanje mora da se rešava na zreo način uz učešće svih strana.

ECMI Kosovo

ECMI Kosovo je glavna nevladina organizacija angažovana na pitanjima manjinskih zajednica na Kosovu, sa opštim ciljem da razvije sveobuhvatne, predstavničke i osetljive institucije prema zajednicama koje podržavaju stabilno multietničko Kosovo. ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i implementaciji relevantnih zakonodavstava, podržava institucionalizaciju vladinih organa povezanih sa zajednicama, i jačanju kapaciteta civilne zajednice i vlade da se međusobno angažuju na konstruktivan i održiv način.