



KLJUČNI IZAZOVI ZA SRBIJU U IMPLEMENTACIJI SPORAZUMA O NORMALIZACIJI I KAKO IH PREVAZIĆI



Izdavač

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
Radna grupa za Poglavlje 35

Autori

Miloš Pavković, Centar za evropske politike (CEP)¹
Stefan Vladislavljev, Fondacija BFPE za odgovorno društvo²

Godina

2023.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji – Europe ASAP“ koji InTER realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.

¹ milos.pavkovic@cep.org.rs

² svladislavljev@bfpe.org

SADRŽAJ

UVOD.....	1
MAPIRANJE IZAZOVA.....	3
IZAZOV 1: DA LI SRBIJA ŽELI DA IMPLEMENTIRA SPORAZUM U CELOSTI	3
IZAZOV 2: RAZMENA STALNIH (DIPLOMATSKIH) MISIJA	5
IZAZOV 3: ČLANSTVO KOSOVA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA	8
IZAZOV 4: PRIZNAVANJE NACIONALNIH SIMBOLA.....	11
ZAKLJUČAK	13
PREPORUKE KAKO PREVAZIĆI IZAZOVE	14

UVOD

Dijalog Beograda i Prištine, ili Srbije i Kosova,³ koji se odvija pod okriljem Evropske unije (EU) od 2011. godine, tokom 2023. godine je ušao u novu fazu. Uzimajući u obzir geopolitičke promene u Evropi i svetu nakon početka ukrajinskog sukoba, nestabilnosti u Nagorno Karabahu (Azerbejdžan) i izraelske kopnene ofanzive u Gazi, kosovsko pitanje postalo je veoma aktuelno i našlo se visoko na agendi EU i njenih država članica, kao i SAD-a. Preduprediti nestabilnost i potencijalne nove oružane sukobe na tlu Evrope postao je sigurnosni prioritet pre svega EU, ali i SAD. Tome je doprinela i serija kriza i tenzija na teritoriji Kosova, ali i između vlada u Beogradu i Prištini koje su pretile da prerastu u oružani sukob. Nemogućnost dogovora oko ličnih dokumenata i registarskih tablica za Srbe na severu Kosova tokom 2022. godine prouzrokovala je, ili pak otkrila, dubinu krize. Izlazak Srba na severu iz kosovskih institucija, organizovanje barikada, bojkot lokalnih izbora, protest protiv nelegitimno izabраниh gradonačelnika, odbijanje plana EU o deeskalaciji od strane kosovske Vlade, kaznene mere koje su Kosovu uvele EU i SAD, hapšenje kosovskih policajaca koje su izvršile srpske bezbednosne službe bili su ključni događaji koji su obeležili kraj 2022. i 2023. godinu, a koji su eskalirali događajem u Banjskoj 24. septembra 2023. godine.

U svetlu ovih događaja, Francuska i Nemačka, kao vodeće države EU, lansirale su inicijativu za postizanje novog sporazuma i predložile tzv. Francusko-nemački plan. Ubrzo je Evropski savet jednoglasno prihvatio taj plan čime je on postao Evropski predlog, koji je predstavljen obema stranama u dijalogu. Evropski predlog u februaru 2023. godine postaje Sporazum na putu ka normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije⁴ (u daljem tekstu: Sporazum o normalizaciji), a u martu dobija i Aneks o

³ Ovaj naziv ne utiče na stav o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN i mišljenjem MSP o kosovskoj deklaraciji nezavisnosti.

⁴ European Union, External Actions Service, “Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

implementaciji sporazuma (u daljem tekstu: Aneks)⁵ tokom runde pregovora održane u Ohridu. Prihvatanje Sporazuma o normalizaciji predstavlja ulazak u novu fazu dijaloga, kao što je to 2012. godine bio prelazak iz tehničkih pregovora, u dijalog na visokom političkom nivou. Ovaj Sporazum predstavlja novu etapu u briselskom dijalogu u smislu da otvara vrata za razgovore i o statusnim pitanjima, što nije bio slučaj ranije. Ono što takođe ovaj dogovor predstavlja jeste i potencijalno pravno-obavezujuće prihvatanje članova Aneksa što bi sporazum transformisalo od političkog dokumenta ka suštinski pravnom, odnosno obavezujućem dokumentu. U tom kontekstu, Sporazum nosi mnoštvo izazova, kako za Beograd, tako i za Prištinu.

Ovaj rad polazi od pretpostavke da je neophodno razmotriti načine uspešne primene Aneksa o implementaciji s obzirom na to da skorašnji razvoj dešavanja još jednom samo potvrđuje neodrživost onoga što jeste *status quo*, te neophodnost posvećenosti normalizaciji odnosa. Pažnja ovog rada usmerena je ka potencijalnim preprekama u implementaciji Sporazuma za Srbiju, te se kroz analizu identifikuju ključni izazovi i pružaju preporuke kako bi oni mogli da budu prevaziđeni u budućnosti.

⁵ European Union, Extern Action Service, "Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia", dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en

MAPIRANJE IZAZOVA

Sporazum o normalizaciji broji 11 članova i gotovo u svakom od njih ima spornih stavki, terminologije, obaveza i odrednica koje ne odgovaraju jednoj ili drugoj strani. U kontekstu mirovnih sporazuma to nije ništa novo. Međutim, imajući u vidu prethodne sporazume dogovorene i potpisane u okviru briselskog dijaloga, kao i ozbiljne izazove u implementaciji pojedinih delova tih sporazuma, nameće se važno pitanje koji delovi Sporazuma o normalizaciji mogu biti problematični prilikom implementacije, kao i koji su opšti izazovi za implementaciju ovog važnog dogovora u dijalogu. U ovom delu rada mapirana su četiri ključna izazova u vezi sa poslednjim sporazumom, i svaki je detaljno analiziran. Polazeći od opštih izazova poput nedostatka volje da se sporazum implementira u celosti i nespremnosti Srbije da se složi sa članstvom Kosova u međunarodnim organizacijama, preko nemogućnosti razmene stalnih diplomatskih misija i osetljivosti priznavanja nacionalnih simbola, analizirani su i razlozi ovih izazova i date i preporuke za njihovo prevazilaženje.

IZAZOV 1: DA LI SRBIJA ŽELI DA IMPLEMENTIRA SPORAZUM U CELOSTI

Predstavnici Srbije u pregovorima, pre svega predsednik Republike, od početka su iskazivali određene rezerve prema predloženom Sporazumu o normalizaciji. Izjave direktora Kancelarije za Kosovo i Metohiju (KiM), predsednice Vlade Srbije kao i predsednika Republike išle su u pravcu da je Srbija spremna da implementira neke ili veći broj članova, ali ne i čitav Sporazum. Neposredno nakon završetka pregovora u Ohridu i finalnog prihvatanja Sporazuma i pratećeg Aneksa, predsednik Srbije izjavio je da Srbija „prihvata koncept“, kao i da će „raditi na implementaciji“, ali u okviru „naših crvenih linija“.⁶ Predsednica Vlade Srbije je u svojim

⁶ Kosovo Online, “Vučić: Radićemo na implementaciji sporazuma do naših crvenih linija”, 19.03.2023, dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/vucic-radicemo-na-implementaciji-sporazuma-do-nasih-crvenih-linija-19-3-2023>

izjavama na temu dijaloga gotovo uvek insistirala na implementaciji prethodnih sporazuma, pre svega odredbi Briselskog sporazuma⁷ iz 2013. godine.⁸ Naposljetku, i direktor Kancelarije za KiM je nekoliko nedelja nakon završenih pregovora u Ohridu izjavio da Srbija neće ići preko svojih crvenih linija i odbacio mogućnost *de facto* priznanja, kao i članstva Kosova u Ujedinjenim nacijama (UN).⁹ Ovakve izjave ključnih političkih figura iz Beograda u kontekstu dijaloga predstavljaju jasan indikator da Vlada Srbije ne želi da implementira Sporazum o normalizaciji u celosti.

Predsednik Republike kao neformalni vođa pregovaračkog tima Srbije u procesu dijaloga više puta je odbio da potpiše Sporazum o normalizaciji. Prvo prilikom postizanja Sporazuma u februaru 2023. godine u Briselu, zatim nakon dogovora o Aneksu u martu iste godine u Ohridu, a zatim i tokom runde pregovora u oktobru 2023. godine.¹⁰ Umesto potpisivanja, srpska strana je usmeno prihvatila Sporazum.¹¹ Više je razloga za ovakav stav srpske strane. Prvo, potpisivanje međunarodnog sporazuma sa Kosovom bi moglo implicitno da se tumači kao priznanje, posebno imajući u vidu Član 2. Sporazuma koji govori o suverenoj jednakosti država. Drugo, usklađenost samog Sporazuma sa unutrašnjim pravom i Ustavom Srbije jeste upitna, pa bi uvođenje Sporazuma kao pravnog umesto političkog dokumenta moglo da pokrene njegovu blokadu i poništavanje od strane Ustavnog suda Srbije. Treće, Sporazum je izrazito nepopularan u javnom mnjenju Srbije, pa je odluka o nepotpisivanju ujedno i taktički manevar da se predupredi svaki izliv nezadovoljstva. Kako bi odgovorila

⁷ Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlada Republike Srbije, „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“, 2013, dostupno na: <https://www.kim.gov.rs/p03.php>

⁸ Danas, „Ana Brnabić: Slažem se da bi trebalo hitno implementirati Ohridski sporazum“, 12.09.2023, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/ana-brnabic-slazem-se-da-bi-trebalo-hitno-implementirati-ohridski-sporazum/> videti još: Kosovo Online, „Brnabić sa senatorima iz SAD: Puna primena Briselskog sporazuma“, 25.05.2023, dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/brnabic-sa-senatorima-iz-sad-puna-primena-briselskog-sporazuma-25-5-2023>

⁹ Danas, „Petar Petković: Kurti je nervozan, Srbija neće priznati Kosovo“, 01.04.2023., dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/petar-petkovic-kurti-je-nervozan-srbija-nece-priznati-kosovo/>

¹⁰ Nova S, „Vlada Kosova: Kurti prihvatio sporazume iz Brisela i Ohrida, Vučić odbio da potpiše“, 26.10.2023, dostupno na: <https://nova.rs/vesti/politika/vlada-kosova-kurti-prihvatio-sporazume-iz-brisela-i-ohrida-vucic-odbio-da-potpise/>

¹¹ N1, „Nova.rs: Kurti prihvatio ZSO, Vučić pristao na sporazum, ali traži da potpiše posle izbora“, 02.11.2023, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/nova-rs-kurti-prihvatio-zso-vucic-pristao-na-sporazum-ali-trazi-da-potpise-posle-izbora/>

na ova tri problema, srpska strana odlučila se za strategiju nepotpisivanja i delimične implementacije Sporazuma.

Pored samih izjava koje služe kao jasne poruke o intencijama Srbije, odbijanje potpisivanja Sporazuma predstavlja još jedan snažan indikator o nedostatku želje za njegovom implementacijom. Predsednik Srbije odbio je da potpiše Sporazum o normalizaciji, kao i Aneks o implementaciji uz obrazloženje da ne želi da kreira pravne obaveze za Srbiju potpisivanjem međunarodno-pravnog sporazuma sa nepriznatom Republikom Kosovo.¹² Nedostatak potpisa na Sporazumu umanjuje njegovu snagu, a pravna obaveznost implementacije u ovom slučaju nedostaje. Bez obzira što Bečka konvencija o diplomatskih odnosima¹³ i Bečka konvencija o ugovornom pravu¹⁴ prepoznaju usmeni dogovor i izjave šefa države, predsednika vlade ili ministra spoljnih poslova kao obligaciju, ona ima mnogo slabije pravno uporište u odnosu na valjano potpisani međunarodni ugovor koji je ratifikovan u domaćem zakonodavstvu. Upravo usled ovog problema i sam Aneks je predvideo promenu Pregovaračkog okvira za članstvo u EU i poglavlja 35 u pregovorima Srbije sa EU, kako bi se makar indirektno obezbedila pravna osnova za potpunu implementaciju. Međutim, i sama promena Pregovaračkog okvira za Srbiju je pokazala dosta poteškoća i do trenutka pisanja ove analize ona nije izvršena. Stoga, imajući sve ovo u vidu, nepotpisivanje Sporazuma o normalizaciji predstavlja veliki izazov u smislu implementacije sporazuma.

IZAZOV 2: RAZMENA STALNIH (DIPLOMATSKIH) MISIJA

Razmena stalnih misija predviđena je Članom 8. Sporazuma o normalizaciji, koji takođe predviđa da će ove misije biti smeštene u sedištimu vlada Srbije i Kosova.¹⁵ U vezi sa ovim članom sporazuma javlja

¹² N1, „Vučić: Nisam potpisao, jer neću da pravim pravne sporazume sa Kosovom“, 19.03.2023, dostupno na: <https://n1.info.rs/vesti/vucic-nisam-potpisao-jer-necu-da-pravim-pravne-sporazume-sa-kosovom/>

¹³ United Nations, “Vienna Convention on Diplomatic Relations”, 1961, dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

¹⁴ United Nations, “Vienna Convention on the Law on Treaties”, 1969, Član 11, dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

¹⁵ European Union, External Actions Service, “Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

se nekoliko problema. Prvo, da li su misije predviđene ovim sporazumom diplomatske? Drugo, da li je ovaj deo sporazuma usaglašen sa međunarodnim pravom i domaćim zakonodavstvom? Treće, nejasno je, a potencijalno i problematično, uspostavljanje diplomatskih misija u sedištu vlada.¹⁶ Na kraju, razmena misija između Srbije i Kosova sa sobom potencijalno nosi napetosti koje bi kao rezultat negativnog stava u društvu mogle da proizvedu nezadovoljstvo i građanske proteste.

Polazeći od prvog problema u vezi sa stalnim misijama, ponovo je u pitanju korišćenje jezika kreativne ili konstruktivne dvosmislenosti,¹⁷ što je često dovodilo do poteškoća u implementaciji prethodnih sporazuma. Stoga ostaje nejasno da li je ovo suštinski diplomatska misija ili pak začetak nečega što bi trebalo da bude diplomatska misija između dve nezavisne države u budućnosti. Ni Aneks ne nudi konkretniji odgovor niti objašnjenje kako bi stalne misije trebalo da izgledaju. I dok Vlada u Prištini na stranici Ministarstva spoljnih poslova na spisku stranih diplomatskih misija navodi i Oficira za vezu u Beogradu,¹⁸ sa druge strane zvanični Beograd demantuje postojanje diplomatske misije Kosova u Srbiji i naglašava da je nikada neće ni biti.¹⁹ Uzimajući u obzir da su Prvim sporazumom o principima koji regulišu normalizaciju odnosa (Briselski sporazum 2013)²⁰ uspostavljeni oficiri za vezu u Prištini i Beogradu, kreiranje stalnih misija može se posmatrati kao unapređenje ove institucije na viši nivo, koji još uvek ne predstavlja stalnu diplomatsku misiju imajući u vidu da Srbija ne priznaje Kosovo kao nezavisnu državu (a uspostavljanje diplomatskih odnosa može se smatrati *de facto* priznanjem), pa samim tim ne želi da uspostavi diplomatske odnose. S druge strane, neke od država koje nisu priznale Kosovo, poput Grčke, Slovačke i Rumunije, imaju uspostavljene

¹⁶ Tekst Sporazuma je neprecizan pa se može tumačiti kao uspostavljanje diplomatskih misija u sedištu vlada ili pak gradovima sedištima vlada, tj. Beogradu i Prištini.

¹⁷ Florian Bieber, "The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?" u Review of Central and East European Law, 40(3-4), 285-319. 2015, dostupno na: https://brill.com/view/journals/rela/40/3-4/article-p285_2.xml

¹⁸ Republika e Kosovës, "Ambasadat", dostupno na: <https://ambasadat.net/Serbi>

¹⁹ The Government of the Republic of Serbia, "Pristina does not have, nor will it have diplomatic mission in Belgrade", 02.11.2023, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/215100/pristina-does-not-have-nor-will-it-have-diplomatic-mission-in-belgrade.php>

²⁰ Kancelarija za Kosovo i Metohiju, Vlada Republike Srbije, „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“, 2013, dostupno na: <https://www.kim.gov.rs/p03.php>

diplomatske odnose (Kancelarije za vezu), što negira argument da uspostavljanje diplomatskih odnosa nužno znači i priznanje.

Drugi problem jeste neusaglašenost člana Sporazuma koji predviđa stalne misije sa relevantnim međunarodnim pravom, ali ni sa domaćim zakonodavstvom u Srbiji. Naime, stalne misije postoje kao kategorija isključivo kao predstavništva pri međunarodnim organizacijama. Stalne misije ne postoje kao kategorija ni u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima²¹ kao ključnom izvoru međunarodnog prava u ovoj oblasti. Ona takođe predviđa isključivo stalne diplomatske misije koje se uspostavljaju između država sporazumno.²² Dodatno, Zakon o spoljnim poslovima Republike Srbije²³ među diplomatsko-konzularnim predstavništvima u zemlji razlikuje samo stalne diplomatske misije i konzularna predstavništva. Dakle, imajući u vidu da Sporazum o normalizaciji predviđa uspostavljanje institucije koja nema uporište kako u domaćem tako i u međunarodnom pravu, a da sam Sporazum nije potpisan ni ratifikovan kao međunarodni ugovor i stoga nema direktnu primenu, ostaje otvoreno pitanje mogućnosti za uspostavljanje diplomatske misije Kosova u Beogradu. To pitanje postaje još relevantnije kada se u obzir uzme stav Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije koje je jasno odbilo bilo kakvu mogućnost postojanja diplomatske misije Kosova u Beogradu. S druge strane, ni institut oficira za vezu koji je uspostavljen 2013. godine takođe nema pravno uporište u srpskom zakonodavstvu, ali je dokaz da je uz postojanje političke volje sve moguće.

Još jedna nelogičnost jeste to što slovo sporazuma predviđa da se ove stalne misije uspostavljaju u sedištim vlada. Ovakav vid stalnih misija nije standardan u uporednoj praksi, ali imajući u vidu osetljivost pitanja i nameru da se ne prejudicira status Kosova, verovatno je procena fasilitatora u pregovorima bila da je uspostavljanje stalne misije Kosova u samom sedištu vlade u Beogradu bolji pristup od klasične ambasade. Takođe,

²¹ United Nations, "Vienna Convention on Diplomatic Relations", 1961, dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

²² Ibid, član 2.

²³ Službeni glasnik RS, „Zakon o spoljnim poslovima“, br. 116/2007, 126/2007 - ispr. i 41/2009, Član 7, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_spoljnim_poslovima.html

otvaranje diplomatskog predstavništva van prostorija Delegacije EU (gde se trenutno nalazi oficir za vezu Kosova) i Vlade Srbije, imalo bi potencijal da izazove građanske proteste i ugrozi rad ove misije i njenog osoblja.²⁴ To dovodi i do poslednjeg problema u okviru drugog izazova, a to je opšte protivljenje populacije u Srbiji nezavisnosti Kosova, a uspostavljanje stalne misije bi moglo da bude protumačeno kao neka vrsta priznanja. Stoga, postoji bojazan i potencijal za nove nasilne proteste poput onih iz 2008. godine.

IZAZOV 3: ČLANSTVO KOSOVA U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA

Član 4. Sporazuma o normalizaciji kaže: *Strane polaze od pretpostavke da nijedna od njih ne može predstavljati drugu u međunarodnoj sferi ili delovati u njeno ime.*²⁵ Dakle ovim članom Srbija se odriče prava da predstavlja Kosovo i njegovo članstvo u međunarodnim organizacijama. To može biti problematično sa stanovišta Srbije iz više aspekata. Prvo, tako nešto bi predstavljalo narušavanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta Republike Srbije. Drugo, deluje da politička elita u Beogradu nije spremna na takav potez, uprkos činjenici da je predsednik Republike usmeno prihvatio sporazum u izvornom obliku. Deluje da je ovakva formulacija člana 4. neprihvatljiva za Srbiju, pa stoga pitanje da li će ovaj član uopšte biti implementiran zaslužuje posebnu pažnju.

Tačka sporazuma koja se tiče članstva u međunarodnim organizacijama jeste i najizazovnija za Srbiju. Ovo predstavlja crvenu liniju Srbije još od jednostranog proglašenja nezavisnosti, otuda su predstavnici Srbije aktivno radili na blokiranju članstva Kosova u međunarodnim organizacijama gde

²⁴ Ilustrativan je primer paljenja ambasade SAD u Beogradu 2008. godine kada su protesti organizovani povodom jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova okupili više hiljada ljudi koji su se uputili ka ambasadi ove države i kojom prilikom je jedna osoba zaposlena u ovoj stalnoj diplomatskoj misiji izgubila život. Takođe, tom prilikom na meti je bila i ambasada Republike Hrvatske i druga diplomatsko-konzularna predstavništva. Više na: https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/neredi-u-beogradu-zapaljena-ambasada-sad-zandarmerija-u-akciji_50336.html

²⁵ European Union, External Actions Service, “Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

god je to bilo moguće. Indikativni primeri su pokušaji Kosova da se učlani u INTERPOL i UNESCO. Srbija je glasala i protiv članstva Kosova u Savetu Evrope (SE) 2023. godine, mada nije uspela da blokira proces početka pregovora o pristupanju Kosova ovoj organizaciji. S druge strane, na osnovu Dogovora o regionalnom predstavljanju iz 2012. godine,²⁶ Srbija se nije protivila članstvu Kosova u regionalnim organizacijama i inicijativama poput Regionalnog saveta za saradnju (RCC), Zajedničkog regionalnog tržišta (CRM), Berlinskog procesa, Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECP), itd. Članstvo Kosova u ovim regionalnim forumima bilo je uslovljeno korišćenjem zvezdice i fusnote pored imena, shodno dogovoru iz 2012. godine. Međutim, međunarodne organizacije nisu isto što i regionalne, jer članstvo u međuvladinim organizacijama poput Saveta Evrope, Evropske unije²⁷ i Ujedinjenim nacijama bi za Kosovo na neki način značilo jačanje državnosti i univerzalno priznanje nezavisnosti. Prema izjavama zvaničnika tako nešto za Srbiju je neprihvatljivo.

Uprkos činjenici da su predstavnici Srbije u pregovorima sa Kosovom, pre svega predsednik Republike, prihvatili sporazum u kome se predviđa članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama, zvaničan stav Beograda po ovom pitanju nije promenjen. Tome u prilog govore brojne izjave, pre svega predsednika Republike, ali i predsednice Vlade, kao i ministra spoljnih poslova, koji su Ustavom i zakonom ovlašćeni da vode spoljnu politiku Srbije. Takođe, i rezerva predsednice Vlade Srbije na deklaraciju EU nakon decembarskog samita sa Zapadnim Balkanom²⁸ još jedna je potvrda namere vlade u Beogradu da ne implementira ovaj član sporazuma. Neposredno nakon prihvatanja Sporazuma o normalizaciji i Aneksa iz Ohrida, predsednik Srbije je izjavio da „nema primene delova Sporazuma

²⁶ Radio-televizija Vojvodine (RTV), „Tekst sporazuma Beograda i Prištine“, 25.02.2012, dostupno na: https://rtv.rs/sk/politika/tekst-sporazuma-beograda-i-pristine_302491.html

²⁷ Briselski sporazum (2013) u tački 14. predvideo je da dve strane neće blokirati jedna drugu na putu ka putu EU integracija.

²⁸ Tanjug, „Premijerka Brnabić uložila rezervu na deklaraciju EU, štiteći interese Srbije“, 14.12.2023, dostupno na: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/64530/premierka-brnabic-ulozila-rezervu-na-deklaraciju-eu-stiteci-interese-srbije/vest>

koji se tiču članstva Kosova u UN²⁹. Ministar spoljnih poslova Srbije je takođe u dva navrata, u novembru i decembru 2023. godine, izjavio da Kosovo ne može da postane član UN,³⁰ i time jasno definisao stav Beograda po ovom pitanju, koji je dijametralno suprotan onome što piše u samom Sporazumu. Na kraju, prilikom rasprave u Savetu bezbednosti UN, oktobra 2023. godine, predsednica Vlade Srbije naglasila je u svom govoru da Kosovo nije član UN.³¹

Dakle stav Srbije po ovom pitanju je jasan i nedvosmislen, članstvo Kosova u UN i povezanim organizacijama i agencijama je nedopustivo. Činjenicom da je taj stav u suprotnosti sa Sporazumom u normalizaciji, kreira se tenzija i izazov za njegovu implementaciju, jer je ovo jedna od centralnih tački normalizacije. Ono što se čini kao potencijalna međufaza u implementaciji ovog Sporazuma jeste da bi Srbija mogla, ne nužno prihvatanjem, ali pristupom koji podrazumeva izostanak protivljenja da otvori prostor za članstvo Kosova u određenim međunarodnim organizacijama, dokle god to ne podrazumeva članstvo u UN ili organizacijama i agencijama koje deluju u okviru UN sistema. Čini se da i sam Aneks ukazuje na ovu mogućnost, uzimajući u obzir to da je, na primer, članstvo u Evropskoj uniji ostavljeno kao mogućnost kojoj treba težiti (i predviđeno još ranije Briselskim sporazumom), dok članstvo Kosova u Ujedinjenim nacijama ostaje na dugačkom štapu – pre svega zbog verovatnog protivljenja dve države sa statusom stalnih članica Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Rusije i Kine.

²⁹ Radio Slobodna Evropa, „Nema primene delova sporazuma koji se tiču članstva Kosova u UN-u, izjavio Vučić“, 21.03.2023, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-sporazum-kosovo-un/32327686.html>

³⁰ Kosovo Online, „Dačić: Nema ulaska Kosova u UN i priznanja“, 02.12.2023, dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/vesti/izbori-u-srbiji/dacic-nema-ulaska-kosova-u-un-i-priznanja-2-12-2023> i Radio-televizija Srbije (RTS), „Dačić: Kosovo ne može u UN“, 21.11.2023, dostupno na: <https://www.rts.rs/vesti/politika/1450798/dacic-kosovo-ne-moze-u-un.html>

³¹ Radio-televizija Vojvodine (RTV), „Sednica Saveta bezbednosti UN o Kosovu i Metohiji; Brnabić: Priština sprovodi sistematsko nasilje nad Srbima“, 23.10.2023, dostupno na: https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/pocela-sednica-saveta-bezbednosti-un-o-kosovu-i-metohiji-sefica-unmika-predstavlja-izvestaj_1486906.html

IZAZOV 4: PRIZNAVANJE NACIONALNIH SIMBOLA

Član 1. Sporazuma o normalizacija predviđa kreiranje dobrosusedskih odnosa baziranih na jednakim pravima i podrazumeva međusobno priznavanje nacionalnih simbola i dokumenata, uključujući lične karte, pasoše, registarske tablice i carinske pečate.³² Priznavanje simbola i dokumenata od strane Srbije je do sada bilo veoma problematično, a zastoji u dijalogu po pitanju ličnih karata i registarskih tablica bili su uzroci ozbiljnih kriza u dijalogu i tenzija na terenu. Pregovori o carinskim pečatima vode se od početka dijaloga 2011. godine i još uvek nema dogovora po tom pitanju. Srbija trenutno ne priznaje pasoše izdate od strane kosovskih vlasti, kao ni nacionalne simbole (zastavu, grb i himnu).

Pitanje nacionalnih simbola jeste veoma osetljivo s obzirom na to da se oni identifikuju sa simbolima državnosti, pa je neprihvatanje kosovskih simbola i dokumenata od strane Srbije jasno u skladu sa politikom nepriznavanja. Prihvatanje državnih simbola tzv. Republike Kosovo predstavljalo bi neku vrstu *de facto* priznanja od strane Srbije. To je u svojoj poseti Beogradu i Prištini potvrdila i predsednica Evropske komisije, iznoseći očekivanje da Srbija izvrši *de facto* priznanje Kosova implementirajući odredbe člana 1. Sporazuma o normalizaciji.³³ S druge strane, ne postoji zvanična definicija *de facto* priznanja, niti bilo koji dokument EU koji taj pojam pominje i razrađuje. Termin *de facto* priznanja je formulacija prvi put pomenuta u zajedničkoj izjavi Šolca, Makrona i Meloni,³⁴ a kasnije je ju je preuzela i predsednica Evropske komisije Ursula fon der Lajen. Iako je Srbija 2022. godine prihvatila kosovske lične karte uz rezervu da to ne prejudicira priznanje Kosova, i registarske tablice sa rešenjem o sakrivanju državnih simbola (a kasnije priznala tablice prateći

³² European Union, External Actions Service, “Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia”, dostupno na: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en

³³ N1, „Ursula fon der Lajen: Sprovođenje Ohridskog sporazuma je de fakto priznanje Kosova“, 31.10.2023, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/ursula-fon-der-lajen-ohridski-sporazum-de-fakto-priznanje/>

³⁴ Nova S, „Makron, Šolc i Meloni o pregovorima u Briselu: Pozivamo Srbiju na de fakto priznanje, a Kosovo da uspostavi ZSO“, 27.10.2023, dostupno na: <https://nova.rs/vesti/politika/makron-solc-i-meloni-o-pregovorima-u-briselu-pozivamo-srbiju-na-de-fakto-priznanje-a-kosovo-da-uspostavi-zso/>

princip ličnih karata),³⁵ prihvatanje pasoša i državnih simbola poput zastave, grba i himne Kosova predstavlja veliki izazov za srpsku administraciju bez obzira na korelaciju priznanja državnih simbola i *de facto* priznanja nezavisnosti.³⁶

Indikativni primeri izbegavanja fotografisanja srpskih zvaničnika pored zastave Kosova³⁷ predstavljaju jasno protivljenje Srbije priznanju kosovskih simbola. Imajući u vidu stav vodećih lidera u EU (Šolc, Makron, Meloni, von der Lajen) za *de facto* priznanjem Kosova, Srbija još uvek nije jasno formulisala svoj stav po tom pitanju. Međutim, ono što je jasno jeste da se Srbija protivi planu da Sporazum o normalizaciji i Aneks iz Ohrida postanu deo pregovaračkog poglavlja i formalni uslov za članstvo Srbije u EU,³⁸ i u okviru same EU traži partnere da takav razvoj događaja preduprede.³⁹ Dakle jasno je da postoji otpor srpskog rukovodstva prema ovoj tački sporazuma i da priznavanje nacionalnih simbola neće biti jednostavno za implementaciju.

³⁵ Krajem 2023. godine Vlada Srbije odlučila je da prizna registarske tablice sa oznakom „Republika Kosovo (RKS)“ uz identičnu rezervu kao sa ličnim kartama ranije. Međutim, priznavanje kosovskih tablica treba posmatrati u kontekstu slanja pozitivnog signala međunarodnim partnerima od strane Srbije, ali da će potpuno *de facto* priznanje koje podrazumeva priznavanje ostalih državnih simbola (zastava, grb, himna) i dokumenata (pasoši, carinski pečati, sudske odluke) ipak morati da sačeka. Priznavanje tablica svakako jeste korak u dobrom smeru u smislu implementacije i može biti uvod u dalje korake priznavanja državnih simbola Kosova.

³⁶ Radio Slobodna Evropa, „Postignut dogovor Srbije i Kosova o ličnim dokumentima“, 27.08.2022, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/postignut-dogovor-srbija-kosovo-licna-dokumenta/32007169.html>

³⁷ NI, „Bračić i fotografisanje sa učesnicima samita Berlinskog procesa: Šta se desilo u Tirani?“, 16.10.2023, dostupno na: <https://n1.info.rs/vesti/bracic-i-fotografisanje-sa-ucесnicima-samita-berlinskog-procesa/>

³⁸ Radio-televizija Srbije (RTS), „Vučić: Postoji mogućnost da Ohridski sporazum postane uslov prijem u EU“, 06.12.2023, dostupno na: <https://rts.rs/vesti/politika/5323637/vucic-postoji-mogucnost-da-ohridski-sporazum-postane-uslov-za-prijem-u-eu>

³⁹ Danas, „Ko bi mogao da pomogne Vučiću da ceo Ohridski sporazum ne bude deo poglavlja 35?“, 03.12.2023, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/poglavlje-35-ohridski-sporaum/>

ZAKLJUČAK

Uprkos izazovima koji proizlaze iz Sporazuma o normalizaciji između Kosova i Srbije, njegova implementacija je ključna za dalje korake u procesu uspostavljanja funkcionalnih odnosa između Beograda i Prištine. Analiza ključnih izazova, kao što su nejasnost oko potpune implementacije, razmena stalnih misija, članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama i priznavanje nacionalnih simbola, ukazuje na potrebu za pažljivim pristupom i rešavanjem pitanja koja su od suštinskog značaja.

Potpisivanje, parafiranje i ratifikacija, uz eventualne izmene Pregovaračkog okvira Srbije u procesu pristupanja EU su neophodni koraci ka uspostavljanju jasne pravna osnova za implementaciju. Evropski savet jasno je podržao punu implementaciju sporazuma, što predstavlja jasan signal Evropske unije da je očekivanje da se implementacija postepeno i sprovede.

Stalne misije i razmena istih jesu korak ka postizanju višeg stepena normalizacije, ali je neophodno dalje razraditi šta ova institucija tačno podrazumeva, a dobar korak u postizanju ovog cilja bi bilo prilagođavanje nacionalnog formativnog okvira, te usvajanje zakona koji bi precizno definisao uloge i zadatke ovih misija. I dok bi normativno i terminološki institucija Stalnih misija bila komunicirana sa relevantnim akterima, ono što bi moglo da posluži kao osnov za formulisanje normativnih okvira jeste praksa (para-)diplomatskih predstavništava, kako bi se izbegle prepreke u implementaciji.

Članstvom Kosova u međunarodnim organizacijama treba razvijati postepeno, a preduslov jeste promena pristupa Beograda i postupanje pod principom dobre namere. Za Srbiju bi trebalo da bude prihvatljivije i samim tim bi fokus trebalo da bude na regionalnim organizacije poput EU i SE u ovoj fazi. Pitanje članstva u UN bi u tom slučaju bilo ostalvjeno za kasniju fazu implementacije. Činjenica da je Srbija sporazumom preuzela obavezu neprotivljenja članstva Kosova u međunarodnim organizacijama, trebalo bi da preuzme obavezu i komunikacije sa svojim partnerima o mogućnosti

članstva Kosova u određenim organizacijama, u skladu sa obavezama iz implementacionog aneksa.

Priznavanje nacionalnih simbola je kompleksno pitanje pre svega zbog činjenice da ne postoji postepeno priznavanje, već je logički sled da priznavanjem simbola na jednom nivou – na primer evropskom – oni bivaju priznati na svim nivoima. Međutim, priznavanje se može razlikovati od korišćenja simbola. Postepeno pristupanje korišćenju simbola već ima osnovu u prameni, pre svega na međunarodnim skupovima na regionalnom i međunarodnom nivou. Konsenzus o korišćenju nacionalnih simbola na regionalnom i međunarodnom nivou u prvoj fazi, dok na nacionalnim nivoima oni budu izostavljeni, može poslužiti kao korak ka postepenoj normalizaciji i eventualnom početku korišćenja na nacionalnom nivou.

U celini, rešavanje navedenih izazova zahteva odgovornost, dijalog i kompromis sa obe strane. Samo kroz zajedničke napore i posvećenost implementaciji sporazuma može se postići stabilnost, pomirenje i prosperitet u regionu Zapadnog Balkana.

Na kraju, ovaj rad nije zadirao u stav javnosti u Srbiji prema Sporazumu o normalizaciji. Iako je od prihvatanja Sporazuma proteklo skoro godinu dana, nije bilo značajnijeg otpora javnog mnjenja, niti je sâm Sporazum bio dominantna tema tokom predizborne kampanje za parlamentarne izbore 2023. godine. Međutim, stavove javnog mnjenja po ovom pitanju ne treba olako zanemariti. Ovo pitanje svakako ima potencijal da u budućnosti ozbiljno utiče i na implementaciju u zavisnosti od konteksta i trenutka. Shodno tome, ovo pitanje zaslužuje posebnu analizu u budućnosti.

PREPORUKE KAKO PREVAZIĆI IZAZOVE

Na osnovu prethodno rečenog, izdvojene su sledeće preporuke u cilju prevazilaženja prepreka i nastavka procesa normalizacije odnosa između Beograda i Prištine.

Implementacija Sporazuma u celosti:

1. *Parafiranje, potpisivanje i ratifikacija:* Preporučuje se sprovođenje formalnih koraka za parafiranje, potpisivanje i ratifikaciju Sporazuma o normalizaciji. Usvajanje međunarodnog ugovora će obezbediti jasnu osnovu za posvećeno delovanje u cilju postizanja saglasnosti relevantnih aktera i pokazati posvećenost implementaciji.
2. *Izmena Pregovaračkog okvira za članstvo u Evropskoj uniji:* Neophodno je izmeniti Pregovarački okvir za Srbiju kako bi se stvorio adekvatan pravni osnov za efikasnu implementaciju sporazuma. Ova izmena treba biti pažljivo osmišljena kako bi se podstaklo sprovođenje dogovorenih mera.
3. *Definisanje vremenskog okvira za implementaciju sporazuma:* Neophodno je definisati jasne vremenske odrednice za implementaciju elemenata sporazuma, te na osnovu nivoa ispunjenosti definisati podsticajne i restriktivne mere za uključene aktere.
4. *Kontinuirana i jasna podrška zvaničnika EU implementaciji sporazuma:* Relevantni predstavnici i institucije Evropske unije (Evropski savet, Komisija, specijalni predstavnici) treba jasno i nedvosmisleno da pruže podršku i nastaviti da ohrabruju obe strane da ispune svoje obaveze u skladu sa postignutim dogovorima.

Razmena stalnih misija:

1. *Detaljno razrađivanje koncepta:* Potrebno je sprovesti dalje dijaloge kako bi se detaljno razradila koncepcija stalnih misija. Ove misije treba jasno definisati, uzimajući u obzir njihovu ulogu i zadatke u procesu normalizacije odnosa.
2. *Usvajanje posebnog zakona:* Preporučuje se donošenje posebnog zakona koji će precizno definisati ulogu i zadatke stalnih misija. Ovaj pravni okvir će pružiti jasne smernice za rad misija i obezbediti njihovu efikasnu implementaciju.
3. *Razmatranje prakse para-diplomatska predstavništva:* razmotriti postojeće prakse para-diplomatskih predstavništava kao modela

koji ne podrazumeva *de iure*, niti *de facto* priznavanje nezavisnosti. Potencijalno uspostavljanje stalnih misija po principu sličnom uspostavljanju para-diplomatskih predstavništva u vidu *sui generis* modela može biti efikasan način za održavanje diplomatskih odnosa, bez narušavanja postojećih političkih pozicija.

Članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama:

1. *Podsticanje procesa pridruživanja Evropskoj uniji u skladu sa odrednicama Sporazuma i Briselskim sporazumom:* Preporučuje se nastavak podsticanja procesa evrointegracija obe strane u sporazumu, sa posebnim fokusom na definisanje perspektive Kosova u Evropskoj uniji i regionalnim organizacijama. Preporuka kao takva nije nova, međutim u novim geopolitičkim okolnostima, kao i delovima sporazuma, njena važnost dobija na dodatnom značaju.
2. *Ostavljanje UN-a za kasniju fazu implementacije sporazuma:* Iako bi deo sporazuma o neprotivljenju Srbije članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama trebalo da se jednako primenjuje na sve međunarodne organizacije, politička kompleksnost omogućava slobodnija tumačenja i istovremeno fokusiranje na one procese koji je lakše realizovati. Pitanje članstva Kosova u Ujedinjenim nacijama treba ostaviti za kasniji period, kako bi se izbeglo ugrožavanje implementacije sporazuma u ovoj fazi. Fokusiranje na EU pruža održiv put ka međunarodnom priznanju.
3. *Transparentna komunikacija pozicije Srbije sa partnerima:* Srbija treba transparentno komunicirati sa svojim međunarodnim partnerima (pre svega Rusijom i Kinom) stav i poziciju u okviru procesa implementacije sporazuma i normalizacije odnosa. Ukoliko Srbija zauzme poziciju koja neće biti suprotna mogućem članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama, a u skladu sa obavezom neprotivljenja propisanom implementacionim aneksom, potrebno je istu iskomunicirati i sa navedenim partnerima. Finalni stav će biti suverena odluka partnera.

Priznavanje nacionalnih simbola:

Pristup priznavanju nacionalnih simbola putem koji se preporučuje zasniva se na uspostavljanju konsenzusa o njihovom korišćenju na regionalnom i međunarodnom nivou u početnoj fazi. Ova strategija omogućava postepenu normalizaciju, čime se otvara put ka eventualnom prihvatanju i potpunom korišćenju simbola na nacionalnom nivou. Važno je naglasiti da postoji logički sled, te da priznavanje simbola na višim nivoima može doprineti širem prihvatanju i integraciji na svim nivoima.



NACIONALNI KONVENT O
EVROPSKOJ UNIJI
KNEZA MILOŠA 4
11000 BEOGRAD
WWW.EUKONVENT.ORG
OFFICE@EUKONVENT.ORG



INSTITUT ZA TERITORIJALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (INTER)
VLAJKOVIĆEVA 29
11000 BEOGRAD
+381 (0)11 3246 766
WWW.REGIONALNIRAZVOJ.ORG
OFFICE@REGIONALNIRAZVOJ.ORG