

СТЕФАН НЕДЕЉКОВИЋ*
Факултет политичких наука
Београд

УДК 308(497.11+497.115):308(4)
Монографска студија
Примљен: 23.06.2014
Одобен: 30.08.2014

ОДНОСИ СРБИЈЕ И КОСОВА У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Сажетак: Након ратова у које је био укључен, регион Западног Балкана је после читаве деценије нестабилности, ушао у нову фазу развоја. Пут ка оздрављењу државног и друштвеног система је обећавао много, али након поновне нестабилности убиством премијера Србије, и константних политичких трзавица, регион се опет нашао пред тешким избором. Овог пута избор није између рата или мира, већ између жеље да постане део Европске уније (ЕУ), и сталног спотицања у решавању проблема са којима се ниједан регион, који је постао део Уније, није суочио. Циљ рада је анализа техничких и политичких аспеката тих процеса, како бисмо били ближи одговору зашто је то тако. Реч је о процесу у коме се налазе одговори на питања узрока последица које и данас осећамо, али и на питања о европској будућности региона, која је по свим проценама већ требало да се деси. Реч је о процесу нормализације односа Србије и Косова у контексту европских интеграција.

Кључне речи: Нормализација односа, европске интеграције, Србија, Косово, политичко условљавање, студија изводљивости

Иако проблем Косова постоји дуги низ година, он није представљао озбиљну препреку у интеграцијама Србије у Унију све до 2008. године, када је та покрајина прогласила независност од Србије. И поред тога што институције Уније одбацују примедбе да су признале независност Косова, данас смо сведоци све отворенијег наступа Уније у том смеру. Додатни проблем је и чињеница да Унија не говори јединстве-

* nedeljkoVIC_stefan@yahoo.com

ним и јасним гласом у односу на овај проблем, као и потпуна безизлазност из овог питање, које ЕУ очигледно још увек не уме да реши управо због хендикепа у надлежностима у оквиру свог некадашњег другог стуба политика. Европска унија је у периоду након сукоба 1999. године преузела маргинална улогу, делујући увек после кључних потеза Сједињених Држава, да би после неуспелих преговора о статусу Косова 2007. преузела важнију улогу, али опет недовољно ефикасну. Уместо да донесе одговарајуће заједничке стратегије, ставове и акције по овом питању, као главне инструменте своје спољне политике, Унија то није чинила све до 2006. године када је донела прву „заједничку акцију“ (Самарџић, 2009:221), којом установљава Тим за планирање поводом могуће операције ЕУ управљања кризом на Косову. „Исте године Савет ЕУ је донео још једну заједничку акцију о будућој улози ЕУ на Косову, којом се створила могућности за слање цивилне мисије ЕУ на Косово“ (Самарџић, 2009:221). Међутим, ако погледамо процес европских интеграција, ситуација је у многоме сложенија.

Наиме, у поређењу са регионом, Косово је скоро читаву деценију остало у својеврсном празном простору, а чак ни данас оно није ступило у први уговорни однос са ЕУ у области европских интеграција, односно, још увек није потписало Споразум о стабилизацији и придруживању, иако постоје назнаке да би се то могло десити у догледној будућности. Међутим, овде ипак можемо говорити о неформалном укључивању Косова у Процес стабилизације и придруживања.

Петооктобарским променама и учешћем земаља Западног Балкана на самиту који је новембра 2000. године окупио „шефове држава и влада држава чланица Европске уније и западног Балкана у Загребу“ (Мишчевић, 2009:179), означен је почетак нормализације односа између тих земаља и ЕУ, нарочито СР Југославије и ЕУ. Декларација која је издата том приликом потврђује европску перспективу држава које су обухваћене Процесом стабилизације и придруживања, као и статус потенцијалних кандидата које су ове државе добиле на самиту у Санта Марија да Феири јуна 2000. године. У Декларацији је истакнуто да ће напредак сваке од држава на путу ка ЕУ зависити од индивидуалног напретка на испуњавању критеријума из Копенхагена и спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању с посебним освртом на одредбе о регионалној сарадњи. У том смислу, наглашено је и да ће се приближавање Европској унији, што је прокламовани циљ свих држава овог региона, одвијати упоредо са унапређењем регионалне сарадње. Када говоримо о Косову, можемо закључити да је оно, као посебна територија било укључено у неки облик неформалног дијалога са ЕУ још

од 2000. године, али да формалног успостављања односа у оквирима Процеса стабилизације и придруживања, није било. На поменутом самиту у Загребу, Косово није било представљено, а у Декларацији са тог састанка се оно не помиње, те се стога изводи нови закључак-да процес европских интеграција Косова није почео када и за земље Западног Балкана и да визија Косова као чланице ЕУ у том тренутку није била на листи приоритета чланица ЕУ.

Међутим, као што је и наглашено, постоје напори ЕУ да се процес европских интеграција Косова одвија без обзира на правне потешкоће. ЕУ је 2002. године, отворила врата Косову у процесу европских интеграција кроз једну врло сложену процедуру-тзв. Механизам за праћење Процеса стабилизације и придруживања, односно СТМ. СТМ је заправо био процес који је омогућио косовској администрацији да учествује на састанцима, тзв. дијалозима, са стручњацима из ЕУ. Главни циљ ових дијалога је био да „пруже нова знања о европским стандардима и да покрену Косово ка прихватљивој правној основи и административном капацитету за будућу интеграцију у ЕУ“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:9). Наравно, пошто Косово није тада прогласило независност и пошто није било признања те независности од стране чланица ЕУ, оно није било третирано као равноправни партнер ЕУ, те се стога ови састанци и не могу називати преговарањем. Ипак, 2007. године је успостављен нови облик СТМ процеса-тзв. „Проширени механизам за праћење Процеса стабилизације и придруживања“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:9), који је прерастао у Дијалог о стабилизацији и придруживању 2009. године, а обухвата и данас два нивоа дијалога-политички, у оквиру којег се састаје Пленарни орган, и технички дијалог, у оквиру којег се састају различити комитети, попут Комитета за слободу, безбедност и правду, Комитета за реформу јавне управе, Комитета за пољопривреду итд. Оно што можемо закључити јесте да Косово ипак није чак ни у том периоду остављено по страни, иако није било формалних корака у процесу европских интеграција, а могли бисмо чак рећи и да је ЕУ у периоду док Косово није прогласило независност, „куповала време“ како би за неколико година отворила и формално Процес стабилизације и придруживања Косова.

Први званични самит на коме су учествовали и представници Косова, на основу резолуције 1244, у саставу УНМИК делегације, је самит у Солуну 2003. године. Међутим, на челу делегације се налазио међународни службеник, Михаел Штајнер, иако су председник Косова, Ибрахим Ругова и премијер Бајрам Реџеџи били у саставу делегације, с тим да се имена косовских званичника нису помињала на званичној

листи учесника самита. Иако нигде није наглашавала тзв. „европску перспективу“ Косова, декларација са самита је индиректно спомињала Косово у оквиру Агенде из Солуна за земље Западног Балкана и то у једној реченици у којој се наводи да званичници ЕУ „пружају пуну подршку Косову у имплементацији резолуције 1244 СБ УН“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:9). Агенда такође наводи да ће „на основу тога, народ мултиетничког и демократског Косова имати своје место у Европи“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:9). Од тог тренутка, ЕУ је на састанцима на којима су учествовали представници земаља региона, почела у свакој декларацији и сваком извештају, да наводи и Косово, уклањајући у првом тренутку формулацију „чланство Косова у ЕУ“.

Нормализација односа Србије и Косова у контексту европских интеграција Србије

Ипак, најважнија година за европске интеграције и Србије и Косова је свакако 2007. година. Те године, након пропалих преговора о статусу покрајине, Специјални изасланик Генералног секретара УН, Марти Ахтисари, као посредник у директним преговорима Србије и привремених власти у Приштини, је поднео „Свеобухватни предлог за решење статуса Косова“ (Самарџић, 2009:225), предлажући такав облик независности Косова, по коме ће ЕУ имати одлучујућу улогу путем своје мисије за надгледање те независности и помоћи новим властима Косова у стабилизацији државе. Од тог тренутка Унија је и поред његовог одбацивања у Савету безбедности, почела са његовом имплементацијом, а Савет ЕУ званично поздравља улогу Специјалног изасланика УН и његовог плана за надгледану независност Косова, напоменувши будућу улогу Уније у његовој примени на терену. На том трагу, ЕУ доноси још једну заједничку акцију у којој се дефинише улога могуће мисије ЕУ, у координацији са осталим важнијим субјектима.

Управо те исте године настаје проблем око интеграција Србије у ЕУ и очигледно везивање проблема Косова и европских интеграција Србије. Као што је претходно истакнуто, Комисија је из разлога недовољне сарадње Србије са Хашким трибуналом, одложила преговоре Србије о Споразуму о стабилизацији и придруживању, да би их после паузе од годину дана опет наставила из необјашњивих разлога, тј. и поред чињенице да у међувремену Србија није завршила ту сарадњу. Европски савет је убрзо издао председничко саопштење у којем поново

истиче сву комплексности случаја Косова и опет на директан начин подржава принцип *sui generis* за Косово и поново истиче важност упућивања мисије ЕУ на Косово.

Када је 17.2.2008. Косово прогласило независност, Савет ЕУ није признао ту независност, али је на посредан начин то прихватио као чињеницу, а државама чланицама је препуштено да саме одлуче о евентуалном признавању тог чина. И на овом месту је истакнута специфичност проблема Косова, која неће утицати на постојеће међународно право и праксу ЕУ. Савет ЕУ је након проглашења независности Косова, донео заједничку акцију којом се истиче спремност на успостављање мисије ЕУЛЕХ, која ће се послати на Косово у кратком року. Овде ћемо само истаћи поново да Ахтисаријев план надгледане независности управо предвиђа слање мисије владавине права ЕУ на Косово као помоћ у успостављању ефикасног државног система. Можемо рећи да је овај чин уствари вид неформалног испуњења тог плана надгледане независности Косова. Још један доказ за то су и формулације коришћене у заједничкој акцији, које веома подсећају на формулације из Ахтисаријевог плана о мисији ЕУ у области владавине права. Након тога, Србији је јасно стављено до знања да уколико не покаже пуну флексибилност погледу решења косовског проблема, и упућивања мисије ЕУ на Косово, од њеног брзог пута ка чланству у Унији нема практично ништа. Због тога, 2009. године, Србија је прихватила ову мисију, уз услов статусне неутралности, што је Унија формално испоштовала. Међутим, после најновијих догађања на Косову и формалног везивања тих процеса за процес европских интеграција Србије, не само да је почетак преговора Србије и ЕУ о чланству врло магловит, већ је сам пут Србије исто тако неизвесан.

Наиме, након израде Мишљења Европске комисије (тзв. „авис“) о спремности да се држави која се пријављује за чланство одобри статус државе кандидата и упућивања одговарајуће препоруке Европском савету, Европски савет је донео коначну одлуку о одобравању статуса кандидата Србији за чланство у ЕУ 2011. године, након што је добио сагласност Европског парламента. Након што је Европски савет усвојио позитивну препоруку Комисије, сазвана је билатерална међувладина конференција између држава чланица Европске уније, са једне стране, Србије, са друге стране, на којој је Србија добила званични статус кандидата за чланство у ЕУ. Овде морамо напоменути да је Комисија истовремено могла предложити и датум заказивања почетка преговора о чланству са том Србијом. Међутим, имајући у виду садашње стање на Косову и недавно упућене захтеве Србији од стране појединих челника

Уније и држава чланица око тзв. нормализације односа са властима на Косову, али и нејединство у Унији по том питању, то се и није десило, па је тек након потписивања Бриселског споразума између Србије и Косова 2013. године, посредовањем ЕУ, Европски савет у јуну 2013. године, донео врло закључак о отпочињању преговора са Србијом о чланству ако шефови држава или влада чланица ЕУ на новом самиту у децембру 2013. године оцене да је Србија имплементирала Бриселски споразум. Након добијеног зеленог светла на поменутом самиту, Србија је 21. Јануара 2014. године и отпочела преговоре о чланству у ЕУ, али није јасно на које ће све препреке наићи у погледу односа са властима у Приштини, као кључном услову за несметано одвијање тих преговора.

Студија изводљивости за Косово

Када говоримо о европским интеграцијама Косова, занимљиве су различите анализе односа институција ЕУ према Косову након проглашења независности. Комисија генерално заузима један неутралнији став према самопроглашеној независности Косова, наводећи да постоје разлике у односу на статус Косова, што може представљати проблем у пуној функционалности мисије ЕУ на Косову. Али, Комисија је институција која по сваку цену жели да покаже спољном свету минимални консензус унутар ЕУ о сваком питању, па и о питању статуса Косова, или бар европских интеграција Косова. Декларација Комисије из 2009. године наводи да „одсуство заједничке позиције о статусу Косова не спречава ЕУ да буде стално присутна на Косову“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:11), а цео документ је написан у духу промовисања односа са Косовом и подршке ЕУ политичком и економском напретку Косова. Међутим, иако су неки актери, посебно они који су признали независност Косова, очекивали да ће овај документ бити уједно и Студија изводљивости за почетак преговора са Косовом о Споразуму о стабилизацији и придруживању, то се није десило, управо због неслагања чланица ЕУ о статусу Косова и самим тим због недостатка правне основе за закључивање таквог споразума са ентитетом какво је Косово. Када говоримо о ССП-у, евидентно је да ЕУ нема правних могућности да га потпише са Косовом у оном облику у коме га је потписала са земљама региона Западног Балкана. Наиме, према Уговору из Нице, а на основу члана 310 тог уговора, ЕУ, је могла „закључити споразуме о придруживању са трећим државама, групом држава и међународним организацијама“ (European Commission, 2008:114), с тим да се као страна уговорница није појављивала сама ЕУ, већ „Европске заједнице и све њене држа-

ве чланице“ (Канцеларија Владе Србије за европске интеграције, 2009:1). Након ступања на снагу Уговора из Лисабона 1.12.2009. године, ЕУ добија правну личност и могућност да сама као уговорна страна потписује међународне споразуме, с тим да овај члан и даље остаје на снази у новом уговору, али као члан 217. На основу тога, 2012. године, Комисија је израдила Студију изводљивости за Косово, у којој се по први пут спомиње могућност закључивања ССП-а. У овом документу, Комисија је навела да „потврђује да је Косово у већини сектора успоставило законодавне оквире и основне административне капацитете, што је довољно да се отпочну преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању, иако постоје озбиљни пропусти и бројни проблеми које Косово треба да реши како би преузело обавезе из таквог споразума“ (European Commission, 2012:11). Комисија је у Студији оценила да ће препоручити оквир за преговоре са Косовом Савету ЕУ, када Косово испуни 13 услова или мерила напретка односно „бенцхмарк“ (European Commission, 2012:11) у области владавине права, администрације, заштите мањина и трговине. Савет је у својој одлуци 28.6.2013. године истакао да Комисија „може отпочети преговоре са Косовом“ (Council of EU, 2011:20), будући да је Комисија 22.4.2013. године препоручила Савету „почетак преговарачког процеса о Споразуму о стабилизацији и придруживању са Косовом“ (European Commission, 2013:1). Оно што је посебно интересантно јесте употреба речи у документима које издаје Савет у погледу европских интеграција Косова, што одсликава степен несагласности међу чланицама о овом питању. Након израде Студије изводљивости за Косово, Савет је израдио свој документ, тзв. Закључке Савета министара, 2012. године. Дуго су се водиле дебате око тога да ли је Савет „поздравио“ или „примио на знање“ Студију изводљивости, посебно зато што реч „поздравити“ означава дубље политичке обавезе и одговорност, док синтагма „примити на знање“ означава да нема посебних обавеза које страна, која је изрекла ту синтагму, мора преузети. Оно што је Савет у свом документу употребио, ипак је синтагма „примити на знање“ (Council of EU, 2011:1) и уз то употребио је чувену фусноту, која је договорена између Србије и Косова о представљању Косова на међународним скуповима. Оно што је још занимљивије, јесте и чињеница да је из оригиналног текста Савета, обрисана реченица да овај документ представља „следећу фазу у односима са ЕУ имајући у виду будући Споразум о стабилизацији и придруживању“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:16), што говори о томе да да су се чланице ЕУ сагласиле само око тога да се потписивање будућег ССП-а „не може нити порећи нити потврдити“ (Kosovo Foundation of open society, 2013:16).

Оно што се мора нагласити свакако, јесте објашњење правног основа за потписивање оваквог споразума са територијом, чију независност нису признале све чланице ЕУ. Наиме, Комисија, имајући у виду да нису све чланице ЕУ признале независност Косова (и самим тим да оне не желе да буду уговорне стране у било ком споразуму са Косовом), у Студији подвлачи да „Унија није ограничена у потписивању међународних споразума само на признате државе или међународне организације. Такви споразуми се могу закључити са било којим ентитетом за који друга страна сматра да може ступити у уговорни однос у складу са међународним правом. У прошлости, ЕУ је закључила неколико међународних споразума са ентитетима који нису суверене државе“ (European Commission, 2012:3), попут Споразума о репатријацији са Хонг-Конгом, или сличних споразума са Палестином и Макаоом (Kosovo Foundation of open society, 2013:16). Ове споразуме иначе закључује Савет на основу члана 218 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ), а Комисија овај члан тумачи тако да он „не представља признање Косова од стране Уније као независне државе, нити да он представља признање Косова од стране чланица ЕУ, али да не представља самим тим ни повлачење признања од стране оних чланица које су признале Косово“ (European Commission, 2012:3). Међутим, ако се уђе дубље у материју, коју помиње Комисија управо у делу о правним основама, тврди се да „за ово не постоје прецизне дефиниције у праву ЕУ: Члан 217 УФЕУ наводи да такви споразуми успостављају придруживање које подразумева реципрочна права и обавезе, заједничке акције и специјалне процедуре и да то произилази из праксе ЕУ у погледу осталих споразума о придруживању, а правни статус ССП-а са Косовом, према наводима Комисије, биће утврђен тек по окончању преговора, иако и даље остаје неразјашњено зашто Комисија инсистира на оваквом објашњењу о тзв. статусној неутралности члана 217, када он јасно наводи државу, групу држава или међународне организације као могуће стране уговорнице са ЕУ, док се ентитети, који нису државе, или их не сматрају све чланице ЕУ државама, нигде не помињу. Прави тест за институције ЕУ и право ЕУ ће бити, међутим, правна природа ССП-а. Наиме, ССП је споразум који потпада под тзв. мешовиту процедуру закључивања и да би он ступио на снагу, неопходно је да га ратификују и парламенти свих чланица ЕУ. Проблем, који се може појавити јесте управо поменути чињеница да пет чланица ЕУ није признало Косово и да ће бити занимљиво посматрати шта ће се догодити приликом ратификације ССП-а, односно да ли ће нека од пет чланица које нису признале Косово, можда употребити то да се одуговлачи са завршетком процеса ратификације ССП-а и његовог

ступања на снагу. То значи да политички смисао европских интеграција може у случају Косова, озбиљно нарушити нови правни моменат, на који је Комисија указала.

Међутим, када говоримо о новом правном моменту, на који указује Комисија у смислу непостојања правних препрека за закључивање ССП-а са Косовом, занимљива је и чињеница да Комисија се позива и на међународно присуство на Косову и да наводи да то не представља препреку да Косово закључи ССП са ЕУ. Али оно што је интересантно, Комисија се у читавом једном пасусу позива на присуство Међународне цивилне канцеларије, која је успостављена да „надгледа имплементацију Свеобухватног предлога за решавање статуса Косова“ (European Commission, 2012:3). Комисија констатује да је Међународна управљачка група „10. Септембра, након што је утврдила да је Косово спровело услове из Свеобухватног предлога за решавање статуса Косова, одлучила да заврши надгледање независности Косова и да прекине мандат Међународног цивилног представника, након чега ће ЕУ преузети одговорнију улогу на Косову“ (European Commission, 2012:3). На основу тога, поставља се питање-Ако ЕУ не признаје независност Косова и ако већ тврди да нема мандат за то, зашто се у свом званичном документу позива на мандат Међународне управљачке групе и Међународног цивилног представника, који су надгледали независност Косова?

Узевши ова објашњења у обзир, Комисија је у априлу 2013. године, отпочела са припремама за укључивање Косова у програме ЕУ, па је зато упутила и препоруку Савету. То се пре свега односи на тзв. Оквирне уговоре о учешћу Косова у програмима ЕУ (European Commission, 2013:2). Као што знамо, таква могућност за државе Западног Балкана је створена још на самиту у Солуну 2003. године, што су оне и искористиле. Али, о могућностима за Косово се није расправљало све до 2009. године. Те године, Комисија је у својој Комуникацији израдила „Испуњавање европске перспективе“ за Косово, у којем је истраживала могућности за закључивање Оквирног споразума и са Косовом. Комисија је затим, након добијене сагласности Европског парламента, 2011. године, упутила Савету преговарачки оквир, након чега је он и усвојио тај оквир 2012. године. Према речима Комисије, правни основ за овај споразум је члан 212 УФЕУ, као и параграф 6, члана 218. Члан 212 наводи да „ће Унија спровести економске, финансијске и мере техничке сарадње, укључујући и помоћ, пре свега финансијску, са трећим државама које су неразвијене“ (European Commission, 2008:114). Овај споразум је веома битан за Косово, јер ће му омогућити укључивање у чак 22 програма ЕУ који подразумевају трговину и визне олакшице и интеграцију у економ-

ске и финансијске токове, уједно активирајући и другу компоненту ИПА.¹

Бриселски (не)споразум

Дијалог између Београда и Приштине нам говори да постоји могућност да се истински започне са нормализацијом односа Срба и Албанаца. Међутим, ни на видуку није такав исход, што су и потврдили бројни догађаји од момента потписивања Бриселског споразума 2013. године. Данас смо дошли до тачке са које нема повратка на стање пре 2013. године, али је читава ситуација још увек нестабилна и несигурна. Бројне ствари су остале нерешене, а најважнији аспект је свакако покушај интеграције Срба у косовске институције, укључујући и Србе са севера Косова.

Косову је на неки начин обезбеђен јединствени, административни и институционални оквир на читавој његовој територији, али се такође очекује да косовске институције направе добар план за интеграцију српске мањине, посебно на северу Косова, као и да обезбеде задовољење свих потреба локалног становништва, једном када се у потпуности расформирају српске институције. Оно што морамо напоменути јесте и захтев ЕУ да ниједна страна не сме блокирати ону другу у процесу европских интеграција, с тим да је јасно да се ради о Србији, будући да је Косово тек на почетку европских интеграција, а Србија скоро на крају. Оно што је и био услов Србији за добијање датума за почетак преговора о чланству у ЕУ, јесте и потпуна посвећеност нормализацији односа са Косовом и видљив напредак у том процесу, што подразумева имплементацију договореног, односно свега онога што се односи на управљање прелазима, енергетику, регионалну сарадњу, представљање Косова на међународним форумима, телекомуникације и уклањање свих безбедносних структура Републике Србије са територије Косова. Међутим, оно што се стално испоставља као проблем јесте имплементација самог споразума. Већ на самом почетку се показало да постоје структурни недостаци у дијалогу. То се односи пре свега на недостатак поверења између страна, што је основни предуслов за било какве преговоре. Наравно, не треба занемарити ни деловање екстремистичких група, посебно на Косову, попут Покрета за самоопредељење, који се прилично активирао, и то врло агресивно након постизања договора о регионалном представљању Косова, који не предвиђа формално признање

¹ Неки од програма су: Fiscalis 2013, Customs 2013, Galileo, Sesar, Europe for citizens...

државности Косова, али који ипак оставља могућност да раме уз раме, за истим столом седе представници и Србије и Косова.

Међутим, сами преговори који се одвијају под покровитељством Кетрин Ештон, имају бројне недостатке. Иако је постигнут напредак у преговорима, постоји намерно избегавање имплементације договореног, као и бројне препреке које су постављене за слободно кретање обичних грађана. Званичници, активисти грађанског друштва и сами грађани су често под надзором, или чак понекад буду ухапшени или кривично гоњени. И Србија и Косово жељно ишчекују своју европску будућност. Међутим, квалитет тог процеса зависиће искључиво од истинске посвећености реформама, али и побољшању односа два народа. То значи да ће и Србија и Косово до чланства у ЕУ морати преко пуне нормализације својих односа, а све то ће бити под будним оком Европске комисије, која од недавно израђује посебне извештаје о напретку у дијалогу две стране. Постепено је овај услов и постао део претприступних обавеза, посебно за Србију, а нормализација односа са Косовом је постала део Поглавља 35 у преговорима о чланству у ЕУ, што значи да можемо повући паралелу између овог захтева и рецимо Критеријума из Копенхагена.

Сам процес дијалога карактерише константно мењање ставова на обе стране, али и на страни ЕУ. У почетку, ЕУ је инсистирала на томе да ће дијалог олакшати свакодневни живот људи, али како је време пролазило, дијалог се претворио у само још један од инструмената које ЕУ користи у процесу приступања Унији. Још један недостатак дијалога јесте и различита интерпретација договореног у Београду и у Приштини, тако да се заправо и не зна какав је коначан договор за поједине тачке. Оно што се можемо запитати јесте: Да ли овај дијалог служи за побољшање живота обичних људи или да омогући пуко испуњавање стандарда за чланство у ЕУ? Да ли овај дијалог служи да актуелне политичке елите остану на власти или да се повежу грађани са обе стране административног прелаза/границе? И на крају-да ли је дијалог технички, како су га у први мах називали у Бриселу, или је он ипак политички? ЕУ ипак није дала одговоре ни на једно од ових питања, иако скоро у потпуности успех у дијалогу зависи од ње. Кетрин Ештон јесте у неколико наврата посећивала и Београд и Приштину, али се из медијских навода, не види ништа суштинско у напретку у том процесу, а у јавности још увек постоји збуњеност оним што је договорено или оним што је можда скривено иза дијалога. Преговори су осмишљени тако да најпре реше техничка питања попут слободног кретања људи, питања везаних за катастар, признавање универзитетских диплома и царина, с

тим да у каснијом фази, у којој се они данас налазе, морају покрити и важне политичке проблеме, односно предвиђено је да прерасту у политички дијалог и да покушају да реше кључна политичка питања, попут статуса српске заједнице на Косову и функционисања институција на северу Косова.

Сам споразум није мировни споразум који нуди коначно решење за статус Косова. Исто се дешава и са Резолуцијом 1244, која не задира у срж проблема, већ само пружа могућност за негативни мир. Овај споразум пре води ка одлагању коначног решења за статус Косова и нуди начин за уређивање односа моћи на северу Косова, који ће бити онда прихватљиви и за Београд и за Приштину. Још једна битна ствар је да он није постигнут на основу искрене жеље обе стране да се односи уреде, већ на основу притиска ЕУ и процеса европских интеграција. Оно што је важно напоменути јесте и чињеница да је овај споразум ипак допринео у многоме објективном схватању ситуације. Београд је схватио да једноставно не постоје више могућности да се Косово врати под окриље Србије, а Приштина је схватила да је Београд страна од које много ствари зависи, пре свега имајући у виду немогућност чланства у Уједињеним нацијама. Такође, Приштина је схватила да се косовска државност не може спровести на северу Косова, ако изузмемо наравно нови рат. Политичке елите и Србије и Косова су схватиле да коначно морају бити флексибилне и креативне и да је време антагонизма прошлост. С једне стране, потпуно је разумљиво да Србија и даље инсистира на немогућности чланства Косова у Уједињеним нацијама, а картом чланства у УН, даје до знања властима у Приштини да су преговори једина опција. Споразум истовремено показује да је ЕУ успешна у посредовању, јер је ово редак пример успеха Уније на Западном Балкану.

Када говоримо о северу Косова, дијалогом Београда и Приштине дефинисано је да ће четири српске општине на северу Косова имати већу аутономију у односу на остатак Косова кроз тзв. Заједницу српских општина, док је надлежност Приштине над целокупном територијом Косова потврђена, додуше у делимичном облику. Ипак, можемо приметити да овај договор не задовољава никога, јер је Србија пристала да на територији, која је по Уставу Србије и даље нераскидиви део територије Србије, формира потпуно нову територијалну категорију, која је непозната српском правном систему, али са друге стране, договор наглашава да ће питања од суштинског значаја за опстанак Срба на Косову, попут образовања, здравства, економског развоја и урбаног и руралног планирања остати у рукама Срба, односно будуће Заједнице српских општина. Оно што се може посматрати као делимични успех, јесте и чињеница

да, иако Србија и даље нема могућности да контролише локалну полицију, Срби могу вршити ефективну контролу над њом, тако што ће у оквиру јединствене косовске полиције, имати команданта из редова српске мањине на северу Косова.

На крају, шта можемо рећи за постигнуте договоре? Најпре, постигнуте договори представљају успех за ЕУ и њену политику проширења. И поред читаве приче о тзв. замору проширења ЕУ, политичко условљавање од стране ЕУ још увек функционише, а слика ЕУ, чак и у јеку економске кризе, је још увек пријемчива за оне који желе да јој приступе. У региону у коме је било толико ратова, национализма и бесомучног уништавања, не би било претерано назвати овај договор између Косова и Србије историјским. Пре само десетак година, било би потпуно незамисливо, да српска политичка елита, која је већим делом учествовала у власти Слободана Милошевића, и Хашум Тачи, некажњени командант терористичких јединица ОВК, постигну било какав договор и да седе за истим столом, правећи компромис. Постигнути договори представљају у неку руку успех за Београд пре свега, јер је трансформација Србије започета још пре 14 година, али је последњих година интензивирана и земља све више личи на праву европску државу. Србија је све до недавно била изолована од остатка те исте Европе, а како би се прикључила осталима на континенту, било је неопходно да се из корена промени. Снажне везе са ЕУ су одиграле своју улогу и помогле Србији да се помири са својим суседима, не само државама, него народима пре свега. То исто чека и Косово у догледној будућности.

Креативно решење или нови проблем?

На основу изнетог, можемо закључити да Косово има релативно кратку историју односа са ЕУ и да доста заостаје у процесу европских интеграција за државама Западног Балкана. Као последица нејасне политике ЕУ према Косову, данас смо сведоци тога да ни сама ЕУ није потпуно објаснила правну природу будућег ССП-а са Косовом, као што је и у Студији изводљивости и наглашено, иако је Комисија дала објашњење за могућност почетка преговора. Нејединство чланица ЕУ по питању косовске независности је главна препрека европским интеграцијама Косова, а његов нерешен статус је само још један тест за институције ЕУ, које се не могу похвалити претераним успехом на Косову. Стога је нејасан однос ЕУ према овом питању је неодржив. Поменути чланови 217 и 218 УФЕУ једноставно нису дугорочно решење за от-

почињање једног дугог процеса какве су европске интеграције, а недефинисана правна природа будућег ССП-а са Косовом ће додатно отежати пут Косова ка чланству у ЕУ, јер је за очекивати да ће преосталих пет чланица ЕУ, које нису признале Косово, имати замерке приликом ратификације самог ССП-а са Косовом, будући да су имале замерке и за отпочињање преговора о њему. Исто тако, Унија није примењивала на саму Србију исте стандарде током читавог Процеса стабилизације и придруживања, које је примењивала на остале земље кандидате за чланство у ЕУ, барем у оном делу који се тиче територијалног интегритета. Стално осцилирајућа политика ЕУ према питању Косова је довела до тога да Косову, 2013. године, недостају демократски стандарди, недовољно добро функционисање система, економски развој и пуни суверенитет, који је предуслов за све претходно, без обзира на став према косовској независности. Поред тога, опште је познато да су поштрени услови у процесу европских интеграција за све државе Западног Балкана, које оне испуњавају са већом или мањом успешношћу, а када говоримо о Косову, испуњавање тих критеријума још увек није ни на видiku. Дobar пример за то је и процес визне либерализације. Међутим, сам процес проширења ЕУ је ушао у једну забрањивајућу фазу, када чланице нису претерано заинтересоване за нова проширења. С друге стране, поштрени услови произилазе и из самог развоја права ЕУ, јер познато је да су правне тековине ЕУ, тзв. *acquis communautaire*, у време приступања Словеније, бројале око 80 000 страна, а данас, када је Хрватска постала чланица ЕУ, оне броје око 130 000 страна. Сама ЕУ, чини се, ипак предузима напоре да Косово не буде запостављено у потпуности на путу ка чланству у ЕУ, о чему сведоче и поменути СТМ, касније Дијалог о стабилизацији и придруживању, као и бројна поменута прелазна решења за укључивање Косова у процес европских интеграција. Међутим, показало се да та прелазна решења нису права решења и да остају чињенице да Косово нема још увек потписани ССП са ЕУ, иако је, морамо признати, процес преговарања о том веома важном споразуму на самом почетку, затим, да грађани Косова још увек не могу путовати у земље ЕУ по повлашћеном визном режиму, иако процес визне либерализације траје годину и по дана, да финансијска помоћ ЕУ Косову није била довољна да се Косово назове у потпуности демократским системом и да је стопа криминала и корупције на Косову највећа у Европи.

Литература:

1. Alendar, Branislava (1996): *SR Jugoslavija i Evropska unija*, u Mitrović Dobrosav M. i Račić Obrad (ur.), *Pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, str. 87-105
2. Anastasakis, Othon (2008): *The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach*, University of Oxford
3. Börzel, Tanja; Rise, Thomas (2000): *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, EIOP
3. European Commission (2008): *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Dostupno preko: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>, (Pristupljeno 4. Februara 2014.)
4. Council of the European Union (2007): *Council Joint Action 2007/203/CFSP of 27 March 2007*, Official Journal of the European Union, L 90/94, Dostupno preko: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:090:0094:0094:EN:PDF>, (Pristupljeno 13. Aprila 2013.)
5. Council of the European Union (2011): *Conclusion on enlargement and stabilization and association process*, Dostupno preko: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134234.pdf, (Pristupljeno 9. Aprila 2014.)
6. Council of the European Union (2011): *Press release 3251th meeting*, Dostupno preko: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/137614.pdf, (Pristupljeno 19. Aprila 2014.)
7. European Commission (2012): *Feasibility study for Stabilization and association agreement between European Union and Kosovo*, Dostupno preko: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/ks_feasibility_2012_en.pdf, (Pristupljeno 5. Marta 2014.)
8. Kancelarija Vlade Srbije za evropske integracije (2010): *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njenih članica i Srbije sa druge strane*, Dostupno preko: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, (Pristupljeno 20. Avgusta 2013.)
9. Kosovo Foundation of open society (2013): *Kosovo-EU relations: The history of unfulfilled aspirations?*, Dostupno preko: <http://kfos.org/wp-content/uploads/2013/04/Kosovo-EU-Relations-The-History-of-Unfulfilled-Aspirations.pdf>, (Pristupljeno 17. Marta 2014.)
10. Mišćević, Tanja (2009): *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd
11. Mišćević, Tanja (2009): *Pregovori Srbije i EU o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, u Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja EU*, Službeni glasnik, Beograd

12. European Commission (2013): *Proposal for a Council decision on the conclusion of a Framework Agreement between the European Union and Kosovo*, Dostupno preko:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_proposal_general_principles_en.pdf(Pristupljeno 9. Marta 2014.)
13. European Commission (2013): *Recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations on a Stabilisation and association agreement between EU and Kosovo* , Dostupno preko:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/ks_recommendation_2013_en.pdf, (Pristupljeno 4. Aprila 2014.)
14. Samardžić, Slobodan (2009), *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd,
15. Slobodan Samardžić, (2009): *Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija-secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije*, u Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja EU*, Službeni glasnik, Beograd, str. 219-230

RELATIONS BETWEEN SERBIA AND KOSOVO IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary: After wars in which it was included, the Western Balkans region entered the new phase of development after the whole decade of instability. The path towards the recovery of the national and social systems promised a lot, but after anew instability with the murder of the Prime minister of Serbia, and constant political frictions, the region was again in front of a difficult choice. This time, the choince is not between a war and a peace, but between a desire to become a part of the European Union, and a constant stumble in solving the problems that no region, that became a part of the Union, didn't face. The gola of this work is to analyse technical and political aspects of those processes, so we get closer to the answer why it is so. We are speaking of a process where there are answers to the questions of a cause of consequences, that we can feel even today, as well as to the questions about the European future of the region, shich should have already happened. We are speaking of the process of normalization of relations between Serbia and Kosovo in the context of European integration.

The Brussels agreement deals with a number of disputed issues between Belgrade and Prishtina, especially the status of the four municipalities in northern Kosovo inhabited by about 40,000 Serbs which have remained outside Prishtina's control. A compromise was reached over many of the contentious issues including police, education, urban planning, economics, culture, and the health and community organisations of the Serbian municipalities in Kosovo. However, the agreement has been interpreted differently by both sides. The authorities in Kosovo claim that it represents Serbia's recognition of Kosovo as a de facto state, whereas the Serbian side maintains that the agreement will ensure the autonomy of the Serbian municipalities,

and that establishing good relations with Kosovo does not amount to a recognition of its independence. However, these agreements do not guarantee Kosovo's international recognition or its membership in the United Nations and other international organisations. Nor do they give autonomy to the Serbian communities; the community of Serbian municipalities will only have executive and coordinative powers. The normalisation of relations between Kosovo and Serbia is a prerequisite by the EU for continuing the process of the European integration of the two states. After signing the agreement on 22 April, the European Commission recommended the opening of accession negotiations with Serbia, and of negotiations on a Stabilisation and Association Agreement with Kosovo. In this case the German position will be decisive. Although the German government received the signature of the document with satisfaction, Berlin also made it clear that it expects the agreement's provisions to be implemented effectively.

The Agreement primarily concerns the status of the Serbian municipalities in Kosovo, and provides for their voluntary association. This will therefore include both four municipalities in northern Kosovo and the municipalities inhabited mostly by Serbs in the country's interior. This solution only partially meets the expectations of Belgrade, which seeks to strengthen the Serbian minority institutionally and politically, especially in the four northern municipalities. The community authorities will coordinate the municipalities' activities within their executive powers in the fields of urban planning, education, culture and health. The community is to represent the municipalities in their relations with Prishtina, but it will not have its own competences, apart from any which may be delegated by the central government. In this way, the Serbian local community's competences will not generally go beyond those of Kosovo's other municipalities, although it will provide a platform for the leaders of the Serbian community to represent its interests. The mayors of the four Serbian municipalities in northern Kosovo will be able to submit a list of candidates from which Kosovo's interior minister will select the local police commander in northern Kosovo. The matter of who takes up this position will therefore depend on agreement between the authorities in Prishtina and the leaders of the four Serbian municipalities. The Serbian police structures already existing in the north will be incorporated into the Kosovo police. The police forces are to be fully funded from the Kosovo state budget; the agreement does not specify whether the Serbian institutions in Kosovo will continue to be funded by Belgrade, which may prove to be an area of future conflict. In matters relating to the judiciary in Kosovo, the Serbian municipalities will be responsible for a specific department appellate court in Prishtina, composed of judges representing the Kosovo Serbs. In addition, Serbia's Prime Minister at that time, Ivica Dacic has stated that he has received assurances from NATO, that the Kosovo army would not enter the Serb-inhabited municipalities in the north of Kosovo.

Serbia's recognition of Kosovo is the most important demand of the Prishtina authorities. The agreement makes only limited reference to relations between Kosovo and Serbia; the penultimate paragraph of the document requires the parties to refrain from mutually impeding their progress in integrating with the European Union. Du-

ring the negotiations, the Serbian side requested similar wording relating to the UN and the OSCE to be removed. The Serbian government unanimously adopted the document, but it has avoided taking any actions which would demonstrate that it has recognised Kosovo as a state. It does not mean that the agreement is subject to a process of ratification, which would be appropriate for agreements between states. Thus, the nature of the agreement is open to an asymmetric interpretation. It is unlikely that Kosovo and Serbia will agree on its true nature any time in the near future. The agreement is an important step in the direction of establishing good-neighbourly relations between the Serbian and the Albanian people, although it does not determine the ultimate success of the dialogue. To improve relations between them and their prospects for being integrated into the EU, the smooth implementation of the agreement will be essential. The biggest challenge to it is the scepticism of the Serbs living in northern Kosovo and of representatives of the Serbian Orthodox Church. The question of how to implement the agreement remains open. It provides for the creation of a special Kosovar/Serbian committee to deal with its implementation. Not specified in the document, however, is who would be able to join the committee, or what competences such persons will be granted.

The agreement removes a major barrier to the integration of Serbia and Kosovo with the EU, but it does not conclusively establish any specific date to start Serbia's accession negotiations or Kosovo's association talks. The European Commission and the European Parliament clearly recommend these actions; and many European leaders have also expressed similar sentiments. A much more muted reaction, however, has come from Berlin; the German government has stated that the agreements are only the first step towards an expected 'normalisation' of relations. Germany may demand rigorous implementation of the agreement before the date for starting accession talks is fixed (i.e. at the Council meeting in June), perhaps by imposing conditional clauses for its approval. Serbia has made far-reaching concessions, but its path towards EU depends on at least a partial and visible implementation of the agreement in the near future. The question is: Is this the end of the Serbian policy towards Kosovo or does it constitute a new policy direction?

Key words: Normalization of relations, European integration, Serbia, Kosovo, political conditionality, feasibility study