

## ► OSTALA PITANJA – KOSOVO

---

Koordinator:

**INSTITUT ZA TERITORIJALNI EKONOMSKI  
RAZVOJ (InTER)**  
Dragiša Mijačić



## PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 35 – Ostala pitanja je specifično u pristupnim pregovorima Srbije i Evropske unije, jer obuhvata pitanja koja treba rešiti u toku pregovora i koja se ne mogu svrstati ni u jedno drugo pregovaračko poglavlje. Ovo poglavlje je otvoreno na drugoj Međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije koja je održana u Briselu, 14. decembra 2015. godine. Poglavlja 35 je značajno i zbog toga što predstavlja kontrolno poglavlje sa uticajem na čitav tok pregovora (zajedno sa Poglavljem 23 – Pravosuđe i ostala prava i Poglavljem 24 – Pravda, sloboda i bezbednost). Takođe, za razliku od drugih, u ovom poglavlju nema unapred definisanih tekovina EU.

Evropska unija je, u procesu pregovora sa Srbijom, iskoristila Poglavlje 35 kako bi se preko njega pratio i napredak u dijalogu Beograda i Prištine, koji je pod pokroviteljstvom Evropske unije pokrenut 2011. godine, na osnovu Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/64/298 od 9. septembra 2010. godine. U pregovaračkom okviru EU za vođenje pristupnih pregovora sa Srbijom se navodi da će se „pitanje normalizacije odnosa između Srbije i Kosova razmatrati u okviru Poglavlja 35 – Ostala pitanja kao posebna stavka kojom se treba baviti u ranoj fazi pregovora, kao i tokom celog procesa pregovaranja, a u posebno opravdanim slučajevima i u okviru drugih relevantnih poglavlja“.<sup>1</sup> To znači da ovo poglavlje ne zamenjuje dijalog Beograda i Prištine koji se vodi pod pokroviteljstvom Visokog predstavnika Evropske unije, već je Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova u okviru poglavlja (Stavka 1) veza između ovog dijaloga i pristupnih pregovora.<sup>2</sup> Pregovarački okvir predviđa da će se procedure i pravila koja važe za poglavlja 23 i 24 shodno (*mutatis mutandis*) primenjivati i na Poglavlje 35. U ovom poglavlju, pored Komisije, posebno značajnu ulogu imaju i visoki predstavnik i EEAS (*European External Action Service*) u praćenju napretka Srbije.

Dijalog u Briselu se odvijao u dve faze. U prvoj, takozvanoj, tehničkoj fazi dijaloga je postignuto osam tehničkih sporazuma: matične knjige, sloboda kretanja, carinski pečat, katastar, funkcionisanje CEFTA/e (tokom predsedavanja UNMIK-a), prihvatanje univerzitetskih diploma, integrisana kontrola administrativne linije i regionalno predstavljanje i saradnja. U aprilu 2013. godine je potisan Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, a koji danas nazivamo Briselskim sporazumom. Ovaj sporazum je rezultat dijaloga na političkom nivou i predstavljen je od strane pregovarača kao veliki korak ka normalizaciji odnosa i evrointegracijama obe pregovaračke strane. Briselski sporazum obuhvata 15 tačaka, od kojih se šest odnosi na osnivanje Asocijacije/Zajednice srpskih opština (ZSO). Pojedini sporazumi su sprovedeni delimično ili u potpunosti, dok sprovođenje određenih dogovora nije započeto ni nakon više godina.

## STATUS POGLAVLJA I PRESEK STANJA

Dijalog Beograda i Prištine je, tokom 2021. i 2022. godine, obeležilo nekoliko dogovora postignutih između dve pregovaračke strane koji su se odvijali posredstvom Evropske unije. Tokom ovog perioda, između Beograda i Prištine su održani sastanci na tehničkom i visokom političkom nivou, uz posredovanje specijalnog predstavnika Evropske unije za dijalog Beograda i Prištine i

<sup>1</sup> Pregovarački okvir, tačka 23, dostupno na: <http://bit.ly/2DEprTf>.

<sup>2</sup> Zajednička pozicija EU, dostupno na: <http://bit.ly/2PMnEmt>.

ostala pitanja koja se tiču Zapadnog Balkana, Miroslava Lajčaka. U fokusu je bilo rešavanje raznih pitanja u vezi sa Sporazumom o slobodi kretanja, Sporazumom o energetici, nestalim licima i pitanjima koja se tiču regionalne saradnje.

Krajem septembra 2021. godine je postignut dogovor o privremenom režimu nalepnica za vozila sa registarskim tablicama sa oznakama gradova u Srbiji, ali i na one koje se izdaju u Srbiji, u isturenim stanicama poput Raške i Kuršumlje, a imaju oznake gradova na Severu Kosova, na primer KM (Kosovska Mitrovica), PR (Priština) i drugo. Naime, postizanju ovog dogovora je prethodila bezbednosna kriza na Severu Kosova, uzrokovana odlukom Vlade Kosova od 20. septembra da zabrani ulazak vozila sa registarskim tablicama koje imaju oznake srpskih gradova na Kosovu, a izdate su od strane MUP-a Republike Srbije (KM, PR itd), dok su vozila sa tablicama gradova u Srbiji (BG, KG itd) u obavezi da uzmu probne tablice uz odgovarajuću novčanu nadoknadu. Neutralne tablice sa oznakom KS (Kosovo) su prestale da važe pet dana ranije, a to je dogovoreno Sporazumom o slobodi kretanja koji su u Briselu potpisali predstavnici Beograda i Prištine, najpre 2011, a onda i 2016. godine. Ovim sporazumom je predviđeno ukidanje tablica sa oznakama gradova na Kosovu, kao i preregistracija tih vozila na RKS ili statusno neutralne KS oznake, koje izdaju kosovske institucije. Međutim, Sporazum o slobodi kretanja iz 2016. godine je predviđao da će KS tablice izdavati u narednih pet godina, odnosno do 14. septembra 2021. godine.

Odluka Vlade Kosova nekoliko dana kasnije, praćena raspoređivanjem specijalnih jedinica policije ROSU na prelazima Jarinje i Brnjak, rezultirala je barikadama organizovanih od strane srpskog stanovništva na Severu Kosova. Veliki broj građana je blokirao ove prelaze i na taj način protestovao zbog pojačanog prisustva specijalnih jedinica kosovske policije ROSU i najavljenog uspostavljanja reciprociteta od strane vlasti u Prištini za saobraćajne tablice sa oznakama iz centralne Srbije. Barikade su trajale nekoliko dana, odnosno do postizanja dogovora o deeskalaciji tenzija na Severu Kosova između dve pregovaračke strane 30. septembra. Nakon dogovora, došlo je do istovremenog povlačenja pripadnika Specijalne jedinice policije Kosova i uklanjanja barikada sa puteva 2. oktobra 2022. godine.

Dogovor je podrazumevao da se, kao privremeno rešenje, državni simboli na registarskim tablicama dve strane prelepljuju nalepticama, što je već i definisano u Sporazumu o slobodi kretanja. Kako bi se došlo do konačnog rešenja, formirana je Radna grupa sa ekspertima iz Srbije i sa Kosova, na čelu sa predstavnikom Evropske unije. Međutim, do danas nije postignuto konačno rešenje, iako je Radna grupa NKEU za Poglavlje 35, tokom aprila 2022. godine, pripremila predloge koji su bili predmet diskusije na političkom nivou.

Dalji napredak u dijalogu je ostvaren je 21. juna 2022. godine, kada su glavni pregovarači dve strane, Petar Petković i Besnik Bisljimi, u Briselu uspostavili dogovor o Mapi puta za implementaciju energetskih sporazuma, kojim se definišu konkretne obaveze za obe strane. Dogovor je postignut u prisustvu specijalnog predstavnika za dijalog Beograda i Prištine i druga regionalna pitanja Zapadnog Balkana, Miroslava Lajčaka, koji je pozdravio ovaj dogovor kao korak napred u normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine.

Evropska unija je tražila od Sekretarijata energetske zajednice da nadzire tehničku primenu komercijalnog aranžmana između srpske kompanije „Elektrosever i KEDS-a, Kosovske kompanije za distribuciju električne energije, kojom od 2013. godine upravlja turski konzorcijum i ima

ekskluzivna ovlašćenja da distribuira električnu energiju na celoj teritoriji Kosova, da upravlja i održava terensku imovinu. Sporazum podrazumeva da će „Elektrosever“ u roku od sedam dana od izdavanja licence za snabdevanje, preko Evropske unije dostaviti KEDS-u i KOSTT-u najnovije podatke o kupcima.

Uspešna implementacija dogovorene mape puta ne dovodi u pitanje obaveze strana da u potpunosti sprovedu energetske sporazume iz 2013. i 2015. godine.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 okuplja 23 organizacije civilnog društva i pojedince koje učestvuju u društvenom dijalogu sa predstavnicima vlasti u oblasti ovog pregovaračkog poglavlja. Od 2018. godine koordinaciju rada ove radne grupe vodi Dragiša Mijačić i Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Radna grupa je od tada izradila deset analitičkih studija na temu implementacije Briselskog sporazuma, pokrenula elektronski bilten na teme od značaja za Poglavlje 35 koji se objavljuje jednom mesečno i održala preko 20 sastanaka i događaja na kojima su učestvovali i nosioci najviših javnih funkcija u Srbiji, uključujući i predsednika i premijera Republike Srbije.

Analitička podrška u praćenju sporazuma postignutih u okviru Briselskog dijaloga i prelaznih merila iz Poglavlja 35 spada među ključne aktivnosti ove radne grupe. Tokom 2021. godine, ova radna grupa je izradila četiri analize o različitim pitanjima koja nisu obuhvaćena potpisanim sporazumima a od značaja su za Poglavlje 35 i normalizaciju odnosa:

- 1. Kratka istorija stavova građana o dijalogu Beograda i Prištine. Šta se (nije) promenilo?**, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative i Beogradski centar za bezbednosnu politiku;
- 2. Imovinska prava na Kosovu u okviru sveobuhvatne normalizacije odnosa Beograda i Prištine**, NGO Aktiv i Centar za interdisciplinarnе studije Balkana;
- 3. Efikasnost mehanizama institucija Srbije i Kosova u pronalaženju nestalih osoba iz rata na Kosovu u periodu od 2016-2020. godine**, Inicijativa mladih za ljudska prava i Nova društvena inicijativa;
- 4. Ekonomska saradnja Srbije i Kosova u kontekstu regionalnog tržišta**, Centar savremene politike i Beogradski fond za političku izuzetnost.

Navedene analize su objedinjene u publikaciji „U susret sporazumu“ koja je predstavljena na istoimenoj konferenciji, održanoj 29. juna u Beogradu. Konferencija je okupila predstavnike Kancelarije za Kosovo i Metohiju, Ambasade Kraljevine Norveške, organizacije civilnog društva i medije. U okviru tri panela, članovi Radne grupe su razgovarali o statusu Poglavlja 35 i sporazumima potpisanim između Beograda i Prištine, kao i o perspektivama nove faze Briselskog dijaloga. Na konferenciji su predstavljena i istraživanja javnog mnjenja u Srbiji i percepcije građana o mogućim rešenjima kosovskog pitanja.

Ostali događaji koje je radna grupa organizovala tokom 2021. godine su održani u onlajn formatu, shodno merama u borbi protiv pandemije COVID-19.

Krajem marta 2021. godine radna grupe je predstavila analizu „Kratka istorija stavova građana o dijalogu Beograda i Prištine. Šta se (nije) promenilo?“. Autori su, analizirajući više od 30 relevantnih istraživanja javnog mnjenja od 2013. do 2020. godine, dali osvrt na stavove građana Srbije o dijalogu Beograda i Prištine i pronalaženju kompromisnog rešenja za rešavanje kosovskog pitanja. U analizi je navedeno da, prema istraživanju Instituta za evropske poslove (IEA) iz juna 2020. godine, čak 89% građana ne zna šta je plan Vlade Srbije za Kosovo. Boljoj komunikaciji građana i državnog vrha u vezi sa rešenjem statusa Kosova očigledno nije doprineo ni unutrašnji dijalog jer je, u istraživanju IEA iz marta 2019. godine, svega 3% građana reklo kako je učestvovalo u njemu. Ipak, autori zaključuju da se naslućuje da bi se građani radije opredelili za opciju koja ne podrazumeva priznanje Kosova, naročito ukoliko doprinosi i boljem položaju Srba na Kosovu. Pored toga, opcija koja podrazumeva podelu i dodatne koncesije za Srbe južno od Ibra, kao i za SPC, mogla bi imati podršku većine građana, ali samo uz adekvatnu kampanju.

Analiza „Efikasnost mehanizama institucija Srbije i Kosova u pronalaženju nestalih osoba iz rata na Kosovu u periodu od 2016-2020. godine“ je predstavljena na webinaru, organizovanom 27. aprila 2021. godine. Imajući u vidu apele porodica nestalih, kao i civilnog društva, da se pitanju nestalih pristupi sa humanitarnog aspekta, kao i čestu zloupotrebu pitanja nestalih za dnevno-političke svrhe, Inicijativa mladih za ljudska prava u Srbiji (YIHR) i Nova društvena inicijativa (NSI) su mapirale problem neusaglašenih podataka o nestalima kojima raspolažu Vlada Srbije i Vlada Kosova, ali i stavile akcenat na nedovoljno razvijenu saradnju između institucija dveju vlada koja bi mogla da dovede do bržeg i efikasnijeg pronalaženja nestalih osoba. Analiza se osvrće na efikasnost mehanizama za rešavanje pitanja nestalih (zakonska rešenja, prikupljanje podataka o nestalima – arhivi, utvrđivanje činjenica o nestalima kroz sudske postupke za ratne zločine, ekshumacije grobnica) kojima raspolažu institucije Srbije i Kosova u periodu od 1. januara 2016. godine do 31. decembra 2020. godine. Takođe, sadrži i nalaze međunarodnih državnih i nedržavnih organizacija, podatke o oblicima saradnje između Srbije i Kosova u rešavanju pitanja nestalih, kao i preporuke za rad obe vlade koje mogu voditi ka efikasnijem i humanijem rešavanju pitanja nestalih. Jedna od preporuka se odnosi na to da vlade Srbije i Kosova, uz posredstvo EU, kroz jedan sporazum utvrde saradnju svih institucija u pogledu konačnog rešenja pitanja nestalih iz kosovskog sukoba. Takav sporazum bi morao imati mehanizme kontrole koje će osigurati EU kao facilitator, kao i periodične izveštaje o implementaciji.

Krajem maja 2021. godine je predstavljena analiza „Ekonomska saradnja Srbije i Kosova u kontekstu regionalnog tržišta“ u onlajn formatu. Na događaju je istaknuto da razgovor o ekonomskim pitanjima dobija na značaju u trenutku kada pobednik izbora na Kosovu, Aljbin Kurti, ističe da (politički) dijalog nije među prioritetima i u tome ima podršku većine građana. Ostaje, međutim, onaj tehnički, a u okviru njega ekonomska saradnja i, naročito, saradnja između privrednih komora koja zauzima važno mesto. Ujedno je otvoreno pitanje perspektiva saradnje u kontekstu regionalnih ekonomskih integracija – bilo da je reč o procesu „mini Šengena“ ili uspostavljanju zajedničkog regionalnog tržišta (eng. *Common Regional Market* – CRM). Neke od predstavljenih preporuka se odnose na to da pitanja ekonomskih odnosa treba izdvojiti iz spora Beograda i Prištine oko statusa Kosova, jer ekonomska saradnja ne samo što je u interesu obe strane, već može dati dugoročni doprinos normalizaciji odnosa. Takođe, navedeno je da treba primeniti u

potpunosti odluke i operativne mere usvojene u okviru CEFTA/e, kao i institucionalizovati „mini Šengen“ tako što će se njegova postignuća uvesti „horizontalno“ kroz tri od četiri pomenuta stuba ili dimenzije – investicije, mobilnost u regionu i digitalnu agendu i time „pomiriti“ sa zajedničkim regionalnim tržištem (CRM).

Poslednja analiza izrađena u 2021. godini „Imovinska prava na Kosovu u okviru sveobuhvatne normalizacije odnosa Beograda i Prištine“ je predstavljena na webinaru održanom početkom juna 2021. godine. Cilj ove analize je bio da, kroz dosadašnje postupanje nadležnih institucija, iskustva ljudi koji su se bavili zaštitom imovinskih prava, kao i svedočenja pojedinaca čije je pravo na imovinu ugroženo, ukaže na sistemsko zanemarivanje, a u određenim slučajevima i opstrukciju ostvarivanja jednog od osnovnih ljudskih prava. Neke od preporuka datih u analizi se odnose na to da je potrebno da se kosovskim institucijama, posredstvom Delegacije EU, dostave skenirani i indeksirani podaci iz katastarskih knjiga koji su u posedu institucija Srbije. Takođe, navodi se da je potrebno je utvrditi tačan broj slučajeva ugrožavanja imovinskih prava, kao i modalitete njihovog trajnog rešavanja, posebno u kontekstu obeštećenja, kao i da je potrebno sprovesti efikasnu i nepristrasnu verifikaciju i upoređivanje trenutnog stanja sa katastarskom evidencijom vođenom od sukoba 1999. godine.

Rezultati istraživanja i budući planovi rada Radne grupe za Poglavlje 35 su predstavljeni i na radnim sastancima koji su, tokom juna 2021. godine, organizovani sa predstavnicima medija iz Beograda. Organizovano je dva sastanka na kojim su članice ove radne grupe, svaka u svojoj oblasti, predstavile svoj rad i stavove u okviru Poglavlja 35. Ovi sastanci su prilika za jačanje odnosa medija i članica radne grupe, podsticanje dijaloga, kao i za uspostavljanje ili unapređenje saradnje u pogledu rada na pitanjima iz Poglavlja 35.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 je svoje stavove i mišljenja u pogledu dijaloga Beograda i Prištine predstavila i na sastanku sa specijalnim predstavnikom Evropske unije za dijalog Beograda i Prištine i regionalna pitanja Zapadnog Balkana, Miroslavom Lajčakom. Sastanak je održan 3. februara 2022. godine u Beogradu, a članice radne grupe su predstavile zajedničke stavove o principima za rešavanje kosovskog pitanja, a koji podrazumevaju da prioriteti u dijalogu budu očuvanje mira i bezbednosti u regionu, da predlog sveobuhvatnog rešenja za normalizaciju odnosa omogući nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, i da rešenje bude kompromisno, realno i održivo. Takođe, razmenjena su mišljenja i stavovi o trenutnim izazovima u kojima se našao dijalog o normalizaciji odnosa, a članice Radne grupe su iskoristile priliku da iznesu svoje preporuke kako bi se taj proces unapredio u narednom periodu.

Juna 2022. godine, neposredno pre postizanja dogovora u okviru Sporazuma o energetici, ova radna grupa je održala sastanak sa savetnikom Miroslava Lajčaka, Jožefom Pandurom. Na sastanku se razgovaralo o temama koje su u fokusu u okviru pregovora, kao i o napretku u implementaciji određenih sporazuma.

U okviru svojih aktivnosti, od novembra 2018. godine Radna grupa NKEU za Poglavlje 35 objavljuje bilten u kome se iznose stavovi o pregovorima između Beograda i Prištine, prednostima i posledicama ponuđenih rešenja na stanje demokratije i društva u Srbiji, položaj i zaštitu etničkih zajednica na Kosovu, regionalnu stabilnost i pomirenje, evropske integracije Srbije i druge važne teme od interesa za razvoj našeg društva. U biltenu se objavljuju tekstovi i stavovi članica ove

radne grupe, ali se daje mogućnost i drugim društvenim i političkim akterima da iznesu svoje stavove po pitanjima od značaja za Poglavlje 35. Bilteni se objavljuju jednom mesečno i distribuiraju se elektronski. Dostupni su i na internet stranicama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji<sup>3</sup> i InTER-a<sup>4</sup>.

### PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 35

Imajući u vidu da su preporuke objavljene u ranijim izdanjima Knjige preporuka još uvek aktuelne, uz neznatne modifikacije ponovo ih navodimo:

- Intenzivirati pregovore o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine koji bi doveli do potpisivanja Sporazuma zasnovanog na konsenzusu, koji bi garantovao trajni mir i bezbednost i omogućio nesmetan put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji;
- Nastaviti sa unutrašnjim dijalogom o rešavanju kosovskog pitanja u formi koja omogućava otvoreni i konstruktivni dijalog između predstavnika vlasti, opozicije, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, jer je to jedini način da se postigne društveni konsenzus, obezbedi primena i osigura održivost predloženog rešenja;
- Pristupiti punoj realizaciji postignutih sporazuma u Briselu i uspostaviti mehanizme redovnog izveštavanja koji bi pratili sve elemente postignutih sporazuma proisteklih iz Briselskog dijaloga. Kancelarija za Kosovo i Metohiju bi trebalo da nastavi sa praksom objavljivanja izveštaja o napretku u dijalogu između Beograda i Prištine;
- Raditi na izgradnji poverenja i pomirenju između srpske i albanske zajednice, nezavisno od procesa pregovora i rešavanja statusnih pitanja. U tom smislu, neophodno je podržati sportske i kulturne aktivnosti koje omogućavaju pozitivnu interakciju između dva naroda, kao i napore civilnog društva u pokretanju dijaloga među zajednicama. Podrška nosilaca javnih funkcija u Srbiji ne treba da bude deklarativna već aktivna, kroz aktivno učešće u ovim aktivnostima;
- Raditi na poboljšanju uslova za život svih stanovnika Kosova (uključujući slobodu kretanja, poslovanja i međunarodne saradnje), obezbeđivanju pretpostavki da se zločini iz prošlosti više nikad ne ponove (uključujući pronalaženje nestalih kao primarni zadatak za obe strane) i stvaranju uslova za razvoj pravnih i demokratskih sistema vlasti na Kosovu i u Srbiji;
- Ohrabriti Srbe sa prostora Kosova i Metohije da uzmu aktivno učešće u političkim procesima u okviru kosovskog sistema, kao i društvenim procesima u okviru svojih zajednica. Uključivanje u procese na Kosovu i Metohiji treba da se odvija u duhu demokratije i bez

<sup>3</sup> Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, dostupno na: <https://bit.ly/2zBHlmW>.

<sup>4</sup> InTER, bilteni dostupni na: <http://bit.ly/2MnwfIZ>.

političkih pritisaka iz Beograda. Takođe, potrebno je raditi na jačanju ljudskih resursa i kreiranje institucionalnih mehanizama za efikasniju borbu srpske zajednice za svoja prava unutar kosovskih institucija;

- Uspostaviti direktnu saradnju između institucija za sprovođenje zakona i sektora bezbednosti Beograda i Prištine, nevezano za statusna pitanja. Neophodno je da uspostave direktni kanali za razmenu informacija, koordinaciju i direktnu saradnju na operativnom nivou. Ovo je ujedno i jedan od uslova u okviru evrointegracija Srbije. Naročito je bitno uspostaviti funkcionalnu saradnju kako bi se razrešile sve okolnosti u vezi ubistva Olivera Ivanovića. Postojeća saradnja u okviru posrednika UNMIK-a, EULEX-a ili neformalnim kanalima (ILECUs) pokazala se neefikasnom, jer ne može da pruži adekvatan odgovor na bezbednosne pretnje, rizike i izazove;
- Potrebno je promeniti sadržaj i način komunikacije u javnosti i sa javnošću, tako da se izbegavaju verbalne provokacije, nacionalistički ispadi i govor mržnje prema predstavnicima vlasti na Kosovu i pripadnicima albanskog naroda. Komunikaciju u javnosti voditi na način da se ističu pozitivne strane saradnje između dva naroda, kao i kroz naglašavanje dobiti od postignutih sporazuma.