



22. FEBRUAR 2015.

UDRUŽENJE/ZAJEDNICA VEĆINSKI SRPSKIH OPŠTINA – MNOGO SPEKULACIJE, MALO PRECIZNOG DOGOVORA I ODSUSTVO IMPLEMENTACIJE

Adrian Zečiri i Piter Troh

Retko koji od koncepata koji su se pojavili u dijalogu o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije su doveli do tolikih očekivanja, kao što je Udruženje/Zajednica većinski srpskih opština (odsada: Zajednica). Međutim, skoro dve godine nakon što je postignut prvi dogovor, Zajednica ostaje mrtvo slovo na papiru, a akteri od interesa nisu postigli elementarnu saglasnost u svojim spekulacijama i izjavama. Putem niza istraživačkih studija, ECMI Kosovo pokušava da prodre kroz nejasnoće i netransparentnost koje okružuju Zajednicu. Ova prva studija ispituje implementacioni plan i proceduru, koji su dogovoreni oko uspostavljanja Zajednice, i analizira prepreke koje su do sada sprečavale implementaciju. Detaljna analiza pravnog okvira, koji se odnosi na Zajednicu, biće predmet narednih istraživačkih studija.

Sporazum i njegovo tumačenje

Dole je navedeno šest članova Prvog sporazuma iz 2013. godine o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, a koji se odnose na Zajednicu:

- (1) Zajednica će se fokusirati na većinski srpske opštine na Kosovu, ali će biti otvorena za bilo koju drugu opštinu ukoliko se njeni članovi sa tim slažu (član 1)
- (2) Zajednica će biti stvorena statutom (član 2);
- (3) Strukture Zajednice biće uspostavljene na istim principima kao postojeći statut zajednice kosovskih opština (član 3);
- (4) Opštine koje sudeluju imaće pravo da sarađuju u ostvarivanju svojih prava u skladu sa nadležnostima dodeljenim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i kosovskim zakonom i Zajednica će imati potpuni nadzor nad domenima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravlja, urbanog i ruralnog planiranja. (član 4);
- (5) Druga ovlašćena mogu biti dodeljena od strane centralne vlasti (član 5);
- (6) Zajednica će imati predstavničku ulogu pred centralnom vlašću i mesto u savetodavnom veću za zajednice sa funkcijom nadzora (član 6).

Ovi sporazumi daju vrlo malo konačnih odgovora o tome kako će Zajednica izgledati i koje će biti njene nadležnosti i funkcije. Zvaničnici srpske vlade i srpski politički predstavnici na Kosovu su predstavili Zajednicu kao preduslov i garanciju za održivost srpske zajednice na Kosovu. Oni su naglasili da će Zajednica garantovati zajednici kosovskih Srba nastavljenu i transparentnu finansijsku i strukturnu podršku od Republike Srbije u domenima ključnim za dobrobit zajednice, a koje trenutno često

obezbeđuju paralelne institucije, naime radi se o: zdravstvu, obrazovanju, ekonomskom razvoju i urbanom i ruralnom planiranju. Pored toga, Zajednica je predstavljena kao institucija koja će obezbediti zajednici kosovskih Srba zaštitu, bezbednost, stabilnost i autonomiju da odlučuje o pitanjima od interesa bez previše intervenisanja iz Prištine.¹

Predstavnici Kosova su prilično nerado prihvatili sporazum o Zajednici. Oni tvrde da Zajednica ne obezbeđuje bilo kakvu političku ili teritorijalnu autonomiju niti da ima nekakvu izvršnu vlast, već da je dobrovoljni i konsultativni mehanizam saradnje između opština, kako je predviđeno zakonom Kosova.² Kosovska vlada na ovaj način namerava da smanji zabrinutost o tome da bi Zajednica mogla da se pretvori u instituciju pod direktnom kontrolom srpske vlade, koja će upravljati autonomnom regijom unutar Kosova, što bi moglo da blokira donošenje odluka na centralnom nivou Kosova, i kako bi dokazala da Kosovo ne može da funkcioniše kao nezavisna država, nešto poput Republike Srpske u Bosni i Hercegovini.³

Implementacija prema planu

Briselski sporazum je obuhvatao plan za implementaciju svih elemenata sporazuma. Ovaj plan nije objavljen, što ukazuje na veći nedostatak transparentnosti u vezi sa Briselskim dijalogom. Što se tiče Zajednice, dogovoreno je da će dve strane osnovati upravljački tim, koji bi dobio zadatak da izradi statut za Zajednicu i pojasni „sva pitanja koja su relevantna za uspostavljanje Zajednice”. Implementacioni plan je predvideo da upravljački tim bude uspostavljen do maja 2013. i da njegov rad bude okončan do kraja oktobra 2013., nakon što je očekivano da opštinski izbori budu gotovi. Zajednica je trebalo da bude uspostavljena odmah nakon ovih opštinskih izbora. Do trenutka kada Zajednica bude uspostavljena, Tim bi preuzeo nadležnosti i predstavničku ulogu buduće Zajednice (članovi 4 i 6). Upravljački tim bi se sastojao od predstavnika četiri severne opštine, nakon što ga usvoje nadležni organi Kosova, što jasno pokazuje da će ove četiri severne opštine igrati ključnu ulogu u Zajednici.

Detaljnije objašnjenje poslova i radnih zadataka za upravljački tim.

- (1) Preuzimanje praktičnih mera za uspostavljanje Zajednice, posebno (a) stvaranje infrastrukture kancelarije za Zajednicu; (b) određivanje potrebnih resursa; i (c) preduzimanje neophodnih administrativnih inicijativa u skladu sa implementacionim planom;
- (2) Sastavljanje statuta koji bi pojasnio svrhu, administrativnu strukturu, procedure donošenja odluka i nadležnosti Zajednice (razmatrajući statut Zajednice kosovskih opština).

Do uspostavljanja Zajednice, Tim je bio zadužen da preuzme predstavničku ulogu Zajednice i nadležnosti pred centralnom vlašću:

- (3) Što se tiče predstavničke uloge Tima, jedan predstavnik upravljačkog tima bi učestvovao u savetodavnom veću za zajednice kako bi vršio svoju nadzornu funkciju, dok bi se Tim takođe konsultovao sa centralnom vlašću o svim pitanjima u vezi sa lokalnom samoupravom;
- (4) U pogledu ostvarivanja nadležnosti, Tim je bio zadužen da sastavi širi pregled aktivnosti koje su od opšteg javnog interesa, posebno u domenima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i urbanog i ruralnog planiranja. Pored toga, Tim je bio odgovoran da omogući saradnju između četiri opštine na Severu kako bi kolektivno obavljale svoje nadležnosti u skladu sa kosovskim

¹ Kako je objasnio tadašnji zamenik premijera Aleskandar Vučić kada je iznosio glavne tačke sporazuma predstavnicima severnih kosovskih opština. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=05&dd=12&nav_category=640&nav_id=713119.

² Videti, na primer, izjave predsednice Atifete Jahjaga (<http://koha.net/arkiva/?page=1,13,167599>) i tadašnjeg premijera Hašima Tačija (<http://koha.net/arkiva/?page=1,13,168067>) nakon opštinskih izbora u decembru 2013. U to vreme se smatralo da bi lokalni izbori i kasnije formiranje funkcionalnih opštinskih tela u većinski srpskim opštinama doveli do formiranja Zajednice, kako je predviđeno implementacionim planom (upor. ispod).

³ Agron Bajrami, „Zajednica srpskih opština: Od sredstava za integraciju do neuspeha” (Grupa za pravno-političke studije, 2013.). <http://legalpoliticalstudies.org/2013/12/association-of-serbian-municipalities-from-a-tool-of-integration-to-a-disaster-in-the-making/>.

zakonom i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (kako je određeno u članu 4 Prvog sporazuma) pre uspostavljanja same Zajednice.

Implementacija u praksi

Upravljački tim je uspostavljen 14. juna 2013. godine, sastavljen od predstavnika četiri severne kosovske opštine: Ljubomira Marića, Igora Kalamara, Dragana Jablanovića i Dejana Radojkovića.⁴ Nakon što je građanska inicijativa „Srpska“, uz podršku vlade iz Beograda, pobedila na lokalnim izborima iz novembra-decembra 2013. u devet od deset srpskih opština, bilo je očekivano da će Zajednica biti brzo uspostavljena, kako je bilo predviđeno implementacionim planom. Međutim, u trenutku objavljivanja ove studije, bilo je jasno da se ovaj raspored nije sledio. Skoro dve godine nakon što je sklopljen prvi sporazum, nema vesti o nacrtu statuta za Zajednicu, a akteri od interesa nisu postigli elementarni konsenzus o nadležnostima i strukturama Zajednice u svojim izjavama.

Izborni krugovi i politička nestabilnost na Kosovu delom objašnjavaju zašto je uspostavljanje Zajednice zastalo u 2014. godini. Konstantne poteškoće su okruživale organizaciju opštinskih izbora u Severnoj Mitrovici, gde je četiri izborna kruga trebalo da se održe dok gradonačelnik nije izabran u februaru 2014. Pored toga, odložena inauguracija opštinskih vlasti, posebno u severnim opštinama, blokirala je uspostavljanje Zajednice. U narednim mesecima, organizacija vanrednih parlamentarnih izbora u junu 2014. i politički zastoj koji je usledio, trajajući do decembra 2014., još jednom su zaustavili uspostavljanje Zajednice.

Tokom formiranja koalicione vlade LDK-PDK i Srpske liste, potonja stranka je zahtevala stvaranje Zajednice kao preduslov za ulazak u vladu. Predstavnici Srpske liste su uporno urgirali kako bi Zajednica trebalo da bude uspostavljena i formirana u narednim mesecima. Međutim, vladajuća koalicija do sada nije bila efikasna usled unutrašnje loše komunikacije, takođe i po pitanju Zajednice: predstavnici Srpske liste izjavljuju da će Zajednica imati svoj sopstveni budžet i da će uživati izvršna ovlašćenja;⁵ Međutim, ministarka bez portfelja i glavna pregovaračica Kosova u tehničkom dijalogu sa Srbijom, Edita Tahiri, brzo je odbacila ove izjave kao iluzorne i kontradiktorne sa kosovskim pravnim okvirom.⁶

Pored ovih spoljnih političkih faktora, postoje i unutrašnji problemi u implementacionom procesu koji su blokirali uspostavljanje Zajednice. Prvo, prilično različite pozicije i tumačenja sporazuma vlada Kosova i Srbije doveli su do apsolutnog odsustva bilo kakve održive diskusije o nadležnostima i strukturi Zajednice. Oba aktera od interesa su se uzdržala od toga da idu dalje od veoma površnih i širokih izjava o nadležnostima i strukturi Zajednice rezultirajući u diskusiji koja se fokusira pre na simbolima i retorici, nego na suštinskim pitanjima. Upravljački tim je uglavnom ostao nem o nacrtu statuta. Jedine izjave koje je izneo bile su da bi Zajednica mogla biti finansirana iz različitih budžeta, uključujući i onaj Republika Srbije i Kosova;⁷ da je nacrt statuta uzeo inspiraciju od autonomne prokrajine Južni Tirol; da su oni razmatrali mogućnost da uključe više opština u Zajednicu, kao što su buduće opštine Gora i Priluzje; i da će Zajednicu priznati i Beograd i Priština.⁸

Drugo, upravljački tim se dosta oslanjao na srpsku vladu, dok su njegovi odnosi i komunikacija sa kosovskim vlastima bili u najmanju ruku zategnuti. Ovo se pokazalo u nekoliko slučajeva. Upravljački tim nije zauzeo svoje predstavničko mesto u savetodavnom veću za zajednice, iako je ovo bilo obuhvaćeno opisom njegovih poslova i zadataka. Izveštaji kosovske vlade o implementaciji pokazuju koliko malo ona zna o radu upravljačkog tima. Štaviše, izveštaj iz januara 2014. navodi, iako je Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS) očigledno odobrilo upravljački tim, da je on prvobitno odbio da sarađuje sa MALS-om dok nije održan prvi sastanak u Mitrovici u oktobru 2013. godine. Na

⁴ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1343260/Formiran+upravlj%C4%8Dki+tim+za+Zajednicu+op%C5%A1tina.html>.

⁵ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=19&nav_id=938318.

⁶ <http://koha.net/index.php/inc/moti.html?id=27&l=38786>

⁷ <http://koha.net/arkiva/?page=1,13,166749>.

⁸ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=11&dd=10&nav_id=922041.

zajedničkom sastanku koji je održan u Briselu 3. Decembra 2013., upravljački tim navodno nije predstavio nacrt statuta, dok je delegacija MALS-a predstavila nacrt statuta zasnovan na statutu Asocijacije kosovskih opština.⁹ U nastavku izveštaja od 10. oktobra 2014., kosovska vlada je navela da su se odnosi sa upravljačkim timom poboljšali, i pored toga što su nadležnosti Tima malo sužene sa „pripremanja nacrta statuta za Zajednicu i pružanja logističke/tehničke podrške” na samo „pružanje logističke/tehničke podrške”. Takođe je rečeno da će uspostavljanje Zajednice desiti samo nakon okončanja implementacionog procesa u oblastima bezbednosti i pravde, vodeći ka normalnim uslovima za funkcionisanje Zajednice.¹⁰

Nedostatak komunikacije se naposljetku odnosi i na javnost, koja je bila potpuno neinformisana o predviđenim nadležnostima i strukturama Zajednice. Ovo je izazvalo strah i nesigurnost među zajednicom kosovskih Srba i takođe drugim nealbanskim zajednicama u vezi uticaja Zajednice na njihov svakodnevni život, pogotovo u onim domenima u kojima one trenutno i dalje zavise od srpske države za finansiranje i organizaciju. Ovo je takođe izazvalo neizvesnost među kosovsko albanskom zajednicom zbog uticaja Zajednice na funkcionisanje kosovske države.

Zaključak i preporuke

Prilično suprotne interpretacije sporazuma o Zajednici pokazuju da će implementacija biti veliki izazov i da će zahtevati dosta vremena. I zaista, retko da je bilo toliko uloga u igri, kao u ovoj sa Zajednicom. Ne samo da ona ima potencijal da izmeni ceo sistem zaštite zajednica na Kosovu, već dotiče celokupno funkcionisanje ustavnog poretka Kosova. U tom smislu, sporazum o Zajednici nije samo još jedan tehnički sporazum koji je postignut u Briselu sa Srbijom, i sa njim treba postupati u skladu sa tim, tačnije sa više inkluzivnosti i transparentnosti. Skoro dve godine nakon što je prvi sporazum ostvaren, jasno je da sporazum i implementacioni plan nisu obezbedili podsticaje za konstruktivan dijalog, posebno ako se uzme u obzir veliki prostor za različita i čak suprotna tumačenja. Ovom procesu je potreban novi početak.

Zbog ovoga bi obnovljeni pregovori pod okriljem EU između Srbije i Kosova trebalo da dovedu do **jasnog i konačnog elementarnog dogovora o strukturi, nadležnostima i finansiranju Zajednice**. Takav radni sporazum bi trebalo da eliminiše fundamentalne dvosmislenosti i tako omogući značajne i delotvorne diskusije o Zajednici koje dosežu izvan simbolizma i retorike. Sporazum bi takođe trebalo da postavi **jasne radne principe i da usvoji novi implementacioni plan**, s obzirom da je plan iz 2013. sada već izlišan.

Nakon što takav osnovni sporazum bude postignut, bilo bi dobro rešiti i odrediti konkretne detalje kroz **proces koji bi obuhvatao konstruktivno učeće svih aktera od interesa**. Poslednja stvar koja je sada potrebna Kosovu je sporazum koji ne priznaju relevantni politički akteri, kako oni na centralnom nivou, tako i oni na lokalnom. Stoga, radni sporazum, koji bude sklopljen u Briselu, trebalo bi da predvidi sveobuhvatni proces na Kosovu kako bi poboljšao pregovore o detaljima i strukturi Zajednice. Nadležnosti i dužnosti upravljačkog tima bi bilo poželjno preusmeriti i učiniti ih transparentnim. Tim bi trebalo da zadrži odgovornost izrade nacrta statuta za Zajednicu, ali da o tome pregovara sa Ministarstvom administracije lokalne samouprave i vladom Kosova, koji bi imali poslednju reč. Sastav Tima bi trebalo da se promeni tako da ne budu uključeni samo predstavnici iz četiri severne opštine, već predstavnici iz svih većinski srpskih opština na Kosovu.

U trećoj fazi, nacrt statuta za Zajednicu treba da odobri vlada Kosova u okvirima briselskih pregovora. U

⁹ Republika Kosovo. *Situacija u sprovođenju Briselskog sporazuma. Izveštaj predat Evropskoj uniji / Evropskoj službi za spoljne poslove od strane vlade Republike Kosovo* (16. januar 2014.), str.18. http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_implementation_state_of_play_of_the_Brussels_Agreements_160114-signed.pdf.

¹⁰ Republika Kosovo. *Implementacija Briselskog sporazuma: Situacija, januar–septembar 2014. Izveštaj predat Evropskoj uniji / Evropskoj službi za spoljne poslove od strane vlade Republike Kosovo* (10. oktobar 2014.), str.17. http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_Implementation_of_Brussels_Agreements_101014.pdf.

POLICY PAPER

zavisnosti od prirode sporazuma, tačnije, ukoliko se amandmani zakona pokažu neophobnim, biće potrebno uključiti i Skupštinu Kosova.

Najzad, smisleni dijalog o Zajednici bi trebalo da uračuna i **transparentnost za javnost** kako bi odagnao strahove i neizvesnosti među stanovništvom većinski srpskih opština o uticaju Zajednice na njihov svakodnevni život. Pored toga, treba da ublaži legitimnu zabrinutost albanskog stanovništva o uticaju Zajednice na funkcionisanje kosovske države, koja je u srcu svih pregovora i neslaganja između Kosova i Srbije u proteklih 20 godina. Ovo je komplikovan proces i brzo rešenje je niti moguće niti delotvorno.

*Za više informacija molimo da nas kontaktirate na + 381 (0) 38 224 473, ili preko email-a:
info@ecmikosovo.org*

Dodatni izveštaji i političke analize:

- [Jedinstveno pravosuđe i pravni system na Kosovu?](#)
15. februar 2015.
<http://goo.gl/yZHgX3>
- [Šta treba zapamtiti iz slučaja Jablanović?](#)
8. februar 2015.
<http://goo.gl/BUFXp9>
- [ECMI Kosovo poziva na razumnost i delovanje u vezi sa protestima u Prištini](#)
25. januar 2015.
<http://goo.gl/vqEVaQ>
- [Stvaranje radnog ambijenta unutar vlade Kosova](#)
19. januar 2015.
<http://goo.gl/fqTYG5>
- [ECMI Kosovo osuđuje blokadu ulaza u srpsku pravoslavnu crkvu u Đakovici](#)
7. januar 2015.
<http://goo.gl/RQZ5A1>
- [Politički izveštaj: Formiranje nove vlade Kosova, zastupljenost manjinskih zajednica i izazovi koji predstoje](#)
10. decembar 2014.
<http://goo.gl/ztDfOI>
- [Pregled nedavne bezbednosne situacije na Kosovu](#)
4. novembar 2014.
<http://goo.gl/3RylIC>
- [Manjinske zajednice žele da okončaju politički zastoj](#)
23. oktobar 2014.
<http://goo.gl/sBf53x>
- [Političke stranje manjinskih zajednica u promenljivoj političkoj klimi Kosova](#)
31. jul 2014.
<http://goo.gl/sSc7dn>
- [ECMI Kosovo poziva na mir nasuprot eskalirajućim etničkim tenzijama nakon fudbalskog meča između Srbije i Albanije](#)
15. oktobar 2014.
<http://goo.gl/88dOMR>
- [Premošćivanje podele: osnivanje zajedničkog odbora za grad Mitrovicu](#)
27. jun 2014.
<http://goo.gl/d6XKws>
- [Opšti izbori na Kosovu: pregled pitanja, izazova i političke scene uoči glasanja 8. juna](#)
2. jun 2014.
<http://goo.gl/qlrHmd>

O ECMI Kosovu

ECMI Kosovo je vodeća nevladina organizacija, koja se bavi pitanjima manjina na Kosovu, sa ciljem da razvije inkluzivne i reprezentativne institucije odgovorne za pitanja zajednica, koje podržavaju stabilno i multi-etničko Kosovo. ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i implementaciji relevantnog zakonodavstva podržava institucionalizaciju vladinih tela koja predstavljaju zajednice i povećava kapacitet aktera civilnog društva i vlade kako bi sarađivali na konstruktivan i održiv način.