

# ZAJEDNICA/ASOCIJACIJA SRPSKIH OPŠTINA

*"Zbir svih naših strahova"*



Zajednica/Asocijacija srpskih  
opština: Zbir svih naših  
strahova

Ovaj projekat je podržala Kosovska fondacija za otvoreno društvo (KFOD).  
Mišljenja, nalazi i/ili zaključci koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne predstavljaju nužno stavove Kosovske fondacije za otvoreno društvo (KFOD).

Autori: Branislav Nešović i Riccardo Celeghini

Copyright © Jun 2015, AKTIV

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan bez prethodnog pismenog odobrenja izdavača.

Objavljuje:

NVO AKTIV  
Čika Jovina 9/27, North City II/6, Mitrovica  
Imejl adresa: [office@ngoaktiv.org](mailto:office@ngoaktiv.org)  
Veb-stranica: [www.ngoaktiv.org](http://www.ngoaktiv.org)

## Sadržaj:

Sažetak .....	I
Preporuke.....	III
Uvod – Zbir svih naših strahova.....	1
Briselski dogovor.....	3
Formiranje ZSO: Suprotstavljena tumačenja i očekivanja.....	6
- Stav Beograda: Ništa nije dogovoreno dok se sve ne dogovori .....	6
- Stav Prištine: Prvo se složimo oko svega, a onda diskutujemo ni o čemu .....	9
- Mišljenje lokalne zajednice.....	12
o Tehnokratski proces bez ljudskog lika.....	12
o Sve se svodi na strah.....	13
o Shvatanja i očekivanja .....	16
Zaključak.....	19
Bibliografija.....	21

**Lista skraćenica:**

AKO – Asocijacija kosovskih opština

ZSO/ASO – Zajednica/Asocijacija srpskih opština

CIG – Savet za inkluzivnu vladavinu (eng. Council for Inclusive Governance)

EEAS – Evropska služba za spoljne poslove (eng. European External Action Service)

EU – Evropska unija

LDK – Demokratska liga Kosova

NVO – Nevladina organizacija

PDK – Demokratska partija Kosova

SSA – Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji

Srpska – Srpska lista

## **Sažetak:**

Zajednica srpskih opština bila je kamen temeljac Briselskog sporazuma. Danas, dve godine nakon potpisivanja Sporazuma, prvobitni uspeh procesa ozbiljno je ugrožen usled zastoja u osnivanju ZSO/ASO. Prvobitno predviđeno za kraj 2013, njeno uspostavljanje i dalje visi u vazduhu i podložno je brojnim sporovima, žestokim raspravama i pogrešnim tumačenjima, koja naviru sa svih strana. Uspeh Briselskog sporazuma i naknadne integracije srpske zajednice u Kosovo zavisi od uspešnog sprovođenja onih tačaka Sporazuma koje se odnose na Zajednicu srpskih opština. Uprkos ovoj realnosti, nijedna strana u procesu nije pokušala da razume ili odgovori na osnovanu zabrinutost zajednice kosovskih Srba kada je reč o sprovođenju Sporazuma, a pogotovu osnivanju ZSO. Da li je ovaj pristup održiv na duge staze? Da li se Sporazum može nazvati uspešnim ukoliko ostavi srpsku zajednicu nezadovoljnom i obespravljenom i ukoliko ZSO ne bude imala mogućnost da odgovori na potrebe građana? Kako bi svaka strana trebalo da pristupi ovom problemu?

Ovaj izveštaj, koji je napisala NVO Aktiv, pokušava da odgovori na ova pitanja nudeći analizu različitih interpretacija Beograda i Prištine u vezi sa ZSO, a u poređenju sa stavovima lokalnog stanovništva na Severnom Kosovu. Pozivajući se na primarne i sekundarne izvore, uključujući i pregled nekoliko analiza i političko-pravnih dokumenata, ovaj izveštaj pruža prikaz strahova, tumačenja i očekivanja koje srpska zajednica ima od ZSO. Glavni nalazi ovog izveštaja ukazuju na to da je prepoznavanje i odgovaranje na strahove i strepnje srpske zajednice oko ZSO/ASO – nužno za uspeh Briselskog sporazuma i integraciju srpske zajednice u kosovski pravni sistem. ZSO, koja bi bila pravičnija po uzoru na potrebe i očekivanja zajednice, bi poboljšala osećaj sigurnosti i postavila osnove za još održivije međuetničke odnose.

## **Nalazi:**

- Beograd i Priština imaju poprilično suprotstavljena tumačenja i očekivanja oko osnivanja i uloge ZSO.

„Konstruktivna dvosmislenost“, primenjena tokom pregovora, bila je odlučujuća za postizanje dogovora, ali sada predstavlja prepreku za njegovu implementaciju. Nedostatak jasnoće omogućio je dvema vladama da Sporazum objasne njihovim javnostima na nepotpun način; no, čak i unutar tih vlada, postoje različiti stavovi. Ovakva situacija ne samo da dalje odlaže osnivanje ZSO, već i povećava strahove lokalne zajednice oko celokupnog procesa.

- Proces osnivanja ZSO je tehnokratski i nedostaje mu ljudskog lika. Manjak transparentnosti šteti procesu, jer povećava osećaj nesigurnosti srpske zajednice.

Najveća briga je odstranjivanje srpske zajednice iz celog procesa. Proces je sam po sebi tehnokratski, oslanja se na eksperte iz radnih grupa i pregovore iza zatvorenih

vrata, i u potpunosti mu nedostaje ljudska dimenzija. Građanima je nejasno ko ovaj Sporazum poseduje, a ko je njegov glavni korisnik. Političke elite i eksperti iz radnih grupa ne mogu biti glavni korisnici, već to samo mogu da budu građani, u čije ime je Sporazum i potpisan.

- Opšti manjak informacija u srpskoj zajednici o samom procesu, kao i činjenica da se sada već preko dve godine i dalje nalaze na „tankom ledu“ u vezi sa osnivanjem ZSO – izazvali su strah, nesigurnost, nezadovoljstvo i nepoverenje, što pretilo da ugrozi celokupan proces. Strpljenje srpske zajednice dostiže tačku ključanja.

Neizvesnost i nezadovoljstvo su emocije koje preovladavaju u srpskoj zajednici na Severu. Preovlađujuća briga srpske zajednice na Severu je njen budući odnos sa Beogradom i samo finansiranje ZSO. Potpuna integracija bez garancija o zaštiti nivoa javnog zaposlenja, zdravstvenih i obrazovnih usluga, mreža socijalne sigurnosti i subvencija iz Beograda – mogla bi da dovede do ozbiljnog pogoršanja ekonomskog napretka zajednice, a da samim tim, kao posledica, postane ozbiljan društveni problem. Zdravstvo i obrazovanje su još jedan bitan deo jednačine uspešne implementacije Briselskog sporazuma i budućeg funkcionisanja ZSO. Za građane, funkcionisanje zdravstva i obrazovanja po ugledu na srpsko zdravstvo i obrazovanje – je crvena linija koja ne bi smela biti prekoračena.

- Viđenja i očekivanja srpske zajednice oko osnivanja ZSO se svakodnevno iznose, ali bi pažljiva razmatranja njihovih zahteva, uz ispunjavanje nekih od njihovih očekivanja mogla da na duge staze dovedu do uspešne integracije i smanjenja međuetničkih tenzija.

Uprkos činjenici što je celokupan proces doneo sa sobom napetost i strah, osnivanje Zajednice srpskih opština okarakterisano je kao najpozitivniji deo Sporazuma, s obzirom na to da građani imaju velika očekivanja od njenog osnivanja. Kada je reč o ovlašćenjima koje bi ZSO imala, lokalna zajednica ima uglavnom svakidašnja nadanja, ona koja se odnose na umanjivanje postojeće napetosti na Severu i ona koja bi još jednom ponudila potvrđivanje budućeg opstanka. Pre svega, kosovski Srbi su podvukli neophodnost posedovanja tela koje bi imalo izvršna ovlašćenja, pogotovu u odlučujućim oblastima poput obrazovanja, zdravstva, ekonomskog razvitka i prostornog planiranja. Po njihovom mišljenju, samo autonomno telo bi moglo da poboljša životne uslove, sačuva ih od majorizacije na Kosovu i obezbedi održivost zajednice.

## **Preporuke:**

Briselskim sporazumom, Beograd, Priština i međunarodna zajednica su otpočeli proces integracije srpske zajednice u kosovski pravni i politički okvir. Zajednica/Asocijacija srpskih opština mogla bi da odigra korisnu ulogu u ovom poduhvatu, jer bi mogla da se iskoristi za uglađivanje procesa, da posluži za građenje mera poverenja u cilju povećanja osećaja sigurnosti i zajednice, kao i da postavi temelj za ostvarivanje održivijih međuetničkih odnosa. Ono što sledi je u svrhu dostizanja tih ciljeva:

Opšte preporuke u vezi sa Zajednicom/Asocijacijom srpskih opština:

- Trebalo bi preneti veće nadležnosti na Zajednicu/Asocijaciju srpskih opština, uključujući izvršne nadležnosti u sferama obrazovanja, zdravstva, ekonomskog razvoja i prostornog planiranja. Ovo bi moglo da bude okarakterisano kao pretnja za zajednicu kosovskih Albanaca, ali bi na ovo pre trebalo gledati kao na faktor koji će osigurati dugoročnu stabilnost, time što će na početku ponuditi sigurnost srpskoj zajednici u domenu njihove bezbednosti, a zatim i kao zalog za zajedničku uspešnu budućnost obe zajednice u ovom delu Balkana. Proširenje nadležnosti, predviđeno sadašnjim kosovskim zakonima, ne bi bilo ustupak bez presedana, već znak demokratske vladavine i nagoveštaj zrelosti kosovskog društva. Da bi se izgradilo poverenje, neophodno je da dominantna većina uzme u obzir ozlojeđenost i zabrinutost nacionalne manjine. Kako bi se ovaj cilj dostigao, neophodne su promene određenih kosovskih zakona (na primer, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o međuetničkoj saradnji, Zakona o finansiranju lokalne samouprave). Te promene bi bile protumačene kao znak dobre volje i iskrene želje za održivom integracijom kosovskih Srba u društvo.
- Iskrene veze kosovskih Srba i Beograda trebalo bi da se razumeju kao opravdani interes. U tom duhu, tumačenje kosovskih pravnih okvira i ugovora postignutih tokom dijaloga u Briselu, a posebno oko ZSO, bi trebalo da imaju pozitivan pristup tim namerama. Zajedno sa gustom mrežom pravne zaštite, omogućene kroz politiku decentralizacije i konstruktivnim tumačenjem Briselskog sporazuma, podrška iz Beograda bi mogla da pomogne u smanjenju nepoverenja i straha među srpskom zajednicom na Kosovu. Konstruktivan pristup iz Beograda, koji je u stalnoj saradnji sa političkom elitom Prištine u vezi sa zaštitom prava zajednice kosovskih Srba, i koji drži komunikaciju otvorenom, kako bi se ukazalo na probleme u tom domenu, može se protumačiti pre kao dobit, umesto kao problem.
- Finansiranje javnog zaposlenja, infrastrukturnih projekata i projekata sa ciljem ekonomskog razvoja u regijama sa srpskom većinom bilo je, do sada, suštinski

najvažnije za održanje socijalnog mira, sigurnosti i bilo je u službi zaustavljanja migracije Srba. Ako bi se finansijskoj pomoći srpskoj zajednici iz Beograda pristupilo na pravi način, na onaj način koji se odnosi na ekonomski razvoj, ona bi se mogla protumačiti kao pozitivna, jer bi mogla da održi nivo zaposlenja i javne potrošnje u okviru Kosova, a time pospeši razvoj kosovske ekonomije.

- ZSO/ASO bi trebalo da ima izvršna ovlašćenja u četiri oblasti koje su navedene u Sporazumu, ali i koordinisano delovanje u drugim za srpsku zajednicu na Kosovu bitnim oblastima, poput javnih preduzeća, uključujući komunalna preduzeća, rudarstvo, posedovanje i rukovođenje imovinom i drugo.
- ZSO/ASO bi trebalo da bude političko-reprezentativno telo kosovskih Srba. Struktura, način donošenja odluka i način predstavljanja u ZSO/ASO bi trebalo da garantuje jednaka prava obe, geografski odvojene, srpske zajednice, ne samo iz opština sa srpskom većinom, već i onih srpskih predstavnika koji su izmešteni po enklavama, kako bi ZSO/ASO služila jednakom predstavljanju svih kosovskih Srba. Iz istog razloga, osnivanje ZSO/ASO bi trebalo da predvidi mehanizme koji bi sprečili partijski vođenu kontrolu/nadmoć.
- ZSO/ASO treba da upravlja Fondom za razvoj Severa i koristi ga kako bi se pravilno rasporedila sredstva za razvoj svih srpskih zajednica na Kosovu, uključujući i one zajednice južno od reke Ibar. Pored toga, ZSO/ASO treba da na transparentan i smislen način upravlja zahtevima za alociranje sredstava iz budžeta Republike Srbije.
- ZSO/ASO treba da ima vodeću ulogu u upravljanju srpskim obrazovanjem i zdravstvom, posebno u institucijama od velikog društvenog značaja, kao što su Univerzitet u Severnoj Mitrovici i sekundarni medicinski centri. Opštine nemaju dovoljno resursa, a ni iskustva da vode tako komplikovane sisteme kao što su univerzitetsko obrazovanje i sekundarna zdravstvena zaštita. Srpska zdravstvena zaštita i obrazovanje su masovni sistemi kojima upravljaju nadležna ministarstva u Beogradu koja su garant njihove održivosti. Kako bi obezbedili najviši kvalitet usluga odeljenja za obrazovanje i zdravstvo, ljude unutar ZSO/ASO bi trebalo da poduče ljudi iz srpskih nadležnih ministarstava s kojima i nakon toga ovi prvi moraju nastaviti da komuniciraju. Sredstva za obrazovanje i zdravstvo treba da se raspoređuju kroz ZSO/ASO, a ne kroz opštine.
- Kako je predloženo u izveštaju BPRG, ZSO/ASO treba svim građanima da ponudi pro bono pravnu pomoć i drugu vrstu podrške prilikom korišćenja institucija, posebno građanima izolovanim u srpskim enklavama.

## Beogradu, Prištini i EU:

- Opšti manjak informacija o procesu i činjenica da se, čak i nakon dve godine, srpska zajednica na Severu drži na tankom ledu. Kada su u pitanju informacije o formiranju ZSO/ASO, one izazivaju strah, nesigurnost, nezadovoljstvo i nepoverenje među Srbima. Sve tri strane treba da se obavežu da će povećati transparentnost procesa tako što će objaviti prve predloge Statuta ZSO/ASO i dati ih javnosti na razmatranje. EU takođe treba da vrši pritisak na obe strane da nakon pregovora o ZSO/ASO u Briselu daju zajedničko saopštenje za javnost o postignutim dogovorima, tako će se izbeći dvosmislenost u tumačenju dveju strana.
- Trojni pregovori o osnivanju ZSO/ASO treba da počnu što je ranije moguće, po mogućstvu – na sledećem sastanku između dva premijera zakazanog za 23. Jun, u Briselu. To treba učiniti ne samo zbog politike uslovljavanja EU u procesu evrointegracija, već i zato što ZSO/ASO treba da reši veliki broj teških pitanja i ublaži nesigurnosti koje je stvorio Briselski sporazum. Ovaj neprekidni status quo nije održiv na duže staze i zato rešenje za osnivanje ZSO/ASO mora biti imperativ.
- Formiranje ZSO/ASO ne sme zavisiti od raspuštanja takozvanih „paralelnih institucija“, ova dva procesa moraju da se odvijaju paralelno. Preuranjeno raspuštanje ovih institucija će dovesti do toga da se srpska zajednica oseća obespravljeno, zbog čega će njen stav prema čitavom procesu biti još negativniji. Pre zatvaranja „paralelnih institucija“, rešenje se mora naći za sve one zaposlene koji bi mogli biti proglašeni tehničkim viškom usled procesa integracije. Mora im se naći, ili zaposlenje kroz ZSO/ASO, ili im se trebaju osigurati penzije – kao što je bilo urađeno u slučaju sudstva i policije. Pored toga, određene mreže socijalne sigurnosti moraju obezbediti nadležna ministarstva u Beogradu, a njihovo trajno finansiranje treba da bude uređeno preko ZSO/ASO.

## Prištini i Beogradu:

- Politički proces u Briselu ne donosi pobjedu samo jednoj strani, a političke elite u Beogradu i Prištini treba da prestanu da o njemu razgovaraju koristeći termine *pobeda* ili *poraz*, već treba da počnu da stvaraju pozitivniju sliku procesa. Vlade, politički predstavnici i drugi zvaničnici na Kosovu i u Srbiji treba da prestanu sa zapaljivim diskursom koji podstiče nacionalizam i etnički motivisane zločine na terenu, i okrenu se saradnji u regionalnim razvojnim projektima kako bi stvorili sigurnije uslove za život svojih glasača.

- Beograd i Priština treba pažljivo da pristupe budućem finansiranju srpske zajednice na Kosovu, uzimajući u obzir njenu održivost i zavisnost od zapošljavanja u javnom sektoru kao i posledice koje može proizvesti preuranjeno rešenje ovog problema.

### **Vladi u Prištini:**

- Priština treba da prilagodi postojeće zakone kako bi stvorila uslove za stvaranje ZSO/ASO. Treba usvojiti set zakona o ZSO/ASO koji će obuhvatiti ne samo njene nadležnosti, već i način finansiranja i nivo povezanosti sa vladom u Beogradu i vladom u Prištini.
- Kao što je objašnjeno u opštim preporukama, finansiranje Beograda u svrhu ekonomskog napretka srpske zajednice ne treba doživljavati kao pretnju dok god se usmerava kroz trezor u Prištini i dok taj novac ima jasnu svrhu.
- Kao što je predloženo u izveštaju Big Deal-a, vladu u Prištini treba ohrabriti da uradi nacrt i implementira novu strategiju komunikacije sa severnim opštinama. Ovaj čin bi potvrdio iskrenost namere da se svi građani Kosova uključe u društvo. Termine *pobeda*, *poraz* i *nasilna integracija* treba zameniti terminom *saradnja*.

### **Vladi u Beogradu:**

- Otpočeti konsultacije o nacrtu statuta ZSO/ASO sa širom srpskom zajednicom, tj. političkim vođama, civilnim društvom, univerzitetom. Oni mogu ponuditi korisne savete o tome šta je izvodljivo u procesu implementacije.
- Dati veću ulogu i odgovornosti lokalnim srpskim političarima i podržati ih kako bi bili proaktivniji u procesu.
- Da se obaveže da će obezbediti finansijska sredstva za buduće funkcionisanje ZSO/ASO i srpske zajednice na Kosovu i nedvosmisleno izrazi nameru da nastavi da ulaže u ekonomski razvoj i funkcionisanje institucija u opštinama sa srpskom većinom. Bitno je da dotok novca iz Srbije bude što transparentniji kako bi na adekvatan način pružio podršku ekonomskom razvoju regiona kao i umanjio strah koji Priština ima od centrifugalnih tendencija.

## **Lokalnom srpskom političkom vođstvu:**

- Srpsko političko vođstvo na Kosovu mora da zahteva veću ulogu u procesu pregovora o ZSO/ASO. Jedan pozitivan znak je činjenica da su oni učestvovali u prvoj rundi pregovora održanoj u Briselu. Budući da su oni svojim učešćem na lokalnim izborima dali legitimnost čitavom procesu pokrenutom Briselskim sporazumom, onda oni takođe moraju iskoristiti povlastice i nadležnosti koji su im dati zakonom, kako bi vršili pritisak na to da političke vođe u Prištini ispoštuju potpisane sporazume o osnivanju ZSO/ASO.
- Iskoristiti potencijal srpskog civilnog sektora na Kosovu i konsultovati se sa njima po pitanju osnivanja ZSO/ASO.
- Pozvati zainteresovane strane unutar srpske zajednice na konsultacije o ZSO/ASO.

## Uvod – Zbir svih naših strahova

„Ovo više nema nikakve veze sa Zajednicom/Asocijacijom srpskih opština! Sada se radi o strahu! Kosovski Srbi se plaše diskriminacije i majorizacije, kosovski Albanci i međunarodna zajednica se plaše nove Republike Srpske, jednog nefunkcionalnog sistema i centrifugalnih tendencija, političari se plaše da će ih glasači doživeti kao slabiće, plaše se da će napraviti grešku...”

Ovaj prilagođeni citat smo preuzeli iz filma „Zbir svih naših strahova” (2002), snimanog po romanu Toma Klensija, kako bismo metaforički predstavili situaciju na terenu kada je u pitanju formiranje Zajednice/Asocijacije srpskih opština (ZSO/ASO)<sup>1</sup>. ZSO je bila kamen temeljac Briselskog sporazuma koji je bio predstavljen kao okvir za postepenu integraciju srpske zajednice u kosovski pravni i politički sistem. Dve godine nakon potpisivanja Sporazuma, stvaranje ZSO, prvobitno planirano za kraj 2013, i dalje lebdi u vazduhu, a pritom je postalo predmet brojnih sporova, oštih rasprava, pogrešnih interpretacija i odlaganja koja su proizvod delovanja svih strana. Svi akteri u procesu su uhvaćeni u kolo straha koje pogoršava tenzije između zajednica na terenu i dodatno odlaže rešavanje problema formiranja ZSO.

Glavni razlog odlaganja su nejasnoće u razumevanju uloge i nadležnosti ovog tela. Neodređena formulacija tačaka Briselskog sporazuma bila je korisna kada se težilo dostizanju dogovora prihvatljivog obema stranama na samom začetku ovog Sporazuma, ali sada je ta neodređenost postala prepreka implementaciji, budući da je obe strane sada implementiraju sa stanovišta sopstvenih interesa – koji su, u ovom slučaju, dijametralno suprotstavljeni. Nacrt statuta koji je trebalo da bude rezultat rada implementacionog tima sastavljenog od stručnjaka iz četiri severnih opština sa srpskom većinom, i koji je trebalo objaviti u mesecima nakon potpisivanja Briselskog sporazuma, još nije objavljen i za sada je samo predmet spekulacija.

Politička situacija koja je vladala u periodu koji je bio označen za formiranje ZSO je takođe bila veoma složena: izborni periodi u Srbiji, u EU i na Kosovu 2014. i šestomesečni zastoj izazvan poteškoćama u formiranju Vlade u Prištini, koji je odložio proces implementacije i ostavio srpsku zajednicu na Kosovu u nedefinisanoj situaciji. Uprkos koalicionom sporazumu između Srpske liste, *Demokratske lige Kosova* (LDK) i Demokratske partije Kosova (DPK), koji je predvideo stvaranje ZSO sredinom maja 2015, konstantne borbe unutar koalicije, unutrašnji problemi Kosova i dvomesečno odsustvo Srpske liste iz Vlade koje je bilo reakcija na razrešenje sa dužnosti Ministra za zajednice i povratak, Aleksandra Jablanovića – su dodatno usporili proces stvaranja ZSO.

Čini se da će se najzad, nakon brojnih odlaganja i poseta međunarodnih aktera, dve strane sastati u Briselu i pokrenuti pitanje ZSO, njenih nadležnosti i konkretnih koraka koje treba preduzeti u njenom stvaranju. Prvi sastanci održani su krajem maja u prostorijama Evropske službe za spoljne poslove (EEAS), između zvaničnika iz EU i

---

<sup>1</sup> Skraćenice ZSO i ASO biće korišćene naizmenično u ovoj analizi. ZSO ćemo koristiti kada objašnjavamo stavove Beograda i lokalne zajednice, dok će se ASO koristiti prilikom objašnjavanja stavova Prištine.

Beograda kojima su se pridružila i dva predstavnika kosovskih Srba. Predstavnicima iz Prištine nisu prisustvovali ovom sastanku.

Odlaganja u stvaranju ZSO su imala negativni uticaj na kosovske Srbe. Kosovski Srbi su se našli pod pritiskom zbog nedostatka prilika za ekonomski i socijalni razvoj, loših bezbednosnih uslova, institucija koje nisu u stanju da na efikasan način odgovore na njihove potrebe i velikih očekivanja usmerenih prema ZSO koja je trebalo da reši sve veći broj ozbiljnih problema i ublaži nesigurnost koje je stvorio Briselski sporazum. Ovaj *status quo* koji trenutno vlada je neodrživ i zato rešenje za formiranje ZSO mora postati imperativ.

Ovaj izveštaj je pisan sa namerom da ponudi analizu različitih tumačenja izraženih u Beogradu i u Prištini, a koji se tiču ZSO i koji su u suprotnosti sa tumačenjem lokalne zajednice sa Severa Kosova. Cilj ovog izveštaja je da donosiocima odluka ponudi predloge koji bi poboljšali uslove života kosovskih Srba tako što će uzeti u obzir njihovo mišljenje. Suvišno je reći da je ekonomski, društveni i kulturni razvoj srpske zajednice u interesu Kosova, kao i celog regiona, zato što bi takva unapređenja umanjila tenzije i omogućila razvoj miroljubivih odnosa između nacionalnih grupa.

Istraživanje je prevashodno zasnovano na podacima dobijenim iz intervjua koje su sprovodili članovi organizacije Aktiv sa članovima zajednice i ekspertima iz Beograda, Prištine i sa Severa Kosova. Pored toga, u pokušaju da dobijemo uvid u stavove i brige građana kada je reč o Briselskom sporazumu, pored intervjua, u poslednjih 5 meseci, sproveli smo i 6 fokus grupa na Severnom Kosovu. U istraživanje je takođe uključen i pregled nekoliko političkih i pravnih dokumenata, uključujući i zvanične izveštaje koji su ključni za podrobno razumevanje situacije. Naša namera je bila da dobijemo informacije o najrazličitijim stavovima kako bismo jasno opisali sve mogućnosti i pružili objektivnu analizu i preporuke zasnovane na potrebama građana. Konkretno, izvori korišćeni u ovom izveštaju su zvanični izveštaji vladinih institucija u Beogradu i Prištini, nevladinih organizacija i istraživačkih instituta, EU i međunarodnih organizacija, kao i izveštaji srpskih i kosovskih medija.

## Briselski sporazum

„Prvi sporazum o principima normalizacije odnosa“ ili Briselski sporazum – je postao pokretač promena u procesu normalizacije odnosa između Beograda i Prištine. Dve godine nakon tehničkih pregovora koji su stvorili uslove za pregovore na višem nivou, između dva premijera, i osam rundi pregovora, 19. aprila 2013. došlo je do potpisivanja Sporazuma u Briselu. Zalog Beograda su bili pregovori o pristupanju EU, a put do tih pregovora je bio napredak u procesu dijaloga i normalizacije odnosa. Zalog Prištine, pored Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), bilo je i širenje njenog pravnog sistema na sve četiri opštine na Severu Kosova. Rezultati Sporazuma o normalizaciji su, blago rečeno, bili različiti. Pored činjenice da je samo četiri (4) od šesnaest (16) sporazuma od 2011. u potpunosti sprovedeno, opseg u kojem je preostalih 12 sporazuma primenjeno varira<sup>2</sup>. Posebno zabrinjavaju kašnjenja u implementaciji aprilskog Sporazuma. Opisan kao istorijski i jedan od najvećih uspeha evropske diplomatije<sup>3</sup>, kruna svih sporazuma, Briselski sporazum nije doneo vidljive rezultate ni dve godine nakon potpisivanja. Formiranje Zajednice/Asocijacije srpskih opština (ZSO) koja je predmet prvih šest tačaka sporazuma se na kraju izdvojilo kao kamen spoticanja prilikom implementacije i integracije Srba u kosovski pravni okvir koja je trebalo da bude rezultat te implementacije. Koliko je pitanje ZSO osetljivo ne samo za Beograd, već i za Prištinu vidi se upravo u načinu na koji dve strane tumače i predstavljaju ovo pitanje svojim javnostima, koji je toliko različit da stvara dublja neslaganja i dublje nesigurnosti.

Aprilski sporazum predlaže stvaranje autonomnog tela integrisanog u kosovski sistem. Sporazum navodi „da će se formirati Asocijacija/Zajednica većinskih srpskih opština“ gde će članstvo biti otvoreno „za bilo koju drugu opštinu“<sup>4</sup>. Struktura ZSO „biće uspostavljena po istim osnovama postojećeg statuta Asocijacije kosovskih opština“, dakle, imaće Predsednika, Potpredsednika, Skupštine i Veća<sup>5</sup>. Struktura ZSO će zavistiti od rezultata opštinskih izbora i trebalo bi da uključi/uključuje pojedince kojima su povereni mandati na lokalnom/opštinskom nivou.

Članovi tačke 4 i 5 ovog Sporazuma navode da će ZSO imati „full overview/potpuni nadzor“ u sledećim oblastima:

- ekonomski razvoj;
- obrazovanje;
- zdravstvo;
- urbano i prostorno planiranje;
- moguće su i dodatne nadležnosti delegirane od strane centralnih vlasti<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> BIRN (2015) – „Big Deal – Lost in Stagnation“, Dostupno na: [http://crta.rs/uploads/documents/2015-04-27%2010:05:10\\_a\\_44\\_1\\_en\\_doc.pdf](http://crta.rs/uploads/documents/2015-04-27%2010:05:10_a_44_1_en_doc.pdf) „Od 16 sporazuma, samo četiri su sprovedena u potpunosti. Carinski pečati, razmena registara građana, opštinski izbori na Severu Kosova i obrazovanje odbora za primenu. Situacija je ista kao i pre šest meseci.“

<sup>3</sup> EU Observer (2013) “Kosovo-Serbia deal shows value of EU diplomatic service”, Dostupno na: <https://euobserver.com/opinion/119903>

<sup>4</sup>Prvi sporazum o principima normalizacije odnosa, član 1

<sup>5</sup>Ibidem, član 3

<sup>6</sup>Ibidem, član 4, 5

U skladu sa tačkom 6 Sporazuma, ZSO „će imati predstavničku ulogu pri centralnoj vlasti, kao i mesto u lokalnim, savetodavnim telima u tu svrhu“<sup>7</sup>.

Ideja vodilja Briselskog sporazuma i formiranja ZSO je da se olakša integracija Severnog Kosova u kosovski pravni sistem i da se ugase paralelne institucije koji su već godinama funkcionisale nezavisno. Otpor koji srpska zajednica na Severu pruža integraciji u kosovski pravni sistem je u sukobu sa evropskim težnjama Vlade u Beogradu. Pod pritiskom EU, Srbija je prihvatila da obustavi administrativnu kontrolu nad ovim regionom i da odustane od ideje o podeli, ali je u isto vreme i dobila priliku da ostvaruje uticaj preko ZSO<sup>8</sup>. Ovaj novi entitet može biti predstavničko telo kosovskih Srba, oformljeno kako bi se osigurala efikasnija i efektivnija kontrola nad nadležnostima dodeljenim opštinama kao i da se osigura bolja zaštita prava zajednice. Nažalost, zbog dvosmislenosti Briselskog sporazuma, nije jasno kako će ovo novo institucionalno telo funkcionisati. „Full overview/Potpuni nadzor“ koji stoji u sporazumu ne opisuje prirodu niti stepen moći koja će biti poverena ZSO, što ostavlja prostora za suprotstavljena tumačenja dveju strana. Izveštaj – koji je napisao Savet za inkluzivnu vladavinu (CIG) – naglašava nivo neslaganja i nesigurnosti između kosovskih Srba i kosovskih Albanaca oko toga šta fraza „full overview“ znači. Reč „overview“ je višesmislena. Fraza „Asocijacija će imati potpuni nadzor u oblastima“ nije potpuno jasna čak ni na engleskom. Osoba može „dati/give“ ili „ponuditi/offer“ „nadzor/overview“, ali ne i „imati nadzor/have overview“. Isto važi i za albanski prevod „vështrim“. Osoba ne može „imati vështrim“, osoba može „ponuditi vështrim“. Srpski prevod „nadzor“ je blizak srpskoj interpretaciji mandata Asocijacije, ali nije tačan prevod reči „overview“. „Pregled“ je precizniji prevod reči „overview“.<sup>9</sup>

Kada je u pitanju struktura ovog tela, u Sporazumu se pominju Predsednik, Potpredsednik, Skupština i Veće, koji su već predviđeni postojećim Statutom Asocijacije kosovskih opština, ali se ne pominje kako će članovi ovih tela biti birani, konkretno, da li će biti birani od već postojećih članova skupština opština ili će biti izglasani na neki drugi način. Dvosmislenost je prisutna i u nazivu samog tela, budući da Asocijacija i Zajednica ne predstavljaju istu stvar, te da je upotreba jednog ili drugog termina postala dodatan politički problem: Beograd favorizuje termin Zajednica (eng. community, alb. komuniteti), koja podrazumeva novo i jače telo, dok Priština insistira na reči Asocijacija (eng. association, alb. shoqatë), koja je u skladu sa već postojećim pravnim okvirom i Asocijacijom kosovskih opština.

U ovom trenutku se ne zna mnogo o novim koracima ka formiranju ZSO, nadležnostima, pravnim osnovama i odnosima sa Beogradom. Prema Planu implementacije, sastavljen je Rukovodeći tim od predstavnika iz četiri severne opštine koji za zadatak ima sastavljanje nacrtu statuta<sup>10</sup>. U januaru 2014. je najavljeno da tim završava dokument i da će uskoro neke informacije biti objavljene javnosti. Iako je opisan kao lokalni proizvod, statut je u stvarnosti izradio tehnički tim Vlade u Beogradu,

<sup>7</sup> Preostale tačke sporazuma (tačke 7, 8, 9, 10) su posvećene integraciji srpskih bezbednosnih struktura u Kosovsku policiju, integraciji pravnog sistema i obećanjima da nijedna strana neće blokirati drugu u procesu evropskih integracija.

<sup>8</sup> Malazogu, L., Ejodus, F., Nič, M. i Žornaczuk, T. (2014) “Integration or Isolation: Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo”, CEPI.

<sup>9</sup> Ibidem, tačke 4, 5

<sup>10</sup> Morina, E. (2014) “Brussels “First Agreement” – A year after”, Konrad Adenauer Stiftung

kako bi se onemogućilo bilo kakvo ometanje u napretku u briselskim pregovorima. Za lokalnu zajednicu na Severu, nacrt statuta ima gotovo mističnu prirodu i obavijen je velom tajne. Do sada, iako je obećano, nacrt statuta nije objavljen u javnosti. Prema anonimnim izvorima iz vlade, jedan nacrt statuta je poslat u Brisel, ali je odbijen kao previše optimističan i vraćen je nazad na reviziju. Za Prištinu, već postojeći statut Asocijacije kosovskih opština je dobar model i ne prihvata se nijedan drugi statut koji daje veća ovlašćenja nego što je to već predviđeno postojećim zakonima Kosova.

Proces je takođe ometan izborima održanim u Srbiji (u martu), u EU (u maju) i na Kosovu (u junu) i zastojem koji je nastao u periodu formiranja vlade u Prištini. Koalicioni sporazum postignut između PDK, LDK i Srpske liste je jasno stavio do znanja da će ZSO biti prioritet novog kabineta i da će ona biti uspostavljena između marta i maja 2015. Razrešenje sa dužnosti ministra Jablanovića, lidera Srpske liste, nakon pritiska opozicionih partija i javnosti u Prištini, dovelo je do ozbiljnih posledica po proces i dodatno je podiglo tenzije između strana. Srpska lista je napustila vladu i uslovia svoj povratak formiranjem ZSO, ali su se na kraju Srpska lista i vladini službenici vratili u institucije krajem aprila i to prihvativši znatno manje od svojih prvobitnih zahteva.

Rok za ispunjenje koalicionog sporazuma je istekao 12. maja i nije bilo rasprave o ZSO u centralnim institucijama<sup>11</sup>. Ako smo nešto naučili iz trenutnih procesa jeste to da izgleda da međunarodna zajednica mora da vrši pritisak na obe strane kako bi došlo do napretka. Nakon posete nemačkog ministra spoljnih poslova Beogradu i Prištini, u maju mesecu, proces se znatno ubrzao. Obe strane su uslovljene da preduzmu teške korake u implementaciji. Za Beograd je bilo važno da razgovori o ZSO počnu što pre, ali da bi se to desilo, morali su se preduzeti koraci za implementaciju već postignutih dogovora. Korake su načinili Beograd i Kancelarije za Kosovo i Metohiju, a kada je reč o ublažavanju strahova lokalne zajednice i ubeđivanju članova pravosuđa i Civilne zaštite da se integrišu kao što je to predviđeno potpisivanjem sporazuma u Briselu. Priština treba da napravi teške korake ka usvajanju Zakona o osnivanju Specijalnog suda. Uprkos svemu, izgleda da su stavovi dve strane previše udaljeni i da obe strane imaju oprečna tumačenja u pregovorima o ZSO. Prvi tehnički pregovori o ZSO su najzad održani u Briselu u Evropskoj službi za spoljne poslove (European External Action Service (EEAS)) 26. maja, ali je ovom sastanku prisustvovala samo beogradska delegacija. Prema medijskim izvorima iz Beograda, zvaničnici iz Prištine su svoje odsustvo objasnili nezadovoljstvom zbog, kako tvrde, nedovoljne implementacije prethodnih sporazuma, kao i unutrašnjim političkim problemima oko formiranja Specijalnog suda<sup>12</sup>.

<sup>11</sup>Postojale su informacije da će pregovori o ZSO početi 26. maja, i dok je Beograd potvrdio pregovore, Priština je negirala da će pregovori početi pre „potpune implementacije“ prethodnih sporazuma.

<sup>12</sup>B92 (2015) „Albanci nisu došli na razgovore o ZSO“ – Dostupno na:

[http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=26&nav\\_category=640&nav\\_id=996706](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=26&nav_category=640&nav_id=996706)

## Formiranje ZSO: Suprotstavljena tumačenja i očekivanja

„Konstruktivna dvosmislenost“ primenjena u toku pregovora je bila odlučujuća za postizanje dogovora, ali se sada izdvojila kao prepreka njegovoj primeni<sup>13</sup>. Nejasnoća dozvoljava da obe vlade pristrasno i na svoj način objašnjavaju Sporazum svojoj javnosti, ali čak i unutar samih tih vlada postoje različiti stavovi. Sa jedne strane spektra, postoji pokušaj da se ovo institucionalno telo prikaže kao telo sa velikim izvršnim ovlašćenjima, dok sa druge strane, neki veruju da se ZSO može uporediti sa NVO sa mandatom za nadgledanje. Dve strane takođe imaju oprečna tumačenja o trenutku u kome treba da se osnuje ZSO; dok Priština tvrdi da većina sporazuma treba da se implementira pre nego što se formira ZSO, stav Beograda je da se ZSO treba formirati uporedo sa implementacijom ostalih sporazuma. Pravni temelji su takođe sporni, dok jedna strana tvrdi da bi se ZSO mogla formirati po važećem zakonu Kosova, druga strana zahteva promenu zakona kako bi se ZSO mogla pozicionirati u pravni sistem. Finansiranje ZSO i pitanje toga kako će se rešiti problem zaposlenja u javnom sektoru, koji je do sada finansirala Srbija, se takođe pokazalo kao kamen spoticanja u ovom procesu. Rasprostranjeno mišljenje je da su kosovski Srbi isključeni iz pregovaračkog procesa koji je prethodio Briselskom sporazumu i da građani nisu na valjan način obavesteni o tome šta će ZSO značiti njima. Oprečna tumačenja Beograda i Prištine u vezi sa ZSO, kao i mišljenja srpske zajednice sa Severa, će biti predstavljeni do detalja u nastavku izveštaja.

### ***Stav Beograda: Ništa nije dogovoreno dok se sve ne dogovori***

Zvanično, stav Republike Srbije u vezi sa Kosovom ima neke fiksne tačke: Srbija nikada neće priznati nezavisnost Kosova i uvek će štititi prava srpskog stanovništva na Kosovu. U stvarnosti, Beograd je takođe postavio kao strateški cilj članstvo u EU i čini se da je zbog toga Vlada spremna na ustupke po pitanju Kosova. U tom smislu, Briselski sporazum je postao ključna tačka u procesu evrointegracija. Ovo je potvrđeno odlukom Saveta Evrope od 28. juna 2013, to jest da se otvore pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji i da se otvori sam početak pregovora koji je usledo u januaru 2014. Otvaranje pregovaračkih poglavlja u procesu pristupanja Srbije EU takođe zavisi od „potpune implementacije“ Briselskog sporazuma. Pregovori o pristupanju biće u potpunosti nadgledani i uslovljeni Poglavljem 35, koje će izbliza pratiti normalizaciju odnosa između Beograda i Prištine. Mnogi veruju da je članstvo Srbije u EU uslovljeno potpisivanjem obavezujućeg sporazuma o normalizaciji odnosa sa Kosovom<sup>14</sup>.

Stav Vlade Srbije prema Kosovu je javno izražen u Platformi za Kosovo, internom dokumentu usvojenom 2013<sup>15</sup>. Platforma, koja je jasno odbila da prizna nezavisnost

<sup>13</sup> Ejodus, F. (2014) „The Brussels Agreement and Serbia’s National Interests: A Positive Balance Sheet“, Konrad Adenauer Stiftung.

<sup>14</sup> Deutsche Welle (2013) „Srbija težak kandidat za EU“. Dostupno na: <http://www.dw.de/srbija-te%20kandidat-za-eu/a-17323766>

<sup>15</sup> Novu platformu za Kosovo priprema kabinet predsednika Nikolića. Ona je predmet razgovora unutar vlade. Kakav će uticaj Platforma imati na javno mnjenje i unutrašnju politiku ostaje da se vidi.

Kosova, tražila je visok stepen autonomije za ZSO unutar pravnog okvira Kosova i Metohije i u mnogim slučajevima zahteva stepen autonomije koji prevazilazi nadležnosti opština<sup>16</sup>. Briselski sporazum ne parira zahtevima iznesenim u Platformi, a koji se tiču proširenih nadležnosti opština<sup>17</sup>. Čini se da je ovo dokument za striktno unutrašnju upotrebu, kako bi umanjio nezadovoljstvo pristalica vladajuće koalicije. Pitanje neslaganja u diskursu Vlade u Beogradu u njenom stavu prema Kosovu, se pokazalo kao opterećenje za vladajuću partiju, Srpsku naprednu stranku (SNS), čiji glasači flertuju sa obema stranama (istorijskim sentimentom prema Kosovu i pragmatizmom u novoj situaciji nastaloj posle konflikta iz 1999). Upravo se zato na najnoviju Platformu za Kosovo, koju je napisao predsednik Tomislav Nikolić, a koja je predata kancelariji premijera Vučića u maju 2015, gleda kao na ništa više do pokušaja da se održi poverenje obeju frakcija.

Zvaničnici Vlade Srbije imaju brojna očekivanja u vezi sa prirodom ZSO i njenim nadležnostima. Odmah nakon potpisivanja Briselskog sporazuma, ZSO je srpskoj javnosti na Kosovu predstavljena kao najbitniji deo Sporazuma i odgovor na svako pitanje o budućnosti srpske zajednice. Ova očekivanja su namerno naduvana pre i tokom lokalnih izbora, prikazujući ZSO kao Republiku Srpsku, kako sa izbornim sloganom „Danas glasamo za Srpsku, sutra gradimo Srpsku“<sup>18</sup>, tako i obećanjima da će ZSO postati tampon zona između Prištine i zajednice na Severu. Čini se da lokalna zajednica na Severu nije prihvatila ovo objašnjenje zato što je uglavnom negativno reagovala na Briselski sporazum. Međutim, kako se proces nastavio, očekivanja su prilagođena jer je bilo očigledno da na osnovu svih zvaničnih dokumenata, nadležnosti ZSO ne mogu dobiti ovlašćenja poverena Republici Srpskoj.<sup>19</sup> Za zvaničnike u Beogradu, ZSO bi trebalo da bude instrument kohezije i jedinstva srpske zajednice na Kosovu, i mehanizam za njeno osnaživanje kroz političke nadležnosti i veze sa Beogradom<sup>20</sup>.

Stav Beograda prema nadležnostima je, u suštini, maksimalistički. Osim izvršnih nadležnosti u četiri oblasti objavljenih u Sporazumu: ekonomski razvoj, obrazovanje, zdravstvo i prostorno i urbano planiranje, postoje očekivanja da ZSO preuzme neke nadležnosti takozvanih paralelnih institucija, ali i da takođe ima moć da osnuje agencije, javne institucije i javna preduzeća. Kako je objašnjeno u izveštaju Vlade Republike Srbije o implementaciji Briselskog sporazuma, Zajednica bez značajnih ovlašćenja je besmislena. „Ukoliko ZSO nema jasno definisanu ulogu u kolektivnom vršenju nadležnosti od zajedničkog značaja za opštine članice, niti nadzorne mogućnosti u oblastima naznačenim u Prvom sporazumu, onda postojanje ZSO nema nikakav smisao za srpski narod na Kosovu i Metohiji, niti može da štiti njegova prava i preuzima na sebe obaveze predviđene Prvim sporazumom.“<sup>21</sup> Međutim, u skladu sa tačkom 5, nadležnosti ZSO mogu biti proširene od strane vlasti u Prištini. To ukazuje na to da bi u budućnosti

<sup>16</sup> Posebna prava su tražena u oblastima obrazovanja, zdravstva, sporta, kulture, životne sredine, prostornog planiranja, poljoprivrede, šumarstva, ribolova, lova, rudarstva, energetike kao i ekonomske i fiskalne politike, pravosuđa, unutrašnjih poslova, telekomunikacija, trgovine i finansija.

<sup>17</sup> Ejodus, F. (2014) „The Brussels Agreement and Serbia’s National Interests: A Positive Balance Sheet“.

<sup>18</sup> BPRG (2015) „Serb integration in Kosovo after the Brussels Agreement“.

<sup>19</sup> Ibidem, strana 48.

<sup>20</sup> FER (2015) „Izveštaj sa okruglog stola u Gračanici – Decentralizacija i srpska zajednica na Kosovu“, Dostupno na: [http://www.fer.org.rs/sr/news/saopstenja/izvestaj-sa-okruglog-stola-u-gracanici.html](http://www.fer.org.rs/sr/news/saopštenja/izvestaj-sa-okruglog-stola-u-gracanici.html)

<sup>21</sup> Vlada Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju (2015), „Izveštaj o napretku u dijalogu Beograda i Prištine“, strana 6.

Beograd mogao da izdejstvuje dodatne nadležnosti za ZSO, i to verovatno u zamenu za potpunu normalizaciju bilateralnih odnosa.<sup>22</sup> Kada je u pitanju institucionalna struktura, Srbija je tražila da ZSO bude sastavljena od direktno izabranih tela, ali prema rečima srpskih eksperata koji su intervjuisani, ova mogućnost je nerealna jer Priština pruža jak otpor takvim predlozima.<sup>23</sup> U Srbiji se ZSO trenutno tretira kao „neka vrsta entiteta” preko kog Srbi mogu da vladaju autonomno u odnosu na Prištinu, ali dodatna objašnjenja ne postoje.<sup>24</sup> Građani Srbije ne znaju šta tačno da očekuju od ZSO zbog neospornog nedostatka odgovarajućih informacija.<sup>25</sup>

Zvaničnom Beogradu je veoma važno da pregovori o osnivanju ZSO počnu što pre. Veruje se da, što više obe strane napreduju sa implementacijom, to manje mogućnosti ostaje za Zajednicu da preuzme nadležnosti. ZSO bi lako mogla postati prazna ljuštura, forma bez sadržaja, ako se ostali sporazumi implementiraju pre formiranja ZSO. Za Beograd, ovo je glavni razlog kašnjenja u formiranju potpuno funkcionalnih opština na Severu, potpune implementacije sporazuma o civilnoj zaštiti, pravosuđu, energetici i telekomu, kao i uklanjanju „Parka mira”. Ključna tačka za budući razvoj ZSO je njen sistem finansiranja jer se mora uzeti u obzir uska finansijska povezanost kosovskih Srba i Srbije. Finansiranje poslova u javnom sektoru u okviru sistema Republike Srbije (privremena veća, javna preduzeća, subvencije, obrazovanje i zdravstvo) je bilo ključno za održavanje socijalnog mira i bezbednosti i sprečavanje migracije Srba u unutrašnjost Srbije. Beograd planira da to razreši paralelno sa formiranjem ZSO. Još jedno očekivanje koje je Beograd stvorio u lokalnoj zajednici je da niko neće izgubiti posao zbog integracije. U telima lokalne samouprave Srbije, koja još uvek funkcionišu na Kosovu, ima oko 5800 radnika.<sup>26</sup> Broj ljudi koji radi u drugim državnim institucijama ili zavisi od neke vrste javnih davanja ili socijalne pomoći dostiže desetine hiljada. Opštine i ministarstva u Prištini nemaju potrebna sredstva da održe broj postojećih radnih mesta, zbog čega Beograd i lokalno stanovništvo očekuju da će ZSO imati u ovome ulogu tako što će obezbediti budžetsko subvencionisanje i transparentno finansiranje. Plan implementacije Sporazuma nalaže da sve finansiranje mora biti obavljeno na transparentan način i da Srbija mora pružiti detaljan uvid u finansiranje. Iako je naširoko prihvaćeno da kosovski Srbi mogu da dobijaju sredstva iz Srbije na transparentan način, postoje različite interpretacije kada se govori o tome šta to konkretno znači: Beograd tvrdi da Priština ne može zaustaviti protok novca niti promeniti svrhu kojoj je namenjen.<sup>27</sup> Razjašnjenje ovog problema će biti ključno za razumevanje istinske moći ZSO i jačine uticaja iz Beograda i Prištine. Važno je da dotok novca iz Srbije bude još transparentniji, kako bi pružio valjanu podršku ekonomskom razvoju regiona kao i umanjio strah koji Priština ima od centrifugalnog razvoja. Kako bi se ovo ostvarilo, potrebno je sprovesti detaljnu reviziju trenutnog javnog sektora unutar srpskih institucija.

<sup>22</sup> Malazogu, L. et al. (2014) “Integration or Isolation: Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo”.

<sup>23</sup> Intervju koji je Aktiv sproveo sa predstavnicima civilnog društva, Beograd, 29. oktobar 2014.

<sup>24</sup> Morina, E. (2014) “Brussels “First Agreement” – A year after”.

<sup>25</sup> Intervju koji je Aktiv sproveo sa predstavnikom civilnog društva, Beograd, 29. oktobar 2014.

<sup>26</sup> BPRG (2015) “Serb integration in Kosovo after the Brussels Agreement”, strana 18, Dostupno na: <http://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2015/03/Serb-Integration-Kosovo-19-March-2015.pdf>

<sup>27</sup> Malazogu, L. et al. (2014) “Integration or Isolation: Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo”.

Kada je reč o pravnom okviru za stvaranje ZSO, Beograd očekuje da će Priština morati da promeni Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansijama lokalne samouprave, Zakon o međuopštinskoj saradnji, a možda i Ustav. Beograd tvrdi da je u duhu Sporazuma da obe strane promene pravne okvire kako bi stvorile prostora za poštovanje dogovora, posebno kada je u pitanju ZSO. Prema rečima jednog srpskog zvaničnika koji učestvuje u procesu pregovora, „ako smo se borili u Briselu da iz Sporazuma uklonimo reč 'postojeći' kosovski zakoni šta bi bila poenta kada bismo prihvatili da se Zajednica formira u skladu sa postojećim zakonima”.<sup>28</sup> „Briselski sporazum nigde ne pominje da će se ZSO formirati u skladu sa 'postojećim zakonodavstvom', naprotiv, Sporazum u tački 4 samo pominje Evropsku povelju i kosovsko pravo kao okvire u kojima će egzistirati ZSO. Ako se tome doda obaveza prilagođavanja pravnog okvira iz Plana implementacije, onda je potpuno jasno da se radi o posebnom subjektu koji je po svojoj prirodi različit od Asocijacije kosovskih opština i koji neizostavno zahteva prilagođavanje pravnog okvira.”<sup>29</sup>

Srpski zvaničnici su često davali garancije javnosti da će raditi na tome da osiguraju da ZSO bude što nezavisnija od kosovskih vlasti, međutim, Beograd je takođe uveravao i Prištinu da se neće ponašati remetilački i da će nastaviti da saraduje. Potpisivanjem Briselskog sporazuma, Srbija je znatno napredovala u procesu uprkos činjenici da je to učinjeno kao odgovor na uslovljavanja EU.<sup>30</sup> Beograd je dokazao da je promenio svoj pristup. Na primer, Beograd je, uprkos oštrm protivljenju i kritikama lokalne zajednice, aktivno ohrabrivao kosovske Srbe da učestvuju na kosovskim lokalnim izborima 2013, da učestvuju u stvaranju novih tela lokalne samouprave, u integraciji Civilne zaštite i pripadnika policije. Nizom prinudnih mera i nastavkom finansiranja bez kojeg srpska zajednica ne bi mogla da se održi na Kosovu, Beograd je uspeo da suzbije kritike na Severu. Vrlo je verovatno da će Beograd, dok god je posvećen približavanju Srbije EU, nastaviti sa implementacijom Sporazuma i razgovorima sa Prištinom.

### ***Stav Prištine: Prvo se složimo oko svega, a onda diskutujemo ni o čemu***

Pre Briselskog sporazuma, Priština je Ahtisarijev plan posmatrala kao na već preveliki ustupak srpskoj zajednici i opirala se delegiranju novih nadležnosti nekom novoformiranom telu.<sup>31</sup> Neuspeh prilikom pokušaja preuzimanja kontrole nad prelazima sa Srbijom na Severnom Kosovu jula 2011, u kombinaciji sa povećanim pritiskom EU, ohrabrilo je prištinske institucije da uđu u pregovore sa Srbijom – kako bi se došlo da zajedničkog rešenja za integrisanje Srba u kosovski pravni i politički sistem. Po potpisivanju Briselskog sporazuma, EU je nagradila spremnost Prištine na dijalog iniciranjem pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom 28. oktobra 2013. Ovo je zaključeno 2. maja 2014. Evropska komisija je usvojila SSP u aprilu 2015 i očekuje se da će ga Evropski savet potpisati u junu.

<sup>28</sup> Intervju koji je Aktiv sproveo sa srpskim zvaničnikom, Istanbul, 20. februar.

<sup>29</sup> Vlada Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju (2015), „Izveštaj o napretku u dijalogu Beograda i Prištine“, strana 7.

<sup>30</sup> Intervju koji je Aktiv sproveo sa predstavnikom civilnog društva, Beograd, 29. oktobar 2014.

<sup>31</sup> Rettman, A. (2013) “Thaci to Serbia: get your 'forces' out of North Kosovo”, EU Observer, 17 januar.

Stav Prištine prema ASO<sup>32</sup> je minimalistički i pruža ovom telu uvid u politike samo onih oblasti pobrojanih u tački 4 Sporazuma. Ovaj pristup je jasno izražen u stavovima bivšeg premijera Hašima Tačija koji je ASO definisao kao nevladinu organizaciju (NVO) bez znatne moći.<sup>33</sup> Vrlo često zvaničnici iz Prištine izjavljuju da ASO neće imati izvršnu vlast, niti nove delegirane ili proširene nadležnosti pored onih ugovorenih u Sporazumu.<sup>34</sup> Dodatne nadležnosti poverene ASO mogu narušiti osetljivu ravnotežu u odnosu moći između centralne i lokalne vlasti koja je omogućena procesom decentralizacije. Još jedan strah koji postoji jeste taj da eventualne proširene nadležnosti ASO mogu „izgledati kao treći nivo vlasti umetnut između opštinskih i centralnih vlasti. Ovo bi značilo prelaženje svih crvenih linija koje je Priština povukla u procesu decentralizacije i izazvalo bi oštru reakciju kosovske javnosti”.<sup>35</sup> ASO treba biti u skladu sa trenutnim kosovskim zakonodavstvom i oblikovana po uzoru na već postojeću Asocijaciju kosovskih opština (AKO), organizaciju sastavljenu od predstavnika kosovskih opštinskih vlasti. Ta asocijacija je u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o međuopštinskoj saradnji. Nacrt plana koji je kosovska vlada već predstavila EU je navodno rađen na osnovu Statuta ovog tela<sup>36</sup>, potvrđujući tako interpretaciju ASO kao ništa više do prostog koordinacionog tela. Problem finansiranja ASO od strane Beograda je za Prištinu veoma osetljiv. U suštini, Beogradu je omogućeno da pruža finansijsku i tehničku pomoć u sprovođenju opštinskih nadležnosti, što uključuje i pomoć u osoblju i opremi, ali pod uslovom da se to radi transparentno i nakon obaveštavanja vlasti u Prištini.<sup>37</sup> Međutim, određeni broj vladinih predstavnika je izjavio da Beograd može pružiti finansijsku pomoć opštinama i Asocijaciji, ali da ne može plaćati plate za zaposlene u Asocijaciji jer nema te države koja bi prihvatila takvo kršenje svog suvereniteta, imajući u vidu da će se tako dovesti u pitanje lojalnost zaposlenih u javnim institucijama koje plaća Priština.<sup>38</sup> „Priština je, u načelu, prihvatila da zvaničnici u srpskim opštinskim vlastima zadrže svoja radna mesta (ukoliko se ona tiču lokalnih nadležnosti) i prosto se prebace u kosovski sistem. Takođe su se složili s tim da pronađu rešenje za one Srbe za čije pozicije ne postoje ekvivalenti u kosovskom sistemu, kao što je Civilna zaštita. Kosovski zvaničnici tvrde da ovaj „duh” pregovora važi samo za prelazni period i odnosi se samo na one koji žive na Kosovu.”<sup>39</sup> Kako bi se rešilo ovo pitanje i napredovalo u procesu implementacije Sporazuma, Beograd i Priština treba pažljivo da pristupe budućem finansiranju srpske zajednice na Kosovu, uzevši u obzir njenu održivost i oslanjanje na radna mesta u javnom sektoru, kao i obrativši

<sup>32</sup> Prilikom diskutovanja o stavovima Prištine o formiranju Zajednice/Asocijacije srpskih opština korist ćemo skraćenicu ASO.

<sup>33</sup> Peci, E. (2013) “NGO Fears ‘Republika Srpska’ Inside Kosovo”, Balkan Insight, 12. decembar.

<sup>34</sup> KoSSev (2015) „Stojanović i Tahiri: Zajednica sa nadležnostima po zakonima, ili Asocijacija bez nadležnosti po važećim kosovskim zakonima?”, Dostupno na:

[http://kossev.info/strana/arhiva/stojanovic\\_i\\_tahiri\\_zajednica\\_ili\\_asocijacija\\_/4915](http://kossev.info/strana/arhiva/stojanovic_i_tahiri_zajednica_ili_asocijacija_/4915)

<sup>35</sup> BPRG (2015) “Serb integration in Kosovo after the Brussels Agreement”, strana 37, Dostupno na:

<http://balkangroup.org/wp-content/uploads/2015/03/Serb-Integration-Kosovo-19-March-2015.pdf>

<sup>36</sup> Malazogu, L. et al. (2014) “Integration or Isolation: Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo”.

<sup>37</sup> Zakom br.03/L-040, Član 30

<sup>38</sup> CIG (2015) „Implementation of Brussels Agreement and European Integration Prospects for Kosovo and Serbia“, Dostupno na:

<http://www.cigonline.net/docs/Implementation%20of%20Brussels%20Agreement%20and%20European%20Integration%20Prospects%20for%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf>

<sup>39</sup> BPRG (2015) “Serb integration in Kosovo after the Brussels Agreement”, strana 30, Dostupno na:

<http://balkangroup.org/wp-content/uploads/2015/03/Serb-Integration-Kosovo-19-March-2015.pdf>

pažnju na posledice koje bi mogle da proisteknu iz preuranjenog rešenja ovog problema.

Vlada u Prištini zahteva potpunu implementaciju potpisanih sporazuma pre pregovora o osnivanju ASO. „Stav Kosova je taj da do diskusije o problemima Asocijacije može doći samo nakon što se ispune određeni uslovi. Ti uslovi su sledeći: raspuštanje svih paralelnih institucija Srbije, primena sporazuma o pravosuđu, raspuštanje takozvane Civilne zaštite i uklanjanje barikade sa mosta u Mitrovici.“<sup>40</sup> Došlo je do određenog napretka kada je reč o sporazumima o pravosuđu i Civilnoj zaštiti. Srpski zvaničnici su proveli nekoliko dana na Severu u „implementacionoj ofanzivi“ i tom prilikom su vršili pritisak na srpske sudije i tužioce da se prijave za mesta u kosovskom sudu, što je i bilo predviđeno sporazumom o pravosuđu.<sup>41</sup> Ugovor o raspuštanju Civilne zaštite je potpisan 26. marta i predvideo je integraciju 483 bivših članova Civilne zaštite.<sup>42</sup> Pozitivni koraci su preduzeti prilikom usvajanja novih opštinskih budžeta nakon nekoliko meseci odlaganja. Raspuštanje takozvanih paralelnih institucija i barikade/Parka mira na mostu – su međutim daleko izazovniji problemi, a razlog tome su ekonomski i bezbednosni izazovi koje oni predstavljaju za lokalnu zajednicu. Čini se da će se ovi pregovori voditi paralelno sa pregovorima o ASO. Neuspeh u raspuštanju takozvanih paralelnih struktura i nastojanje Beograda da nastavi da ih finansira za Prištinu predstavlja i funkcionalnu i simboličnu pretnju, kao i kršenje odredbi Briselskog sporazuma. S jedne strane, dalje funkcionisanje ovih institucija minira proces formiranja funkcionalnih opština i rad novoizabranih gradonačelnika. Izbori su održani, gradonačelnici izabrani, skupštine formirane i budžeti najzad usvojeni, ali opštine na Severu još ne funkcionišu u potpunosti jer brojna odeljenja i dalje ne postoje. S jedne strane, Priština doživljava paralelne institucije kao „nelegalna uplitanja“ strane države u njena unutrašnja pitanja, što dodatno pogoršava mišljenje javnog mnjenja u Prištini. Među analitičarima, političarima i javnosti u Prištini vlada mišljenje da je Beograd dobio više od briselskog procesa jer sad može da napreduje na putu evropskih integracija, dok Kosovo još nema punu kontrolu nad Severom, a proces integracije u EU je pod znakom pitanja zbog činjenice da 5 članica Evropske unije ne priznaje nezavisnost Kosova.

Pored stavova institucija, među kosovskim Albancima je nekoliko stručnjaka i političara ukazivalo na destabilišuće efekte koje ASO može imati na čitav kosovski pravni i politički sistem.<sup>43</sup> Oni ne vide ASO kao sredstvo integracije srpske zajednice, već ASO vide kao način za destabilizaciju Kosova iznutra.<sup>44</sup> Postoji zebnja da ASO može biti sredstvo za prenošenje centrifugalnih tendencija koje mogu da oštete funkcionalnost Kosova kao države i dovedu do jačanja međuetničkih tenzija.<sup>45</sup> Ovakva tačka gledišta je odraz stanovišta da će ASO biti formirana po ugledu na Republiku Srpsku<sup>46</sup> i da Kosovo time rizikuje da postane nova Bosna i Hercegovina – u kojoj će srpske političke vođe

<sup>40</sup> Government of Kosovo (2015), “Brussels Agreement Implementation – State of Play”, strana 15.

<sup>41</sup> KoSSev (2015), „Završen razgovor Đurića i Selakovića sa srpskim sudijama i tužiocima”, Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/selakovic\\_u\\_kosovskoj\\_mitrovici\\_razgovara\\_sa\\_radnicima\\_pravosudja/4973](http://kossev.info/strana/arhiva/selakovic_u_kosovskoj_mitrovici_razgovara_sa_radnicima_pravosudja/4973)

<sup>42</sup> Stakic, I. and Bjelos, M. (2015), “Future of the civil protection in Kosovo North”

<sup>43</sup> Bajrami, A. (2013) “Association of Serbian Municipalities: from a tool of integration, to a disaster in the making elections”, Group of Legal and Political Studies, n. 5.

<sup>44</sup> Intervju koji je sproveo Aktiv sa predstavnikom civilnog društva, Prština, 20. oktobar 2014, i kosovskim političarem 5. novembra 2014.

<sup>45</sup> Morina, E. (2014) “Brussels “First Agreement” – A year after”.

<sup>46</sup> Intervju koji je sproveo Aktiv sa kosovskim političarem 5. novembra 2014.

imati sredstvo kojim mogu da stvore disfunkcionalnu državu. Po mišljenju drugih, ASO može nauditi integraciji Srba u kosovski sistem i osujetiti stvaranje istinske multietničke države. „U interesu srpske zajednice je da se ne izoluje iz kosovskog sistema jer time političku elitu lišava odgovornosti. Bilo bi dobro da se Srbi što pre integrišu kako bi što bolje zaštitili interese svoje zajednice.“ Oštre kritike su usmerene i prema bivšoj i aktuelnoj vladi u Prištini zbog njihovog безусловnog prihvatanja agende EU.<sup>47</sup> Kao posledica ovoga, populistički i nacionalistički diskursi se šire Kosovom i neki analitičari veruju da će ove frustracije nastaviti da rastu i da postoji rizik da one prerastu u nasilne radnje. Veruje se da se ove tenzije mogu raširiti među Albancima u Preševskoj dolini i u Makedoniji, te da će se efekti takve destabilizacije osetiti u čitavom regionu.<sup>48</sup>

Uprkos kritikama, Vlada u Prištini je potvrdila svoju rešenost da nastavi razgovore sa Beogradom i da obezbedi da se Briselski sporazum sprovodi u praksi. Nakon izbora 2014, politički zastoj je otežao dijalog između Beograda i Prištine, i odložio implementaciju Sporazuma. Novi kabinet je potvrdio težnju ka daljem napretku u ovim oblastima. Ovo znači da je perspektiva integracija u EU ostala cilj kosovskih političkih vođa i da će EU nastaviti da vrši pritisak na Prištinu da nastavi razgovore sa Srbijom i postigne održivo rešenje za problem Severnog Kosova.

## ***Mišljenje lokalne zajednice***

### ***Tehnokratski proces bez ljudskog lika***

Srbi sa Kosova slažu se oko više kritika u vezi sa razmatranjima o ZSO, kao i oko poprilične rezervisanosti kada je reč o celokupnom procesu dijaloga Beograda i Prištine. Najveća briga je upravo lišavanje lokalne zajednice od učestvovanja u celokupnom procesu. Istraživanje koje je sproveo Ipsos pokazuje da građani sa Severa „imaju vrlo malo znanja o konkretnim odredbama Briselskog sporazuma, te da za to uglavnom okrivljuju vlasti u Beogradu ... Većina stanovništva smatra da je Sporazum imao negativne posledice po njihov svakodnevni život“.<sup>49</sup> Opšti nedostatak informacija o procesu, kao i činjenica da su građani već dve godine držani u neizvesnosti oko formiranja ZSO – nešto je što izaziva strah, nesigurnost, nezadovoljstvo i nepoverenje u zajednici na Severu.<sup>50</sup> Pozamašan broj ispitanika koji su učestvovali u fokus grupama, održanim tokom našeg istraživanja, je spomenuo da su građani više nego zainteresovani za dobijanje više informacija o Briselskom sporazumu. No, ono što nedostaje su kvalitetne analize i novinarski izveštaji i mišljenja u medijima<sup>51</sup>, koji, zajedno sa opštim manjkom transparentnosti koju generiše vlada, formiraju jednu zamagljenu sliku. Iako predstavnici severnih opština rade na formiranju nacrtata statuta, vrlo malo informacija je pušteno u javnost. Tehnički pregovori Rukovodećeg tima

<sup>47</sup> Važnu ulogu u ovome igra Pokret Samoopredeljenje, najaktivnija partija u opoziciji. Ovaj pokret se izjasnio protiv dijaloga sa Srbijom i zagovara pravo Kosova da se ujedini sa Albanijom.

<sup>48</sup> U Preševskoj dolini (južna Srbija) i u Makedoniji – živi velika albanska zajednica. Njihovi predstavnici ponekad izlaze pred vlasti u Beogradu i Skoplju sa zahtevima za većom autonomijom i većim nadležnostima. Kursani, S. i Deda, I. (2012) „Autonomy for the Northern Part of Kosovo: Unfolding Scenarios and Regional Consequences“, KIPRED, Policy Paper Series, n.5.

<sup>49</sup>KFOS (2015) „Mišljenja Srba na Severu Kosova – Mozaik nade, izazova i očekivanja“, strana 26.

<sup>50</sup>Fokus grupa održana u četiri severne opštine.

<sup>51</sup>Fokus grupa održana u Leposaviću, 26. decembra 2014. godine.

zaduženog za pisanje nacrtu statuta ZSO se dešavaju samo na nivou vlade, dok sama zajednica o Sporazumu i njegovom napretku saznaje najviše kroz izveštaje iz medija, koji su pod jakim uticajem Beograda. Celokupan proces je tehnokratski, jer se oslanja na stručnjake u radnim grupama i pregovore iza zatvorenih vrata, uz manjak uvida javnosti. Građanima nije jasno čiji je ovaj Sporazum, kao i ko su njegovi glavni korisnici. Svi se slažu da političke elite i stručnjaci u radnim grupama nisu ti koji bi trebalo da najviše dobiju od ovog Sporazuma, već bi najviše trebalo da dobiju upravo građani, u čije ime je Sporazum i potpisan.

### ***Sve se svodi na strah***

Nesigurnost i nezadovoljstvo su osećanja koja prevladavaju među građanima koje smo intervjuisali tokom fokus grupa. Većina učesnika je rekla da se oseća izdano i obmanjeno, jer su očekivali da će ostati u nadležnosti vlade u Beogradu<sup>52</sup>. Prelaz na nove institucije se ispostavio vrlo teškim, a zajednica se oseća zaboravljenom, ne znajući kome da se obrati i koje institucije da smatra odgovornim za neke od najosnovnijih usluga i potreba. Među zajednicom prevladava osećaj nedostatka perspektive, te osećaj da je pravljenje bilo kakvih planova uzaludno nakon potpisivanja Briselskog sporazuma<sup>53</sup>. Građani intervjuisani na fokus grupama ne vide jasnu korist od celokupnog procesa.

Prevladavajuća briga srpske zajednice na Severu je budući odnos sa Beogradom i finansiranje ZSO. Potpuna integracija bez garancija u vezi sa održivim nivoom javnog zaposlenja, zdravstvenih i obrazovnih usluga, mreže socijalnih davanja i subvencija iz Beograda – mogla bi da dovede do ozbiljnog urušavanja ekonomskog blagostanja zajednice, a posledično i do stvaranja velikog bezbednosnog problema. Vlada u Beogradu je tradicionalno bila poslodavac i utočište srpske zajednice na Kosovu. Vlada godišnje troši oko 350 miliona evra<sup>54</sup> kako bi omogućila zaposlenja, socijalne usluge i infrastrukturne projekte za srpsku zajednicu. Ovo je bila isključivo politička strategija sa jasnim ciljem održavanja preostalog srpskog stanovništva na Kosovu i zaustavljanja migracija. Bez namere da zauzmemo vrednosni stav prema održivosti ovog pristupa, ni Beograd ni Priština nisu preduzeli nikakve korake usmerene ka umanjivanju strahova koji postoje u lokalnoj zajednici o tome da će proces koji donosi Briselski sporazum dovesti do masovnog otpuštanja kao posledicu povlačenja Beograda sa Kosova i integracije institucija. Čak su i građani svesni da vlada u Prištini nije u mogućnosti da finansira integraciju svih zaposlenih u državnim institucijama Srbije – u sopstveni sistem, jer mnoga radna mesta uopšte ne postoje u kosovskim institucijama.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> „Sva naša očekivanja u vezi sa Briselskim sporazumom i Zajednicom srpskih opština su izdana, pušteni smo niz vodu, bukvalno ne znamo gde smo” – Sagovornik na fokus grupi u Zubinom Potoku, održanoj 27. decembra 2014. godine.

<sup>53</sup> „Neki od mojih najvećih strahova su usmereni ka budućnosti. Mi trenutno nemamo bezbednu budućnost, ne znamo šta donosi sutra, mi jednostavno ništa ne znamo. Takođe ne znamo u kojoj zemlji živimo. Ako bi me neko pitao gde živim, rekao bih u Srbiji, ali me činjenice razuveravaju jer smo uvučeni u proces koji nismo ni želeli.” – Sagovornik na fokus grupi u Zvečanu, održanoj 17. januara 2015. godine.

<sup>54</sup> BPRG (2015) „Integracija Srba u Kosovo nakon Briselskog sporazuma”, strana 30. Dostupno na: <http://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2015/03/Serb-Integration-Kosovo-19-March-2015.pdf>.

<sup>55</sup> „Ne mislim da je Priština u mogućnosti da finansira tako veliki broj zaposlenih koji mi ovde imamo. Oni nemaju toliko novca u budžetu da finansiraju tako veliki broj ljudi. Ovde mislim na ljude u opštinama koji se finansiraju iz srpskog budžeta. Ako se te opštine zatvore i ostanu bez finansiranja iz Srbije, šta će biti sa njima?”, Sagovornik sa fokus grupe u Zubinom Potoku.

Diskutabilno je da li je Beograd spreman da nastavi finansiranje pod istim okolnostima i u istoj meri kao do sada. Jedan od učesnika fokus grupe u Zubinom Potoku je objasnio da integracija u ekonomskom smislu znači „da se ekonomski dominantan sistem integriše u inferiorniji sistem. Uzimajući u obzir da Srbija po glavi stanovnika isplaćuje svojim građanima mnogo više od Kosova u oblastima socijalne zaštite, zdravstva, paketa socijalnih davanja, itd, šta bi onda bio podsticaj srpskoj zajednici da se integriše?“<sup>56</sup> Rada Trajković takođe veruje da je finansiranje iz Srbije zapravo održalo multietnički karakter Kosova. „...šta god međunarodna zajednica i Priština mislili, srpski poreski obveznici su sačuvali multietničnost Kosova u poslednjih 15 godina. Da nije Srbije, Kosovo ne bi bilo multietničko, a ako izgubimo sisteme poput zdravstva, obrazovanja, socijalne službe, izgubićemo i perspektivu Kosova kao multietničkog društva, izgubićemo mogućnost opstanka srpskog stanovništva na ovoj teritoriji.“<sup>57</sup>

Lokalno stanovništvo gaji nade da će oni zaposleni, koji postanu višak u procesu zatvaranja „paralelnih“ institucija, naći zaposlenje kroz ZSO, koju će finansirati donacije iz Beograda, kanalisane kroz prištinske institucije. Za Prištinu, kako je prethodno objašnjeno, ovo je neprihvatljivo jer prištinske vlasti ne žele zaposlene u državnom sektoru finansirane od strane druge države, pretpostavljajući njihov potencijalni manjak lojalnosti. Dakle, ukoliko ovo rešenje bude usvojeno, ZSO bi mogla da postane prezaposlena institucija, koja bi u početku služila kao mehanizam održavanja socijalnog mira. Preuranjeno zatvaranje srpskih institucija na Kosovu, koje zahteva Priština, a bez prethodno izrađenog rešenja za „višak“ zaposlenih, bi moglo da bude glavni kamen spoticanja u celokupnom procesu i izazov za uspeh celokupnog procesa normalizacije. Obe strane moraju da budu vrlo oprezne oko pitanja pomoći beogradskih institucija srpskoj zajednici na Kosovu i da pokušaju da pronađu kreativnija rešenja i možda promene neke od postojećih zakona, kao, na primer, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o međuopštinskoj saradnji, ali i da pokušaju da ih interpretiraju sa više osetljivosti prema srpskoj zajednici na Kosovu. Ovo je takođe vrlo važno jer se može iskoristiti kao znak dobre volje i način građenja poverenja koji bi Priština usmerila ka kosovskim Srbima. Lokalna zajednica obično pokazuje znake nepoverenja ka prištinskim institucijama. Opšta otuđenost od procesa i predstavljanje zvanične Prištine kao nezakonite od 2008. je još više otežana prištinskim diskursom o načinu procesa integracije nakon Briselskog sporazuma. Ovaj proces je, kako se čini, više okrenut ka proširenju suvereniteta i teritorijalnog integriteta, dok je svest i podrška stavovima zajednice i prirode njihovih problema – izostala. Čini se da Priština ne prepoznaje strahove i situaciju u kojoj se nalazi lokalno stanovništvo na Severu.<sup>58</sup>

Zdravstvo i obrazovanje su još jedan bitan deo jednačine za uspešnu implementaciju Briselskog sporazuma i buduće funkcionisanje ZSO. Za građane koje smo intervjuisali u fokus grupama, funkcionisanje zdravstva i obrazovanja po ugledu na srpski sistem je crvena linija koja ne sme biti prekoračena<sup>59</sup>. Kosovski zakon predviđa

<sup>56</sup>Fokus grupa održana u Zubinom Potoku, 27. decembra 2014. godine.

<sup>57</sup>KoSSev (2015) „Trajković: Ako ne bude formirana ZSO, neće biti života za Srbe na KiM“, Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/trajkovic\\_ako\\_ne\\_bude\\_formirana\\_zso\\_nece\\_biti\\_zivota\\_za\\_srbe\\_na\\_kim/3973](http://kossev.info/strana/arhiva/trajkovic_ako_ne_bude_formirana_zso_nece_biti_zivota_za_srbe_na_kim/3973).

<sup>58</sup>Osim već pomenute minimalističke interpretacije o ZSO, zvaničan diskurs Prištine je da nema pregovora oko integracije. Pojedini prištinski zvaničnici su bili posebno oštri kada su govorili o integraciji Severa, pomenuvši integraciju kao kraj „zabarakadiranog srpskog mentaliteta“.

<sup>59</sup>Fokus grupe održane u četiri opštine između decembra i aprila.

da osnovnim i srednjim obrazovanjem, kao i primarnim zdravstvom upravljaju lokalne opštine, dok opštine Severna Mitrovica, Gračanica, i Štrpce imaju proširene nadležnosti u domenu sekundarnog zdravstva. Severna Mitrovica takođe poseduje proširene nadležnosti u domenu univerzitetskog obrazovanja. Mnogi dovode u pitanje sposobnost lokalnih samoupravnih jedinica da vode tako zahtevne sisteme poput univerzitetskog obrazovanja i sekundarnog zdravstva. Srpsko zdravstvo i obrazovanje na Kosovu su obimni sistemi, vođeni i finansirani od strane resornih ministarstava iz Beograda, koji obezbeđuju njihovu održivost<sup>60</sup>. Srpsko zdravstvo je integrisani sistem, sačinjen od primarnih, sekundarnih i tercijarnih centara. I dok su im primarni i sekundarni zdravstveni centri dostupni na Kosovu, kosovski Srbi se za tercijarno zdravstvo oslanjaju na unutrašnjost Srbije. Kao korisnici zdravstvenog osiguranja već decenijama, građani se boje onoga što budućnost nosi u pogledu zdravstvene zaštite, pogotovu jer zdravstvo na Kosovu u delovima sa većinski albanskim stanovništvom nije toliko organizovano i ima manjak kvalitetnih tercijarnih centara. Cena tranzicije koja bi bila plaćena tokom procesa implementacije mogla bi da bude visoka i skupa u društvenom smislu. Osim društvene komponente, i obrazovanje i zdravstvo imaju ekonomsku funkciju, jer su ta dva sektora najveći poslodavci u srpskim sredinama. Godinama, zaposleni u obrazovanju i zdravstvu primaju 150% plata koje primaju njihove kolege u Srbiji, što je značajno više u odnosu na plate na Kosovu. Severne opštine su konačno, pod pritiskom, usvojile budžete koji uključuju obrazovanje i zdravstvo, ali kako više medijskih izvora tvrdi, plate neće biti isplaćene pre krajnjeg dogovora oko ZSO<sup>61</sup>. Prema navodima KoSSev-a, postoji ogroman raskorak između broja zaposlenih u obrazovanju i zdravstvu koji je obuhvaćen budžetom i onih koji su zapravo zaposleni. Na primer, Opština Severna Mitrovica je navela 319 zaposlenih u primarnom i sekundarom zdravstvu i 404 zaposlena u osnovnom i srednjem obrazovanju. Prethodni budžet, predat u januaru 2014. godine, naveo je 1481 zaposlenog u zdravstvu i 2080 u obrazovanju.<sup>62</sup> Priština ne bi mogla da obeća neophodna sredstva za finansiranje ovih institucija na tom nivou. Situacija iziskuje pronalaženje rešenja koje bi omogućilo da Beograd nastavi da kanališe sredstva za njihovo funkcionisanje.

Strahovi zajednice oko integracije obrazovnih institucija su takođe dominantni. Učesnici fokus grupa su bili zabrinuti da bi srpski nastavni plan i udžbenici, ako bi bili integrisani u kosovski pravni okvir, mogli da budu korišćeni samo nakon odobravanja kosovskih resornih ministarstava i revizije nezavisnih komisija.<sup>63</sup> Mnogi su izjavili da ne bi želeli da šalju decu u obrazovni sistem koji primenjuje kosovski nastavni plan. Za njih je ovo vrlo simboličan i emotivan problem, koji takođe utiče na način na koji zajednica

<sup>60</sup>Opaska jednog od gradonačelnika srpskih opština na događaju CIG-a u Gračanici, 12. februara 2015. godine.

<sup>61</sup>KoSSev (2015), „Usvojeni budžeti sa školstvom i zdravstvom: Revidiraju se spiskovi zaposlenih“. Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/usvojene\\_izmene\\_i\\_dopune\\_budzeta\\_/4683](http://kossev.info/strana/arhiva/usvojene_izmene_i_dopune_budzeta_/4683).

<sup>62</sup>Ibidem.

<sup>63</sup>Škole na srpskom jeziku mogu da koriste nastavni plan i udžbenike koje sačini Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije samo ukoliko to prijave kosovskom Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije. U slučaju primedbi kosovskog Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije na zahtev za određeni nastavni plan ili udžbenik, stvar bi bila prenet na nezavisnu komisiju koja bi pregledala navedeni nastavni plan ili udžbenik, kako bi proverila usaglašenost sa Ustavom Kosova i usvojenim zakonima. Zabrinutost nije neosnovana. Nezavisna komisija za pregled obrazovnih sredstava na srpskom jeziku je dala preporuku da, uzimajući u obzir činjenicu da „kosovska vlada ne može da utiče ni na koje promene u obrazovnom sistemu Republike Srbije, Komisija predlaže da kosovsko Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije izradi potpuno novi nastavni plan i udžbenike na srpskom jeziku, koji bi bili u saglasnosti sa kosovskim ustavom i kosovskim okvirom za nastavni plan“.

vidi celokupan proces integracije. Nezavisno od emocionalne, postoji i praktična primedba, koja proizlazi iz mogućnosti da bi prihvatanje kosovskog nastavnog plana moglo uticati na podobnost srpskih diplomaca i maturanata sa Kosova na akademskom nivou i u sferi zaposlenja u Srbiji. Još jedan problem je nepriznavanje diploma sa državnog univerziteta u Severnoj Mitrovici. Iako ne direktno povezan sa osnivanjem ZSO, ovaj problem je izložen u pregovorima na drugim nivoima i ostaje vrlo važan usled činjenice da nosioci diploma sa Univerziteta u Severnoj Mitrovici nisu kvalifikovani da konkurišu za poslove u kosovskim javnim institucijama, jer univerzitet nisu akreditovalе kosovske vlasti. Ovaj problem bi trebalo da bude rešavan paralelno sa osnivanjem ZSO. ZSO bi mogla da ima presudnu ulogu, jer bi bila u mogućnosti da smiri tenzije oko akreditovanja Univerziteta u Severnoj Mitrovici i njegovog budućeg funkcionisanja. Različita rešenja mogu biti usvojena, od dvostruke registracije u oba sistema do izostavljanja državnih simbola na diplomama, i na druge načine.

### ***Shvatanja i očekivanja***

Na Severu Kosova postoji bezbroj mišljenja oko suštine ZSO, kao i šta bi ona mogla da donese kosovskim Srbima. Sa druge strane, veliki broj građana i političara opovrgava takvu organizaciju jer ona za njih predstavlja kapitulaciju pred prištinskim zahtevima za integraciju, gubitak političke subjektivnosti koju Sever Kosova uživa već 15 godina, kao i gubitak ekonomske održivosti, i podrške iz Srbije – do koje bi došlo kada bi se institucije integrisale u nov sistem. U intervjuu sa jednim od srpskih političkih lidera sa severa, zabeležili smo da bi „ZSO trebalo da 'zataška' Briselski sporazum pred javnostima u Srbiji i na Kosovu i otkloni odgovornost koju imaju političke elite”... i da ZSO jedino predstavlja „...mrvice koje će Priština ustupiti Srbima kako bi ih integrisala”.<sup>64</sup> Sa druge strane, uprkos kritikama usmerenim ka Sporazumu, postoje pragmatični zagovornici koji sporazum vide kao neizbežan i kao verovatno jedini mehanizam za zaštitu prava srpske zajednice, ali i odbrambeni mehanizam od potencijalne buduće diskriminacije. Prema rečima Rade Trajković, „ako srpska zajednica ostane bez ZSO koja joj je potrebna, ona neće opstati, jer više neće postojati institucionalni mehanizam koji bi branio njihova prava. Beograd, Priština i međunarodna zajednica duguju osnivanje ZSO srpskoj zajednici. Ne može postojati kompromis oko osnivanja ZSO, jer to bi predstavljalo kompromis sa životom i opstankom”<sup>65</sup>. Rezultati fokus grupe pokazuju da su građani mahom uzdržani kada se radi o ZSO, pozivajući se na njihovo iskustvo sa implementacijom Briselskog sporazuma. Intuitivno osećaju da bi ogroman raskorak između nadležnosti ZSO koje garantuju Beograd i Priština mogao da padne na njihova leđa jer ostaju „adut” u višoj igri Beograda i Prištine vezanoj za put ka evrointegracijama, koji bi mogao da umanja ulogu koja je predviđena za ZSO<sup>66</sup>. Većina učesnika fokus grupa na severu su takođe bili nezadovoljni vremenskim rasporedom implementacije i nespremnošću Prištine da prihvati osnivanje ZSO. Sveopšta primedba bila je da je Priština dobila mnogo više od Sporazuma, jer je postepeno i nenametljivo otpočela integraciju Severa, bez ključnih benefita i elemenata zaštite za samo lokalno stanovništvo.

<sup>64</sup>Intervju koji je sproveo Aktiv sa srpskim političarem sa Severa, Severna Mitrovica, 23. januar 2015. godine.

<sup>65</sup> KoSSev (2015) „Trajković: Ako ne bude formirana ZSO, neće biti života za Srbe na KiM”. Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/trajkovic\\_ako\\_ne\\_bude\\_formirana\\_zso\\_nece\\_biti\\_zivota\\_za\\_srbe\\_na\\_kim/3973](http://kossev.info/strana/arhiva/trajkovic_ako_ne_bude_formirana_zso_nece_biti_zivota_za_srbe_na_kim/3973).

<sup>66</sup>Fokus grupa održana u Severnoj Mitrovici, 16. januara 2015. godine.

Uprkos činjenici da je celokupan proces doneo napetost i strah, građani su buduće osnivanje Zajednice srpskih opština okarakterisali kao najpozitivniju stranu Sporazuma, jer imaju velika očekivanja od njenog osnivanja. „Dok je Briselski sporazum ocenjen veoma negativno, njegova konkretizacija je ocenjena pozitivno, makar u nekim segmentima. Naime, jedan u četiri Srba na Severu Kosova veruje da će formiranje Zajednice srpskih opština imati pozitivan uticaj na kvalitet života (24%). Procenat građana koji formiranje Zajednice vidi pozitivno značajno premašuje procenat onih koji mu se suprotstavljaju.“<sup>67</sup> Kada je reč o nadležnostima ZSO, lokalna zajednica uglavnom ima svakodnevna nadanja, ona koja se odnose na smirivanje napetosti na Severu i koja nude obećanja za njihov budući opstanak. Pre svega, Srbi sa Kosova su naglasili neophodnost formiranja tela koje bi imalo izvršna ovlašćenja, pogotovu u najbitnijim aspektima obrazovanja, zdravstva, ekonomskog razvoja, i prostornog planiranja, kao što je Sporazumom i propisano. Po njihovom mišljenju, samo bi autonomno telo moglo da im poboljša uslove života i sačuva ih od majorizacije na Kosovu, i osigura održivost njihove zajednice. Na ZSO se takođe gleda kao na most između kosovskih Srba, Beograda i Prištine. Uzimajući u obzir oslanjanje kosovskih Srba na Beograd, transparentno finansiranje iz Srbije smatra se neophodnim za ekonomski i društveni napredak. Priština i međunarodna zajednica bi takođe trebalo da budu spremni da pomognu.<sup>68</sup> Na ZSO se takođe gleda kao na političko telo koje bi moglo da „posluži kao mesto za diskusiju i artikulaciju srpskih interesa, koje bi moglo da ujedini srpsku zajednicu na Kosovu. Kao mesto diskusije, ZSO bi takođe doprinela političkom pluralizmu među kosovskim Srbima“.<sup>69</sup> Srbi sa Kosova žele da vide da je prioritet dat ekonomskom razvoju. „Građani sa Severa Kosova, koji od formiranja Zajednice srpskih opština očekuju bolje uslove života nakon implementacije ove odredbe Briselskog sporazuma, prvenstveno očekuju napredak u oblasti ekonomije (24%), ali i u domenu bezbednosti i vladavine prava (28%).“<sup>70</sup> Opipljiv rezultat osnivanja ZSO trebalo bi da bude i osnivanje javnih preduzeća u komunalnom sektoru, koje bi vodila zajednica. Takva preduzeća radila bi u oblasti električne energije, gradske čistoće, vodovoda i zelenila. Ova preduzeća bi takođe mogla da zaposle i one radnike koji bi bili proglašeni viškom nakon što bi se izvršila potpuna integracija severnih opština u kosovski pravni sistem. Još jedna tema ekonomske politike, koju ZSO treba da razmotri odnosi se na rudarstvo, koje je od ključnog značaja za region. Kosovski Srbi se nadaju da će ZSO biti u mogućnosti da razmatra ovaj problem, ali veliki broj nejasnoća se i dalje odnosi na način na koji bi ovo telo bilo osnovano. Većina sumnja da Priština, uz podršku međunarodne zajednice, neće prihvatiti prenos nadležnosti na ZSO, te da, kao posledica toga, ZSO neće biti u mogućnosti da sačuva interese i prava srpske zajednice na Kosovu.<sup>71</sup>

Do sada, ne računajući članove Rukovodećeg tima, lokalna zajednica je u velikoj meri odstranjena iz procesa pregovora i osnivanja ZSO. Imajući u vidu da je svrha Briselskog sporazuma prilagođavanje srpskog stanovništva kosovskim političkim i pravnim okvirima, i da je ZSO izabrana kao okvir za integraciju, neophodno je preduzeti

<sup>67</sup>KFOS (2015) „Mišljenja Srba na Severu Kosova – Mozaik nade, izazova i očekivanja“, strana 33.

<sup>68</sup>Intervju Aktiva sa predstavnikom civilnog sektora, Severna Mitrovica, 21. oktobar 2014. godine.

<sup>69</sup> Okrugli sto „Srbin Srbinu“ koji je organizovao CIG u Gračanici, 12. februara 2015. godine.

<sup>70</sup>KFOS (2015) „Mišljenja Srba na Severu Kosova – Mozaik nade, izazova i očekivanja“, strana 33.

<sup>71</sup>Intervju Aktiva sa predstavnikom civilnog sektora, Severna Mitrovica, 19. decembar 2014. godine.

više koraka kako bi mišljenja zajednice bila uključena u sam proces. Prisustvo srpske političke elite u Briselu, tokom poslednje runde pregovora, bilo je važan korak napred, ali bi i druge mere trebalo da uslede.

## Zaključak

Trenutno se malo šta zna o načinu osnivanja ZSO, o tome kakva će biti njena konkretna struktura i koja će joj prava biti zagarantovana. I dalje ne postoji precizan vremenski okvir, odrednice i odgovornosti oko implementacije prvih šest tačaka Briselskog sporazuma. Naredni meseci daće nam mnogo jasniju sliku, ali najviše zavisi od spoljnih pritisaka usmerenih ka političkim elitama Beograda i Prištine. Na osnovu svega što smo naveli u prethodnim pasusima, možemo izvesti nekoliko zaključaka u vezi sa integracijom Srba na Kosovu i uloge koju bi Zajednica srpskih opština mogla da igra s tim u vezi. Trenutno pitanje nije – šta ZSO jeste, već šta bi trebalo da bude kako bi omogućila siguran i održiv način života srpske zajednice. Takođe, mogla bi da ponudi potencijal za ponovno uspostavljanje međuetničkih odnosa. Prilagođavanje srpske zajednice kosovskim institucijama trebalo bi da se sprovede uz veliku opreznost i na osetljiv način, jer predstavlja jedan od važnih elemenata stabilnosti u regionu, u odnosima Beograda i Prištine i budućnosti međuetničke saradnje.

U suštini, odgovornost za integraciju manjinskih grupa leži na većinskoj zajednici. Priština će morati da pošalje pozitivne znake i veću osetljivost u svom diskursu ka srpskoj zajednici, ukoliko želi da pokaže svoju podršku integraciji kao suštinsku, a ne samo deklarativnu. Zajednica srpskih opština, zajedno sa političkim procesima na centralnom i lokalnom nivou, mogla bi da bude koristan institucionalni okvir koji bi ponudio prilagođavanje srpskoj zajednici na Kosovu, i služio kao primarni izvor za ublažavanje njenih strahova i osećaja nepoverenja – kako prema procesu, tako i prema Prištini. Saradnja među etničkim grupama postaje moguća tek onda kada se stvore uslovi za dalji društveni, ekonomski i kulturni razvoj nevećinske zajednice, i kada je međusobno nepoverenje etničkih grupa ublaženo. Po našem mišljenju, Zajednica srpskih opština jedino ima smisla ukoliko poboljša sigurnost kosovskih Srba, u političkom, društvenom i ekonomskom aspektu. Zaista, prenos nadležnosti bi trebalo da posluži poboljšanju života lokalnog stanovništva, omogućujući građanima da žive u miru i sačuvaju nacionalni identitet, kao i podržavajući pravac većeg napretka. Zbog ovih razloga, zaključci i preporuke su ukorenjeni u potrebama kosovskih Srba. Jače veze između političkih elita kosovskih Srba i Albanaca, poslovne elite i civilnog društva bi trebalo da uslede nakon mera za građenje poverenja, kreirane kroz osnivanje ZSO. Življi međuetnički odnosi će uslediti u godinama pred nama, nakon što se tenzije smire.

Smatramo da kosovski Albanci ne bi trebalo da ZSO posmatraju kao pretnju, već kao koristan način za unapređenje tolerancije među zajednicama i za jačanje integracije Srba bez osporavanja njihovih kulturnih, verskih i društvenih osobina. Ono što Kosovo zaista treba da dobije iz celokupnog procesa jeste integracija populacije, ukidanje paralelnih institucija, ostvarivanje suvereniteta i funkcionisanje pravosuđa. Uspešno i kreativno rešenje za osnivanje ZSO, zajedno sa merama neophodnim za stvaranje poverenja, bi u budućnosti moglo da bude u saglasnosti sa iskazanim ciljem. Upoređivanje ZSO sa Republikom Srpskom u Bosni i Hercegovini je – ekstremno: ZSO neće imati zakonodavna ovlašćenja niti pravo veta na izvršne odluke. Step en prenesenih ovlašćenja, koje god tumačenje preovladalo, će svakako biti manji za ZSO u poređenju sa srpskim entitetom u Bosni i Hercegovini. Naprotiv, prava opasnost leži u mogućnosti

dobijanja neefikasnog tela sa bezznačajnim nadležnostima u poređenju sa centralnom vlasti i bez ikakvog legitimiteta na lokalnu. Zbog toga, jedini način da se poboljša poverenje kosovskih Srba u Prištinu je kroz omogućavanje zakonski priznatog tela sa izvršnim ovlašćenjima u suštinski važnim oblastima, kako bi Srbi uticali na ekonomska i socijalna pitanja.

Što se tiče strukture, ukaz koji za ZSO predviđa Predsednika, Potpredsednika, Skupštinu i Savet bi trebalo poštovati. Dalje sumnje se stvaraju oko načina postavljanja vršilaca tih dužnosti. Rešenje koje predlaže Priština podrazumeva da skupštine opština imenuju članove Skupštine, ali ovakav sistem bi Skupštini dao premalo predstavnika, jer mesta ne bi bilo za predstavnike srpskih zajednica iz drugih opština. Dalje, važno je stvoriti strukturu koja bi mogla da radi u skladu sa interesima Srba kako severno, tako i južno od Ibra, kroz proporcionalno predstavljanje Srba iz svih delova Kosova. Ovim putem bi se prevazišla međusobna geografska odsečenost Srba.

Uz osvrt na celokupan proces koji je prethodio Briselskom sporazumu, jedan od najvećih problema je nedostatak transparentnosti i uključivanja lokalnog stanovništva u pregovore. Ovo verovatno podriva poverenje lokalnog stanovništva u sadržaj Sporazuma, kao i u vlasti iz Beograda i Prištine. Nedovoljna jasnoća u vezi sa ZSO produbljuje zabunu, skepticizam i sumnju u ovo novo telo, što samo dalje izaziva strah i nepoverenje. U ovom „tangu za dvoje“ Beograda i Prištine, jedan igrač je zaboravljen, ali ključ uspešne implementacije Sporazuma leži u rukama kosovskih Srba, koje treba uključiti u igru. Postoji velika potreba za više dijaloga i transparentnosti, kako bi potrebe građana dobile pažnju koju zaslužuju. Transparentnost bi mogla da promeni stavove građana i izgradi poverenje među svim stranama, pogotovu između Srba sa Kosova i prištinskih vlasti. Uključivanje istaknutih članova srpske zajednice u pregovarački proces i osnivanje ZSO bi moglo da podigne značaj i poverenje zajednice.

Da zaključimo, ukoliko ZSO bude radila kao transparentno telo sa izvršnim ovlašćenjima i u saradnji sa lokalnom zajednicom, služila bi kao korisno sredstvo Srbima na Kosovu i Kosovu kao celini. ZSO ima sposobnost da se bori za ekonomske, kulturne i socijalne potrebe stanovništva. Priština bi na taj način imala legalnog i legitimnog saradnika u pokušaju da integriše deo stanovništva u Kosovo, u isto vreme ne osporavajući njihovu povezanost sa Beogradom. Ukoliko do toga dođe, decentralizacija Kosova, a posebno Briselski sporazum – će zaživeti. Ukoliko, pak, tvrdokorni stavovi preovladaju i ako se dvosmislenost nastavi, a da na kraju ipak imamo jedno telo koje je slabo i nedelotvorno, integracija kosovskih Srba u kosovsko društvo će se otegnuti, dok će dijalog Srba i Albanaca ostati problematičan.

## Bibliografija

### *Izveštaji i publikacije*

Bajrami, A. (2013) "Association of Serbian Municipalities: From a tool of integration, to a disaster in the making elections", Group for Legal and Political Studies, n. 5. Dostupno na: <http://legalpoliticalstudies.org/download/Policy%20Note%2005%202013.pdf> [19. septembar 2014].

Bajrami, A. (2013) "Kosovo-Serbia Dialogue: Windows of Opportunity or a House of Cards", Group for Legal and Political Studies, Policy Analysis, n. 3. Dostupno na: <http://legalpoliticalstudies.org/download/Policy%20Analysis%2003%202013.pdf> [26. september 2014].

Bakx, T. (2012) "Serbs perspectives on Decentralization and Local Governance in Kosovo: Towards integration or exclusion of the Serb community in the Republic of Kosovo?", Master's thesis, Utrecht University. Dostupno na: <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/254164/Thesis%20final%20version.pdf?sequence=1>

Beha, A. i Visoka, G. (2010) "Human Security as 'Ethnic Security' in Kosovo" in Human Security Perspectives, vol. 7, pp. 83-101. Dostupno na: [http://doras.dcu.ie/17124/1/Human\\_Security\\_as\\_Ethnic\\_Security\\_in\\_Kosovo.pdf](http://doras.dcu.ie/17124/1/Human_Security_as_Ethnic_Security_in_Kosovo.pdf) [16. septembar 2014].

BIRN (2015) "Big Deal – Lost in Stagnation", Dostupno na: [http://cрта.rs/uploads/documents/2015-04-27%2010:05:10\\_a\\_44\\_l\\_en\\_doc.pdf](http://cрта.rs/uploads/documents/2015-04-27%2010:05:10_a_44_l_en_doc.pdf)

BPRG (2015) "Serb integration in Kosovo after the Brussels Agreement". Dostupno na: <http://balkansgrupa.org/171-2/>

Braun, J. i Grote, U. (2000) "Does Decentralization Serve the Poor?", Center for Development Research (ZEF-Bonn), University of Bonn. Dostupno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf> [18. septembar 2014].

CIG (2015) „Implementation of Brussels Agreement and European Integration Prospects for Kosovo and Serbia“. Dostupno na: <http://www.cigonline.net/docs/Implementation%20of%20Brussels%20Agreement%20and%20European%20Integration%20Prospects%20for%20Kosovo%20and%20Serbia.pdf>.

Dahlam, C.T. i Williams, T. (2010) "Ethnic Enclavisation and State Formation in Kosovo", Geopolitics, vol. 2, n.15, pp. 406-430. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/14650040903500890> [30. septembar 2014].

Deda, I. (2009) "Decentralization in Kosovo I: Municipal elections and the Serb participation", KIPRED, Policy Brief, n. 15. Dostupno na:

[http://www.kipred.org/advCms/documents/40183\\_Decentralization\\_in\\_Kosovo\\_I.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/40183_Decentralization_in_Kosovo_I.pdf)  
[6. oktobar 2014].

Deda, I. i Gashi, K. (2009) "Decentralization in Kosovo II: Challenges of Serb majority municipalities", KIPRED, Policy Brief, n. 16. Dostupno na:  
[http://www.kipred.org/advCms/documents/47682\\_Decentralization\\_in\\_Kosovo\\_II.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/47682_Decentralization_in_Kosovo_II.pdf)  
[6. oktobar 2014].

Deda, I. i Qosaj-Mustafa, A. (2013) "The implementation of Agreements of Kosovo-Serbia political dialogue", KIPRED, Policy Paper, n. 4. Dostupno na:  
[http://www.kipred.org/advCms/documents/22356\\_The\\_Implementation\\_of\\_Agreements\\_of\\_Political\\_Dialogue.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/22356_The_Implementation_of_Agreements_of_Political_Dialogue.pdf) [7. oktobar 2014].

Đukanović, D. (2008) "The Post-conflict Integration of Minority Ethnic Communities in Kosovo", HUMSEC. Dostupno na:  
[http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user\\_upload/humsec/Workin\\_Paper\\_Series/WP\\_Djukanovic.pdf](http://www.humsec.eu/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Workin_Paper_Series/WP_Djukanovic.pdf) [24. septembar 2014].

Ejdus, F. (2014) "The Brussels Agreement and Serbia's National Interests: A Positive Balance Sheet", Konrad Adenauer Stiftung. Dostupno na:  
[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_12788-1442-1-30.pdf?140428121637](http://www.kas.de/wf/doc/kas_12788-1442-1-30.pdf?140428121637) [22. septembar 2014].

FER (2015) „Izveštaj sa okruglog stola u Gračanici – Decentralizacija i srpska zajednica na Kosovu“. Dostupno na: <http://www.fer.org.rs/sr/news/saopstenja/izvestaj-sa-okruglog-stola-u-gracanici.html>

Forum for ethnic relations (2013) "North Kosovo and local elections. Survey", Policy Paper, n. 2. Dostupno na: <http://www.fer.org.rs/uploads/Forum-2-2013-ENG.pdf> [1. oktobar 2014].

Forum for Security (2013) "People's Views on Key Peace and Security Issues in Kosovo", Priština. Dostupno na:  
<http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/peoples-views-on-key-peace-and-security-issues.pdf>.

Gashi, K. (2010) "Review of Decentralization – Functioning of Serb Majority Municipalities", KIPRED, Policy Brief, n. 5. Dostupno na:  
[http://www.kipred.org/advCms/documents/41503\\_Review\\_of\\_Decentralization.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/41503_Review_of_Decentralization.pdf) [7. oktobar 2014].

Gjoni, R., Wetterberg, A. i Dunbar, D. (2010) "Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge of Kosovo", Public Administration Development, vol. 30, n. 5, pp. 291-312. Dostupno na: [http://www.federalism-bulletin.eu/User/index.php?PAGE=Sito\\_it/boll\\_dettaglio&boll\\_id=36291&nume\\_id=48](http://www.federalism-bulletin.eu/User/index.php?PAGE=Sito_it/boll_dettaglio&boll_id=36291&nume_id=48).

Kursani, S. i Deda, I. (2012) "Autonomy for the Northern Part of Kosovo: Unfolding Scenarios and Regional Consequences", KIPRED, Policy Paper Series, n. 5. Dostupno

na:

[http://www.kipred.org/advCms/documents/46046\\_Autonomy%20for%20the%20northern%20part%20of%20Kosovo%20-%20Unfolding%20scenarios%20and%20regional%20consequences.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/46046_Autonomy%20for%20the%20northern%20part%20of%20Kosovo%20-%20Unfolding%20scenarios%20and%20regional%20consequences.pdf) [23. oktobar 2014].

Malazogu, L. (2013) "Agreement in Name, Including its Name. Kicking the Can will not bring the sides closer around the Association/Community", Democracy for Development Institute, Scenarios n. 1. Dostupno na: [http://d4d-ks.org/assets/D4D\\_Scenarios\\_1\\_ENG\\_WEB.pdf](http://d4d-ks.org/assets/D4D_Scenarios_1_ENG_WEB.pdf) [9. oktobar 2014].

Malazogu, L., Ejduš, F., Nič, M. i Žornaczuk, T. (2014) "Integration or Isolation: Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo", CEPI. Dostupno na: [http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/cepi\\_-\\_integration\\_or\\_isolation.pdf](http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/cepi_-_integration_or_isolation.pdf) [16. septembar 2014].

Morina, E. (2014) "Brussels "First Agreement" – A year after", Konrad Adenauer Stiftung. Dostupno na: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_37608-1522-2-30.pdf?140429131747](http://www.kas.de/wf/doc/kas_37608-1522-2-30.pdf?140429131747) [29. septembar 2014].

National Democratic Institute (2014) "Kosovar Attitudes on the 2013 Brussels Agreement between Kosovo and Serbia February 2014 Public Opinion Research". Dostupno na: <https://www.ndi.org/files/NDI-Kosovo-Feb-2014-Public-Opinion-Research-on-Brussels-Agreement.pdf> [10. oktobar 2014].

Pallaver, G. (2014) "South Tyrol's changing political system: from dissociative on the road to associative conflict resolution", Nationalities Papers, vol. 42, n. 3, pp. 376-398. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/00905992.2013.856393> [19. novembar 2014].

Peci, E. (2013) "NGO Fears 'Republika Srpska' Inside Kosovo", *Balkan Insight*, 12. decembar. Dostupno na: <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-ngo-predicts-a-republika-srpska-to-be-formed> [24. septembar 2014].

Stakić, I. i Bjeloš, M. (2015), "Future of the civil protection in Kosovo North". Dostupno na: [http://www.bezbednost.org/upload/document/the\\_future\\_of\\_civil\\_protection\\_in\\_north\\_kosovo.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/the_future_of_civil_protection_in_north_kosovo.pdf).

Tota, E. (2014) "New round of talks for the normalization of relations between Kosovo and Serbia", *IBNA Independent Balkan News Agency*, 31. mart. Dostupno na: <http://www.balkan.eu.com/talks-normalization-relations-kosovo-serbia/> [26. septembar 2014].

Welch, A. C. (2006) "Achieving human security after intra-state conflict: the lessons of Kosovo", *Journal of Contemporary European Studies*, n. 14, pp. 221-239. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/14782800600892275> [24. septembar 2014].

## ***Zakonodavne i vladine publikacije***

“Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement” (2007), United Nations Security Council, S/2007/168/Add.1, New York. Dostupno na: [http://www.unosek.org/docref/Comprehensive\\_proposal-english.pdf](http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf) [15. septembar 2014].

“First Agreement of principles governing the normalization of relations” (2013). Dostupno na: <http://www.rts.rs/upload/storyBoxFileData/2013/04/20/3224318/Originalni%20tekst%20Predloga%20sporazuma.pdf> [15. septembar 2014].

Vlada Kosova (2015), “Brussels Agreement Implementation – State of Play”, p. 15. Dostupno na: [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo\\_Report\\_on\\_Implementation\\_of\\_Brussels\\_Agreements\\_101014.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Kosovo_Report_on_Implementation_of_Brussels_Agreements_101014.pdf).

Vlada Srbije, Kancelarija za Kosovo i Metohiju (2015), “Progress report on the dialogue between Belgrade and Priština”, p. 6. Dostupno na: <http://www.kim.gov.rs/doc/Finalni%20Izvestaj%20KKiM%20april%202015%20engl.pdf>.

“Implementation Plan of the Brussels Agreement” (2013). Dostupno na: <http://euobserver.com/media/src/0807580ad8281aefa2a89e38c49689f9.pdf> [15. septembar 2014].

Law Nr. 03/L-040 On Local Self Government (2008). Dostupno na: [http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L040\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L040_en.pdf) [17. septembar 2014].

Security Council Report (2013) “May 2013 Monthly Forecast”, New York. Dostupno na: [http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/kosovo\\_3.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-05/kosovo_3.php) [23. septembar 2014].

## ***Novinski članci***

B92 (2015) „Albanci nisu došli na razgovore o ZSO” – Dostupno na: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=26&nav\\_category=640&nav\\_id=996706](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=26&nav_category=640&nav_id=996706).

Deutsche Welle (2013) „Srbija težak kandidat za EU”. Dostupno na: <http://www.dw.de/srbija-te%C5%BEak-kandidat-za-eu/a-17323766>

Đorđević, D. R. (2014) „Ljubomir Marić: Srpska zajednica kao Južni Tiroli!”, *Novosti*, 10 Nov. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:518789-Ljubomir-Maric-Srpska-zajednica-kao-Juzni-Tirol> [17. novembar 2014].

EU Observer (2015) "Kosovo-Serbia deal shows value of EU diplomatic service". Dostupno na: <https://euobserver.com/opinion/119903>.

Kosovo Media Monitor (2013) "Sunday Report 08 12 2013". Dostupno na: [http://www.newsmonitors.org/mon/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3089:saturday-report-07-12-2013&catid=38:sunday&Itemid=53](http://www.newsmonitors.org/mon/index.php?option=com_content&view=article&id=3089:saturday-report-07-12-2013&catid=38:sunday&Itemid=53) [30. septembar 2014].

"Kosovo Serbs defy Nato demands over blockades", *BBC*, 18. oktobar 2011. Dostupno na: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15355955> [19. septembar 2014].

KoSSev (2015) „Stojanović i Tahiri: Zajednica sa nadležnostima po zakonima ili Asocijacija bez nadležnosti po važećim kosovskim zakonima?“, Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/stojanovic\\_i\\_tahiri\\_zajednica\\_ili\\_asocijacija\\_/4915](http://kossev.info/strana/arhiva/stojanovic_i_tahiri_zajednica_ili_asocijacija_/4915).

KoSSev (2015) „Trajković: Ako ne bude formirana ZSO, neće biti života za Srbe na KiM“, Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/trajkovic\\_ako\\_ne\\_bude\\_formirana\\_zso\\_nece\\_biti\\_zivota\\_za\\_srbe\\_na\\_kim/3973](http://kossev.info/strana/arhiva/trajkovic_ako_ne_bude_formirana_zso_nece_biti_zivota_za_srbe_na_kim/3973)

KoSSev (2015), „Usvojeni budžeti sa školstvom i zdravstvom: Revidiraju se spiskovi zaposlenih“, Dostupno na: [http://kossev.info/strana/arhiva/usvojene\\_izmene\\_i\\_dopune\\_budzeta\\_/4683](http://kossev.info/strana/arhiva/usvojene_izmene_i_dopune_budzeta_/4683)

Rettman, A. (2013) "Thaci to Serbia: get your 'forces' out of North Kosovo", *EU Observer*, 17. januar. Dostupno na: <http://euobserver.com/enlargement/118764> [22. septembar 2014].

"Special Status for Trentino Alto-Adige" (1972). Dostupno na: [http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy\\_statute\\_eng.pdf](http://www.provinz.bz.it/en/downloads/autonomy_statute_eng.pdf) [19. novembar 2014].

"Tekst Platforme o Kosovu", *Novosti*, 12. januar 2013. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:414563-Platforma-o-Kosovu-Dijalog-u-skladu-sa-Ustavom-i-rezolucijom-1244> [25. septembar 2014].

### ***Intervjui***

Intervju sa predstavnikom CSO iz Prištine, intervjuisao Celeghini, R. (20. oktobar 2014).

Intervju sa predstavnikom CSO iz Severne Mitrovice, intervjuisao: Celeghini, R. (21. oktobar 2014).

Intervju sa predstavnikom CSO iz Beograda, intervjuisao: Celeghini, R. (29. oktobar 2014).

Intervju sa stručnjakom iz Beograda, intervjuisao: Celeghini, R. (29. oktobar 2014).

Intervju sa albanskim političarem sa Kosova, intervjuisao: Celeghini, R. (5. novembar 2014).

Intervju sa srpskim političarem sa Kosova, intervjuisao: Nesovic, B. (23. januar 2015).

Intervju sa predstavnikom CSO iz Severne Mitrovice, intervjuisao: Celeghini, R. (19. decembar 2014).

Intervju sa srpskim zvaničnikom, intervjuisao Nešović, B. (20. februar 2015)

### ***Fokus grupe***

Fokus Grupa održana u Leposaviću, Moderator: Nešović, B. (26. decembar 2014)

Fokus Grupa održana u Zubinom Potoku, Moderator: Nešović, B. (27. decembar 2014)

Fokus Grupa održana u Severnoj Mitrovici, Moderator: Nešović, B. (16. januar 2015)

Fokus Grupa održana u Zvečanu, Moderator: Nešović, B. (17. januar 2015)

Fokus Grupa održana u Leposaviću, Moderator: Platforma za istraživanje i analizu (5. maj 2015)

Fokus Grupa održana u Zubinom Potoku, Moderator: Platforma za istraživanje i analizu (7. maj 2015)

