

Scenario:



*Razmena teritorija
između Srbije i Kosova
iz perspektive srpske zajednice
južno od reke Ibar*

Ova publikacija je podržana od strane Unapredjenja demokratskog društva (DSP) – finansiran od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i Ministarstva spoljnih poslova Danske (DANIDA) i upravlja Kosovska fondacija za civilno društvo (KCSF.) Sadržaj ove publikacije je odgovornost NVO Aktiv i ne može se ni na koji način smatrati kao stav SDC, DANID-e ili KCSF-a.

Sadržaj:

I.	Uvod	3
II.	Pozadina podele	5
III.	Scenario	8
IV.	Potencijane posledice podele	9
V.	Stavovi građana	18
VI.	Zaključak(ci)	19

I. Uvod:

Pojam *podela* u našem savremenom političkom rečniku uvek budi slike masovnog raseljavanja i transfera stanovništava. Ideja da je stvaranje etnički homogenih prostora, ili *domovine* za bilo koju nacionalnu grupu, održivo rešenje za unutardržavni ili međudržavni konflikt, bila je korišćena u novijoj istoriji kao sredstvo za okončanje oružane borbe. Podela Britanske Indije na moderne države Indiju, Pakistan i Bangladeš je osmišljena da bi se okončalo etnički-motivisano nasilje između Muslimana i Hindusa, dok je podela Irske na Republiku Irsku i Severnu Irsku (koja je ostala deo Ujedinjenog Kraljevstva) je bila dizajnirana da bi se stvorili teritorijalni entiteti za katoličko i protestantsko stanovništvo tamo. Koncept podele je politički povezan, ali je praktično vrlo različit od nacionalističkih težnji ka secesiji, koja pretpostavlja odvajanje jednog dela određene teritorije ili države od drugog. U kontekstu bivše Jugoslavije, podela je često koncept koji je mnogo puta predložen tokom turbulentne političke istorije regiona kao sredstvo za postizanje trajnog mira između zaraćenih frakcija. Bosna i Hercegovina je doživela stepen unutrašnje teritorijalne podele i ideja da bi se ta zemlja, kao i ostale u regionu, trebale podeliti po etničkim linijama, nadvila se iznad političkog i socijalnog diskursa.

U okviru svog rada na politikama, NVO Aktiv je radio na pažljivoj analizi političkih, društvenih i ekonomskih zbivanja na Kosovu i njihovog uticaja na nevećinske zajednice sa posebnim naglaskom na kosovske Srbe. U proteklih šest meseci, diskusije o potencijalnoj *podeli* ili „*korekciji granica*“ kao potencijalnom trajnom rešenju statusa Kosova su se intenzivirale i dobile na snazi među određenim političkim elitama u Beogradu i Prištini, kao i kod međunarodnih aktera i tela. Iako je koncept izuzetno mutan, ipak ga široki spektar političara i analitičara sve više vidi kao održivo rešenje kosovskog „problema“. Iako je ideja stekla određeni politički zamah, ostaje nejasno šta bi to moglo da podrazumeva i kako bi se to primenjivalo u praksi.

Ovaj dokument će pokušati, na osnovu analize trenutnog dijaloga, da predstavi niz pretpostavki o tome šta bi podela mogla da obuhvati, s naglaskom na posledice takvog dogovora za kosovske Srbe koji žive južno od reke Ibar. Ovde bi trebalo napomenuti da će se ovaj dokument zasnivati na nekoliko ključnih, opštih hipoteza o tome šta bi podela mogla da podrazumeva, uz razumevanje da su trenutni detalji relativno nejasni i da je zbog toga možda teško da se dođe do bilo kakvih konačnih zaključaka u vezi sa pitanjem podele:

- Razmena teritorija, podela ili „korekcija granica“ bi, po svemu sudeći, uključivala bar neki deo severnog Kosova (deo teritorije koji pripada nekoj od četiri severne opštine ili svima njima) koji bi išao Srbiji, dok bi deo teritorije Republike Srbije išao Kosovu - najverovatnije deo ili celo Preševo
- Republika Srbija bi, u okviru tog sporazuma, u određenoj meri priznala državnost Kosova i povukla svoje sadašnje institucionalno prisustvo i pravo da ima ulogu u unutrašnjim pitanjima Kosova
- Projekat i koncept Kosova kao multietničke države bili bi napušteni, kao i pravni okvir koji to olakšava
- Ovaj scenario ne sugeriše i ne podrazumeva da će se organizovati državno-sponzorisan nasilje protiv Srba
- Ovo bi rezultiralo otvaranjem vrata za integraciju u EU, kao i za članstvo u drugim međunarodnim organizacijama i telima

Na osnovu ovoga, autori ovog dokumenta su iskonstruisali lanac događaja koji bi mogli da se dogode kao rezultat podele. Iako postoji mnogo faktora koji moraju biti uzeti u obzir, uključujući i potencijalne posledice za zajednice koje trenutno borave u Preševskoj dolini, ovaj dokument će se fokusirati na zajednicu Kosovskih Srba, posebno na one koji žive u opštinama sa većinski srpskim stanovništvom južno od reke Ibar.

II. Pozadina podele

U svom članku, „Debating Partition“ (Debata o podeli) Brendon O'Liri definiše podelu kao „novu granicu koja je ucrtana kroz nacionalnu domovinu najmanje jedne zajednice“ i dodatno elaborira da je ta podela bila tradicionalno korišćena kao sredstvo za ublažavanje sukoba. Ratovi koji su dobrim delom 'etničkog' karaktera u tolikoj meri da uključuju dve ili više grupa koje obe polažu pravo na određenu teritoriju na osnovu tvrdnji da njihova istorijsko-nacionalna prava da vladaju tim prostorom nadilaze pravo koje imaju *drugi*, uvek rezultiraju nekim oblikom podele.¹ To može doći u obliku međunarodno ili interno sklopljenog sporazuma² koji je dizajniran za ublažavanje neprijateljstava ili, suptilnije, u vidu velikih kretanja stanovništva unutar ili izvan država uključenih u sukob. Govoreći o ratu u Bosni i Hercegovini početkom ranih 1990-ih, Džon Miršajmer (John Mearsheimer), zagovornik teorije realizma u međunarodnim odnosima tvrdio je da je podela „poslednje sredstvo“ da se okonča taj sukob, pretpostavljajući da se „transfer već događa ... Jedino je pitanje da li će biti organizovan, kako je predviđeno podelom, ili prepušteno ubistvenim metodama etničkih čistača“³ Koristeći se ovom logikom, podela suštinski znači kodificiranje i legitimizaciju političkih ciljeva nacionalističkih pokreta i političara u kreiranju etničkih država uklanjanjem fizičkog i materijalnog nasilja kao alata za postizanje tih ciljeva.

U specifičnijem kontekstu Kosova, nedostatak transparentnosti u procesu dijaloga doveo je do onoga što se može opisati kao informativni vakum koji je kasnije bio ispunjen spekulacijom o tome kako će podela da izgleda u praksi. U najvećoj meri, spekulacije političkih analitičara, političara i opozicionara su upravo samo to- pretpostavke koje nisu nužno utemeljene u stvarnosti, u smislu da se ne zasnivaju na konkretnim izjavama ili informacijama od aktera uključenih u pregovore. Najčešća teorija (do sada) je da bi „podela“ obuhvatila četiri većinski srpske opštine na severu Kosova koje bi se pridružile Srbiji, a region Preševske doline Kosovu.

Podela ili razmene stanovništva su periodično spominjane tokom protekle decenije, ali nisu imale (do sada) značajnu političku težinu, pošto su bile teško prihvatljive za međunarodu zajednicu. Međutim, u prvoj polovini 2018. godine video se značajan pomak u tonu debate, pri čemu je podela bila spominjana kao dugoročno rešenje od strane visko rangiranih političara i u Beogradu i u Prištini. U izjavama iz avgusta 2018. godine, Vučić je ponovio svoju podršku

podeli⁴ time što je izjavio: „Ja se zalažem, i to je moja politika, za razgraničenje⁵ sa Albancima. To da imamo teritoriju za koju se ne zna ko je kako tretira i šta kome pripada, to je uvek izvor potencijalnih sukoba.”⁶ Vučićev predlog je doveo do lančane reakcije među članovima njegovog kabineta i drugih pristalica njegove političke uloge: juna 2018, Aleksandar Vulin, srpski Ministar Odbrane je najavio svoju podršku ideji⁷ a u avgustu 2018, Ivica Dačić, srpski Ministar inostranih poslova izjavio je da 'on ne vidi bolje rešenje za Kosovo', tvrdeći da je podela jedini način da se spreči stvaranje „Velike Albanije”.⁸ Ove izjave svakako nisu prvi izrazi podrške za podelu iz kabineta predsednika Aleksandra Vučića, ali one reflektuju činjenicu da se vladajuća partija u Beogradu složila oko predloga. U izjavama koje je dao avgusta 2018, Vučić je ponovio svoju podršku za podelu⁹ time što je rekao: “Ja se zalažem, i to je moja politika, za razgraničenje¹⁰ sa Albancima. To da imamo teritoriju za koju se ne zna ko je kako tretira i šta kome pripada, to je uvek izvor potencijalnih sukoba.”¹¹

S druge strane, opozicioni političari u Srbiji kao što su Vuk Jeremić i Saša Janković oštro su kritikovali ideju podele, kao i brojne organizacije civilnog društva. Početni predlozi u vezi sa podelom, doveli su do sve oštrijih i grubljih kritika predloga koje proizlaze iz zabrinutosti zbog njegovih lokalnih i regionalnih posledica, kao i njegovih potencijalnih efekata na sudbinu srpske zajednice na Kosovu. Sa svoje strane, Srpska pravoslavna crkva¹²¹³¹⁴ je bila sve glasnija u izražavanju svog protivljenja, sa pojedincima poput Save Janjića koji je iznosio žestoke kritike percipiranih uticaja plana na Srbe koji žive južno od Ibra i na srpsko kulturno nasleđe.

Ovde bi valjalo razmotriti terminologiju koja se koristi kada se govori o ovom pitanju: ono što se u ovom članku spominje kao „podela“ se često naziva *razgraničenje* (na engleskom *delineation*-iscrtavanje granica ili *border correction*-korekcija granica) od strane srpskih političkih aktera bliskih predsedniku Vučiću (kao i sam Vučić) kada pominju pitanje podele. Ovo je prevedeno na engleski kao „korekcija granice“ (*border correction*). S druge strane, opozicioni političari i drugi koji su protiv ove ideje teže da koriste izraz

⁴ Vučić nije upotrebio srpsku reč “podela” već ‘razgraničenje’ koje se obično prevodi na engleski kao ‘delineation’ ili ‘border correction.’

⁵ Razgraničenje

⁶ <http://rs.n1info.com/a410421/Vesti/Vucic-za-razgranicenje-sa-Albancima-na-Kosovu.html>

⁷ <http://www.politika.rs/sr/clanak/405662/Vulin-Ja-sam-za-razgranicenje-na-Kosovu-i-Metohiji>

⁸ <http://rs.n1info.com/a409701/Vesti/Dacic-za-podelu-Kosova.html>

¹² https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=08&dd=09&nav_category=11&nav_id=1429008

¹³ https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=07&dd=21&nav_category=11&nav_id=1421806

¹⁴ <https://www.radiokim.net/vesti/politika/nvo-protiv-podele-kosova.html>

„podela“ (bukvalno na engleskom partition-podela/particija) ili, ponekad „razmena teritorije“ (na engleskom: exchange of territories)

Ova terminologija se u velikoj odražava u reorici koji koriste političke elite u Prištini: Hašim Tači (koji podržava podelu) ima običaj da koristi termin ‘korekcija granica’¹⁵ dok opozicioni plitičari poput Albina Kurtija koriste izraz ‘podela.’

Široko je shvaćeno da i predsednik Srbije Vučić i predsednik Kosova Hašim Tači podržavaju podelu, tobože kao sredstvo za postizanje konačnog sporazuma i dugoročno rešenje o statusu Kosova. Međutim, bilo je malo ili nikakvog razjašnjenja o tome kako bi ovaj plan mogao da izgleda ili kako bi se primenjivao u praksi. Štaviše, samo je postojala ograničena javna rasprava u vezi sa pitanjem podele i generalizovani nedostatak transparentnosti koji je doprineo rastućem osećanju nelagodnosti među albanskim i srpskim stanovništvom na Kosovu. Političke elite na obe strane koriste retoriku i namerno zbunjujuću terminologiju koja je često kontradiktorna po prirodi i ne pomaže da se osvetli realnost situacije. Na primjer, Tači je dao seriju izjava u kojima je tvrdio da je isključio ideju „razmene teritorija“ sa Srbijom, ali je onda rekao:

„Imamo oko 400 kilometara granice sa Srbijom koje treba obeležiti, a bez razgraničenja sa Srbijom, proces formiranja države i konsolidacije ne može biti zaključen. Iz tog razloga, diskutovaće se o demarkaciji i korekciji granica... Međutim, ostvarivanje srpskih težnji u vezi sa podelom Kosova se ne može nametnuti u okviru korekcije granica, pod bilo kojim okolnostima ili bilo kojom cenom.

U međuvremenu, mislim da je institucionalizovan zahtev predstavnika Preševske doline da se priključe Kosovu vrlo ostvariv i prihvatljiv za nas“, dodao je on, misleći na na pretežno albanski prostor oko grada Preševa u Srbiji.

Čini se kao da Tači predstavlja dve naizgled kontradiktorne ideje: on je protiv „razmene teritorija“, ali podržava „korekciju granice“ pod kojom će Kosovo dobiti deo srpske teritorije (u ovom slučaju Preševo) i Srbija bi dobila deo Kosova. Može se tvrditi da je reč o retoričkom stilu koji se koristi isključivo za stvaranje situacije u kojoj opšta populacija ne zna ili ne razume o čemu se raspravlja na političkom nivou, a istovremeno guši opozicija kroz negiranje da će teritorija Kosova biti podeljena po etničkim linijama, kada bi se zapravo upravo to i desilo.

¹⁵ “Korrigjim i kufijëve” na albanskom jeziku

Ono što će čitalac neizostavno primetiti je da je Aktiv odabrao da koristi pojam „podela“ koji je u praksi najprikladniji izraz koji opisuje ono što se predlaže sa praktičnog stanovišta: deljenje teritorije duž etničkih linija u zamenu za izvestan broj političkih koncesija na obe strane.

Takođe je potrebno napomenuti da je u ovom radu predstavljen niz pretpostavki i hipoteza koji se mogu učiniti čitaocu kao ekstremne, i rekavši to, jedan od glavnih ciljeva ovog rada je da inspiriše i provocira debatu i skrene pažnju na potencijalne posledice za živote ljudi koji će zateći u okviru ponovo iscrtanih granica. Uzimajući u obzir ciljeve pisanja ovog rada, NVO Aktiv poziva sve relevantne aktere da daju svoje komentare i obogate dubinu i kvalitet trenutne rasprave o podeli.

III. Scenario

Negde tokom 2019. godine, nakon višemesečnih pregovora koji su se odužili, a iz kojih su civilno društvo, opozicioni političari i u velikoj meri mediji bili isključeni, vlade Srbije i Kosova potpisale su „istorijski“ sporazum, u kome su se složili da otcepe široke pojaseve svojih teritorija. Četiri (4) opštine koje čine područje koje se obično naziva „severno Kosovo“ postaće deo centralne Srbije, a Preševo sa svojim značajnim albanskim stanovništvom postaje deo Kosova. Uprkos njihovoj početnoj suzdržanosti, mnogi značajni međunarodni akteri pozdravlja sporazum kao održivo rešenje kosovskog problema. Sjedinjene Države i mnoge članice EU postale su entuzijastične pristalice podele, a Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo su dale svoje mlake saglasnosti za sporazum.

Uprkos intenzivnom protivljenju mnogih domaćih političkih i društvenih aktera, srpski predsednik Aleksandar Vučić je progurao sporazum bez ikakvih značajnih problema jer njegova *Srpska napredna stranka* (SNS) ima ogromnu dominaciju u Narodnoj skupštini. Na Kosovu, Srpska lista, za koju postoji široko shvatanje da je pod direktnom kontrolom predsednika Vučića i SNS-a, predstavila je sporazum kao jedini spas za kosovske Srbe i uspela je da uguši javnu debatu i diskurs o tom pitanju.

Za predsednika Kosova Hašima Tačija, stvari nisu bile toliko lake i bio je suočen sa širokom opozicijom i velikim protestima protiv sporazuma sa Srbijom. Opozicioni političari, kao što su Aljbin Kurti i Iljir Deda, pokušali su da blokiraju potpisivanje sporazuma o podeli u više navrata u Skupštini Kosova i obećali su

da će stopirati sporazum kroz Ustavni sud. Premijer Ramuš Haradinaj pokušao je da opstruiše taj plan, ali, sučen sa rastućom međunarodnom podrškom i pritiskom da prihvati sporazum, ublažio je svoje protivljenje uglavnom simboličnim gestovima.

Mnogi na Kosovu su tvrdili da je sporazum neustavan i stoga nezakonit, ali uopšteno govoreći, brige srpskih zajednica južno od Ibra nisu uzete u razmatranje i uglavnom su isključene iz debate; oni nisu bili aktivni učesnici u procesu dijaloga, a Srbi sa Kosova su bili su generalno zastupljeni (ako i kada su bili zastupljeni uopšte) od strane ograničenog broja političara sa severa Kosova.

Do kraja Krajem 2019. godine, nakon što su ugušili domaće kritike i opoziciju, Vučić i Tači potpisuju sporazum, uz najavu vremenskog okvira za podelu. Sa delom Kosova koji ide Srbiji, Vučić i njegovi saveznici smatraju da imaju dovoljnu osnovu za priznavanje državnosti Kosova. Iako bi sporazum trebalo da bude odobren od strane Narodne skupštine, to se u velikoj meri smatra formalnošću. Uz neminovno priznanje, uopšteno je shvaćeno da će Kosovo moći da dobije članstvo u međunarodnim organizacijama. Pet zemalja članica Evropske unije (Rumunija, Slovačka, Kipar, Grčka i Španija) koje su odbijale priznavanje su naznačile da će verovatno promeniti svoj stav u bliskoj budućnosti. Rusija nije dala nikakve jasne naznake o njihovom stavu o članstvu Kosova u međunarodnim telima i još uvek nije dala nikakve jasne izjave u vezi samog dogovora, osim vrlo opštih izraza podrške Srbiji. Uzimajući sve to u obzir, nazire se status Kosova za članstvo / posmatrača u Ujedinjenim nacijama, kao i evropske integracije.

IV. Potencijane posledice podelu

1. Politička i ustavna kriza na pomolu?

Moguće teritorijalne promene / razmene između Kosova i Srbije zahtevale bi ustavne promene u oba pravna sistema, zbog suštinskog značaja predmetnog pitanja. Teritorijalne promene i promene granica zadiru u osnovne ideje o suverenitetu bilo koje zemlje, stoga postoji potreba za dubokim zakonskim promenama koje su široko prihvaćene i odobrene za takav korak. Mehanizmi koji su svojstveni određenim pravnim sistemima razlikuju se u pogledu ustavnih promena, ali, kada su u pitanju države Zapadnog Balkana, inicijative za pravnu transformaciju(e) zavise od političke volje odgovarajućih aktera. Uprkos tome, uključivanje (politički kontrolisanih)

medija u proces pripreme javnog mnjenja o pitanjima kao što su ustavne / zakonske promene imaju presudnu ulogu.

Shodno tome, u slučajevima Srbije i Kosova, zakonska dinamika je veoma politizovana. Moguće teritorijalne promene u dva pravna sistema trebalo bi da prođu kroz zakonske procedure koje bi zahtevale aktivnost oba parlamenta. U slučaju Srbije, koncentracija političke moći u Skupštini Srbije, gde vladajuća partija (i njeni koalicioni partneri) ima dve trećine mesta, bi, najverovatnije, olakšala proces ka većim zakonskim izmenama. Osim toga, činjenica da aktuelni predsednik Srbije Aleksandar Vučić uživa široku narodnu podršku, koju prati dobro organizovana i politički proaktivna (vladajuća) Srpska napredna stranka (čiji je predsednik), čini moguću pravnu transformaciju mnogo lakšom nego u prethodnoj deceniji. Ustav Republike Srbije definiše da sve promene u vezi sa pitanjem Kosova moraju biti usvojene od strane dve trećine glasova u parlamentu, ali takođe i potvrđene na nacionalnom referendumu. Ova procedura je neophodna zbog činjenice da Preambula Ustava definiše Kosovo i Metohiju kao sastavni deo Republike Srbije. Stoga, mogući dogovor o teritorijalnim promenama neće naići na veće prepreke u Beogradu, zbog komotne većine vladajuće stranke u Skupštini Srbije, kao i relativno stabilne političke situacije u zemlji.

S druge strane, fragmentacija kosovske političke scene u pogledu najavljene podele ne ostavlja puno slobodnog prostora za brzu ustavnu transformaciju u odnosu na političku situaciju u Srbiji. Trenutna politička konstelacija na Kosovu, sa polarizovanim stavovima o mnogim pitanjima koja opterećuju ovu zemlju, ne nudi nikakvu vidljivu perspektivu o efektivnoj političkoj saglasnosti koja bi dovela do održivog sporazuma sa Srbijom o teritorijalnim promenama. Nadalje, česta neslaganja između kosovskog premijera Ramuša Haradinaja i predsednika Hašima Tačija o pitanju teritorijalnih promena stvaraju konstantnu političku nestabilnost na Kosovu. Politički pritisak opozicije sa otvorenim stavovima stranaka, kao što su Samoopredeljenje i DSK, čini se da ne doprinosi postizanju kompromisa između političkih subjekata na Kosovu. Situacija se još više komplikuje, ako se uzme u obzir uloga Srpske Liste u kosovskom parlamentu, s obzirom da zvanični Beograd direktno kontroliše njena dela. Svaki amandman na Ustav Kosova zahtevaće odobrenje dve trećine svih poslanika Skupštine, uključujući dve trećine svih poslanika Skupštine koji imaju rezervisana ili zagarantovana mesta za predstavnike manjinskih zajednica koje žive na Kosovu. Shodno tome, amandmani moraju proći kroz proces usvajanja od strane predsednika Kosova i Ustavnog suda. U tom smislu, svi gore pomenuti suprotstavljeni akteri kosovske političke scene bi trebalo da daju svoju punu saglasnost i da postignu široki konsenzus. Stoga, eventualne ustavne promene unutar kosovskog pravnog sistema bile bi izvodljive samo u slučaju

(in)direktnog pritiska ili facilitacije međunarodne zajednice. Vladajuća koalicija u parlamentu Srbije trenutno ima 150 od 250 mesta (uz безусловnu podršku 4 poslanika koji predstavljaju mađarsku manjinu), što bi značilo da će joj trebati još 13 glasova kako bi ispunila uslov da ima dve trećine glasova parlamenta za sprovođenje ustavnih promena. Srpska radikalna stranka (22) i Liberalno demokratska partija (4), koje su ranije podržavale politiku vladajuće većine, najverovatnije će podržati moguće ustavne transformacije. Dodatno, (6) predstavnika manjinskih grupa u Parlamentu dali bi svoje glasove za ustavne promene.

Ako se uporede dva slučaja, može se zaključiti da će za proces pravnih promena koji bi doveo do potvrđivanja dogovorenih teritorijalnih promena biti potrebna aktivnost svih zainteresovanih aktera, što bi zahtevalo duži vremenski period. Stoga, niko ne bi trebalo da očekuje brzo rešenje i međusobni sporazum između Beograda i Prištine u pogledu mogućih teritorijalnih promena.

Politički zastoj koji će uslediti imaće negativan uticaj na međuetničke odnose, lokalnu i regionalnu stabilnost, kao i na evropske integracije.

2. Kosovski Srbi će biti lišeni pravnih mehanizama za zaštitu nevećinskih zajednica

Kosovski pravni okvir, barem na papiru, predviđa širok spektar prava za nevećinske zajednice. To se odnosi na skoro sve sfere političkog, javnog i institucionalnog života: srpski jezik je definisan tako da ima ravnopravan status sa albanskim¹⁶, politička zastupljenost na centralnom nivou je zagarantovana¹⁷¹⁸ a kulturno i versko nasleđe je zaštićeno¹⁹. Kao što je detaljno razmatrano u drugim dokumentima o javnim politikama objavljenim od strane NVO Aktiv, postoji značajan i zabrinjavajući jaz između prilično progresivnog zakonika i njegove primene u praksi. Uprkos tome, zaštita koja je pružena kosovskim nevećinskim zajednicama predstavlja suštinski i neophodan aspekt svog zakonika (pravog kodeksa), koji bi, ukoliko se to promeni, ugrozio položaj i blagostanje tih populacija.

Sada se postavlja pitanje kakav će uticaj, ako uopšte postoji, imati podela na pravna i politička prava zagarantovana kosovskim pravnim kodeksom?

¹⁶ Član 5, Jezici, "Zvanični jezici Republike Kosovo su albanski i srpski"

Navodno se tvrdilo da bi bilo koji sporazum ili paket sporazuma usmerenih na podelu teritorije verovatno uključivao dalekosežne garancije za zaštitu srpske zajednice i kulturnog nasleđa na Kosovu. Međutim, predložene promene oba ustava otvorile su vrata daljim sistemskim izmenama koje bi mogle da dramatično promene prirodu države, a time i status nevećinskih zajednica unutar nje. Ako Kosovo nije više ustavno i zakonski definisano kao multietnička, odnosno neetnička država, onda će dubina i obim prava zagwarantovanih za nevećinske zajednice neizbežno biti smanjeni i / ili nestati u potpunosti. Štaviše, sa neizbežnim demografskim promenama, argumenti o tome da će pravni mehanizmi koji štite jezička i politička prava i privilegije predstavljati neprihvatljivo finansijsko i strukturalno opterećenje za institucije dobiće na snazi. Ako Srbi čine manji procenat ukupnog stanovništva Kosova usled prepravljenih granica, onda bi se moglo tvrditi da je sadašnji okvir neodrživ i nepotreban, jer je etnička struktura Kosova sve više i više monoetnička struktura.

Što se tiče zakonskih i ustavnih mehanizama za zaštitu prava pripadnika nevećinskih zajednica, kosovski Srbi južno od Ibra će biti u velikoj meri lišeni pravnih mehanizama koji omogućavaju zaštitu njihovih interesa, uključujući rezervisana mesta u skupštini i zahtev za duplu dvotrećinsku većinu za ustavne i zakonske promene koje direktno utiču na nevećinske zajednice. To bi takođe značilo da bi pripadnici srpske zajednice mogli da izgube pravo da budu zastupljeni na nivou ministara (kabineta). Poništavanje pravnih mehanizama kosovskih Srba, koje je Beograd podržao kroz ovaj plan, omogućiće kosovskim Albancima da postignu istinske prerogative suvereniteta. To podrazumeva brzo formiranje kosovske vojske i postepeno oživljavanje ideje o ujedinjenju sa Albanijom.

3. *Desiće se drastične demografske promene kao rezultat podele*

Srpska zajednica trenutno predstavlja oko 8% stanovništva Kosova²⁰ (više ako se računaju interno raseljena lica), što će pasti na 3% nakon što sever ode a zajednice Preševske doline se pridruže Kosovu. Problem koji bi proizašao iz ovih teritorijalnih promena je da će oko 20% stanovništva Preševske doline srpskog porekla postati državljani Kosova. Malo je verovatno da će srpska zajednica južne Srbije koja bi bila inkorporirana u kosovsku državu prihvatila tu činjenicu na miran način. Štaviše, albanska zajednica koja živi na severu Kosova, koja čini oko 10% stanovništva u toj oblasti, takođe bi imala problema pri prihvatanju činjenice da će postati državljani Republike Srbije. U takvoj

²⁰ Na osnovu procene iz 2013. godine koju je načinio Evropski centar za manjinska pitanja
<http://www.ecmikosovo.org/uploads/Serbcommunity1.pdf>

konstelaciji dramatičnih promena, obe zajednice će imati ogromne prepreke u procesu integracije u „novi“ pravni i politički okvir(e) koji su posledica teritorijalnih razmena između Srbije i Kosova. Ne samo da bi transformacija etničke strukture u obe zemlje dovela do egzistencijalnih dilema u srpskim enklavama južno od reke Ibar i albanske zajednice na severu, već bi takođe otvorila i značajan prostor za politički manevrisanje „smanjenim brojem manjinskih procenata“ i njihove potencijalne asimilacije u većinsku populaciju (ili indirektni pritisak za preseljenje u etnički „čiste teritorije“).

Ovo će imati značajne efekte na pravni okvir na Kosovu, posebno kada je u pitanju manjinska politika, jer bi (albanska) većina imala više prostora za diktiranje uslova u kojima će manjine uživati svoja prava. U novonastalim okolnostima, smanjivanje broja pripadnika manjina će umanjiti mogućnost njihovog značajnog učešća u političkom životu na Kosovu (ali takođe i Srbije, u slučaju Albanaca koji žive severno od Ibra).

Imajući u vidu da Ustav Kosova mora da bude transformisan u procesu teritorijalne razmene i činjenicu da će se značajno smanjiti procenat manjinskih zajednica na Kosovu, nezamislivo je da srpska zajednica ima ista prava (i privilegije) kao što bi imala pre moguće razmene teritorija. U tom smislu, novi Ustav Kosova verovatno bi isključio srpski jezik kao jedan od dva službena jezika na Kosovu, a i broj garantovanih mesta u Skupštini bio bi izgubljen, što bi u najmanju ruku značilo da će srpska zajednica biti lišena moći da stavi veto u izradi i usvajanju zakona.

Shodno tome, i albanske i srpske zajednice će biti ugrožene u pogledu osnovnih garancija za njihova ljudska i manjinska prava, s obzirom na činjenicu da bi teritorijalna razmjena mogla da dovede do etnički konzistentnijih oblasti. Izolovane i pod pritiskom, ove „novoosnovane i desetkovane manjine“ postale bi novi problem u kojem će se baviti politička rukovodstva u Prištini i Beogradu. Zbog toga, teritorijalne razmene ne bi stvorile održivo okruženje koje bi dovelo do eventualnog pomirenja između albanske i srpske zajednice.

4. Zajednica srpskih opština će biti napuštena kao koncept i kao postignuće unutar Briselskog sporazuma.

Zbog činjenice da će podela rezultirati gubitkom četiri (4) opštine sa srpskom većinom na severu Kosova, Srbi će izgubiti izvestan broj ključnih institucija i naseljene centre. Štaviše, Severna Mitrovica, sa svojim trenutnim statusom neke vrste administrativnog i političkog sedišta za kosovske Srbe, postaće deo Srbije pod dogovorom. Iako će šest (6) opština sa srpskom većinom ostati u preuređenim granicama Kosova, zamajac i politički pritisak za osnivanje Zajednice srpskih opština biće manji. Zbog gubitka ustavnih i zakonskih prava u okviru sadašnjeg institucionalnog okvira Kosova, Srbi koji ostaju na Kosovu

polako će izgubiti svoju sposobnost da politički koordiniraju za osnivanje Zajednice i da se pravno i politički „bore“ za očuvanje njihovih jezičkih, kulturnih i socijalnih prava.

Uzimajući u obzir činjenicu da je Briselski sporazum bio usmeren na integraciju severa Kosova u pravosudne, bezbednosne, institucionalne i pravne strukture Kosova, mnogo toga bi postalo suvišno. Ova naknadna redundantnost takođe će imati negativne efekte na Srbe koji žive na jugu: to su odredbe koje propisuju slobodu kretanja i telekomunikacije koje bi bile dovedene u pitanje i sasvim moguće preokrenute ili učinjene spornim. Pošto bi podela podela u suštini poništila Briselski sporazum i njegove odredbe, napredak (iako često vrlo ograničen) koji je napravljen bio bi preokrenut pod okriljem novog sporazuma. Dalje, iako Ahtisarijev plan zapravo nikada nije bio usvojen, mnoge njegove odredbe su uključene u Ustav Kosova. Uz neizbežan dogovor o podeli, novi pravni i ustavni okviri uz potpuno novu dinamiku odnosa između Beograda i Prištine znače da će prethodni koraci postati sporni u odnosu na dogovor o podeli koje su dve strane sačinile.

5. Kvalitet obrazovanja, zdravstva i drugih usluga će drastično opasti sa intenziviranim odlivom mozgova; iseljavanje Srbije sa Kosova će poništiti značajan broj radnih mesta za preostalu zajednicu kosovskih Srba

Što se tiče Srbije, ukoliko bi status Kosova bio promenjen u okviru njenog pravnog okvira, postoji stepen neizvesnosti u vezi sa mogućim implikacijama koje to može da ima za građane Srbije koji trenutno žive na Kosovu i njihov odnos, kako pravni tako i institucionalni, sa srpskom državom. Institucionalno povlačenje sa Kosova i predstojeće promene kosovskog pravnog okvira koji omogućavaju drugim državama da finansiraju „meke“ institucije (ustanove socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja) značilo bi da je odlazak srpskih institucija južno od reke Ibar neizbežan u širim razmerama. Zauzvrat, ovo institucionalno povlačenje će dovesti do gubitka finansijske sigurnosti mnogih članova srpske zajednice na Kosovu. Iako ovo nije široko razmatrano, postoji preovlađujuća pretpostavka da će podela dovesti do postepenog ili čak iznenadnog povlačenja srpskog institucionalnog prisustva na Kosovu. To bi značilo da bi zdravstvene i obrazovne institucije koje su delovale u okviru pravnog i budžetskog okvira Republike Srbije bile u potpunosti zatvorene ili integrisane u kosovski sistem. Iako se čini da ne postoji nikakav aktuelni plan za ove vitalne državne institucije, njihova finansijska održivost bila bi ugrožena podelom u smislu da ne bi mogle da pruže stepen finansijske stabilnosti za neke sektore lokalnih zajednica koje su mogle do te tačke. Činjenica je da bi, po svemu sudeći, doživeli smanjenje budžeta ako i kada bi bili „integrisani“ u

kosovski sistem, što bi smanjilo opseg i kvalitet usluga koje oni trenutno pružaju. To bi ugrozilo, što je možda i jednako važno, i plate koje obezbeđuje država Srbija koje su od suštinskog životnog značaja za Srbe koji žive južno od Ibra.

Iako je postojanje takozvanih „paralelnih“ institucija sporno, a usluge koje pružaju lokalnim zajednicama se često dovode u pitanje, one su ipak jedan od retkih izvora održivog zapošljavanja i profesionalnog napretka za lokalne stanovnike. Uprkos njihovim nedostacima, one služe i kao trajna institucionalna i kulturna veza sa Srbijom. Njihovo ukidanje će dokazano imati neposredan i drastičan efekat na kvalitet socio-ekonomskog života na zajednice kojoj služe.

6. Tiho iseljavanje koje postoji u sadašnjosti će se značajno intenzivirati: Stanovništvo umesto teritorijalne razmene

Pripadnicima srpske zajednice na Kosovu sa visokim obrazovnim kvalifikacijama (medicinski stručnjaci, univerzitetski profesori, socijalni radnici) koji su zaposleni u okviru institucionalnog okvira Srbije, život će biti neodrživ u odsustvu mogućnosti za zapošljavanje i po svemu sudeći, gledaće da napuste Kosovo zarad boljih ekonomskih prilika u Srbiji i inostranstvu. Mladi će nastaviti da traže veće mogućnosti za obrazovanje van Kosova, čime će se intenzivirati trenutni trendovi. Prema istraživanju koje je sproveda NVO Aktiv, oko 60% mladih u srpskim zajednicama južno od Ibra tvrdi da ne vide sebe u narednih pet (5) godina na Kosovu. Štaviše, postoje indikacije da će podela rezultirati neposrednim podstrekom lokalnim stanovnicima da napuste srpske enklave, uglavnom zbog gubitka ličnih primanja i materijalnog statusa. Suočeni sa rizikom od neposrednog gubitka zaposlenosti i prihoda, migracija u inostranstvo će se neizostavno ubrzati i Srbi će početi da napuštaju Kosovo u sve većem broju, što će dodatno da umanjí zajednice koje su već u opadanju.

Ovaj novi egzodus biće podstaknut raznim faktorima: institucionalnim povlačenjem Srbije sa Kosova, promenom statusa nevećinskih zajednica, smanjenjem političke zastupljenosti, kao i gubitkom prihoda, a time i ekonomske stabilnosti.

7. Integracija će evoluirati u asimilaciju.

Promene kosovskog zakonodavnog i ustavnog okvira kao direktni rezultat demografskih pomeranja, dovšće do drastičnih promena uloge Srba u političkom i institucionalnom životu na Kosovu. Ukoliko bi se zvaničan status srpskog jezika degradirao na lokalni ili opštinski nivo, sposobnost Srba da funkcionišu politički će biti znatno smanjena i stoga i njihovo delovanje da

zaštite svoje nasleđe i etnički / nacionalni identitet. Promene same prirode države, zajedno sa institucionalnim i političkim povlačenjem Srbije, doprineće činjenici da će se srpski život svesti na sve manji broj enklava.

Bez ikakvih instrumenata kojima bi sprečili zakonske promene, kosovski Srbi će se uskoro suočiti sa pritiskom za asimilaciju. Loše sprovedeni zakon o upotrebi jezika će biti poništen, jer to zahteva manje napora nego njegova pažljiva primena. Jezik kosovskih Srba će izgubiti status službenog jezika na Kosovu i biće sveden na korišćenje u lokalnim i opštinskim poslovima. Zakonodavstvo o zaštiti kulturne baštine takođe će vrlo brzo biti osporeno, ugrožavajući vlasništvo nad istorijskim spomenicima na Kosovu. Pored toga, sveukupni pravni okvir koji je u suštini osmišljen da osigura samoopredeljenje nevećinskih zajednica biće doveden u pitanje. Stoga, biće vršen pritisak na njih, ne samo da se integrišu u kosovski sistem, već da se asimiluju u kulturno-društvenom smislu, posebno u odsustvu garancija za očuvanje srpskog kulturnog nasleđa i jezika.

8. Regionalne posledice podele

Zbog složene etničke strukture (Zapadnog) Balkana i postojanja raznih bezbednosnih dilema, kao i zbog krhkosti demokratija u tranziciji, moguća podela / razmena teritorija između Srbije i Kosova najverovatnije bi pokrenula lanac događaja koji uključuju međuetnička i međudržavna trenja u regionu. Činjenica da međunarodna zajednica pažljivo prati zamrznute sukobe na Balkanu čini celu sliku još komplikovanijom u odnosu na broj zainteresovanih strana. Naime, u najvećem je interesu Evropske unije da ovaj region bude stabilan u pogledu mira, pa je dugoročni prioritet da se „pacifikuju“ nestabilne balkanske zemlje kroz proces evropskih integracija. Iako je ova uloga „pokrovitelja“ stabilnosti EU na Balkanu bila manje-više uspešna, eventualna podela koja bi bila dogovorena između Beograda i Prištine proizvela bi nepovratne posledice za ceo region.

Stvaranje etnički „čistih“ teritorija nakon razmene teritorija između Srbije i Kosova bi kao posledicu imalo postavljanje pitanja položaja Republike Srpske u Bosni i Hercegovini i statusa albanske zajednice u Makedoniji. Osim toga, hrvatska zajednica u Bosni i Hercegovini, u takvim okolnostima, takođe bi imala moralnu (i pravnu) osnovu za traženje održivog teritorijalnog rešenja koje bi bilo kompatibilno sa interesima ove zajednice. Uzimajući u obzir pravni status i etničku strukturu Republike Srpske (Srbi čine do 83% ukupnog stanovništva

ovog entiteta Bosne i Hercegovine)²¹, zvanična Banja Luka (uz indirektnu podršku zvaničnog Beograda) najverovatnije će zahtevati paket aranžmana sa međunarodnom zajednicom, što bi posledično dovelo do proglašenja nezavisnosti od centralnih institucija u Sarajevu. S druge strane, albanska zajednica u Makedoniji imala bi dovoljno argumenata da traži sporazum sa zvaničnim Skopljem za teritorijalnu autonomiju unutar Makedonije za svoju najveću manjinsku grupu ili za eventualno uključivanje teritorija sa albanskom većinom u državu Albaniju. Iako postoji mala verovatnoća da će se ovi scenariji desiti bez oštre reakcije međunarodne zajednice, verovatnoća nestabilnosti usled razmene teritorija između Beograda i Prištine je više nego očigledna. Na sličan način, hrvatska zajednica u Bosni i Hercegovini ne bi želela da bude lišena prava na samoopredjeljenje u smislu odlučivanja o svojoj budućnosti kroz stvaranje monoetničkog dominantnog entiteta.

Teritorijalni sporazum između Srbije i Kosova stvorio bi predsedan tj. primer koji bi stimulisao nacionalističke vođe da opravdaju svoje iredentističke i separatističke tvrdnje, posebno kada je u pitanju ispunjavanje navodnih nacionalnih interesa etničkih grupa koje žive u zemljama koje su pripadale jugoslovenskoj federaciji. Sudeći po zajedničkoj retorici i demagogiji balkanskih političkih lidera koja je viđena u protekle dve decenije, scenariji po kojima bi ti akteri mogli da iskoriste tektonske promene (uzrokovane teritorijalnim razmenama između Beograda i Prištine) u korist nacionalističkih politika je vrlo verovatna. Bez proaktivnog učešća međunarodne zajednice u takvim okolnostima, regionalna stabilnost bi lako mogla da sklizne u jednu arenu gde bi se različite nacionalističke agende (bez obzira na njihovu razmeru) neizbežno suočavale jedne s drugima. Ako se uzmu u obzir uobičajeni (nerazumni) politički potezi balkanskih političkih lidera, nerazumno je predviđati moguće ishode u okruženju koje se smatra nestabilnim u smislu sigurnosti i regionalnih odnosa. Ono što je sigurno je da će ključni politički akteri iz ovog regiona iskoristiti bilo koji sled događaja kako bi ostvarili nacionalističke ciljeve, bilo da su izvodljivi ili ne.

Nedostatak institucionalnih i demokratskih procesa i mehanizama unutar balkanskih država koji bi se uhvatili u koštac sa posledicama koje proizilaze iz gore pomenutih teritorijalnih razmena, najverovatnije će stvoriti dublje podele unutar balkanskih društava i ugroziti relativno stabilnu bezbednosnu situaciju u ovom regionu. Stoga, promene granica bilo kog tipa u regionu Balkana će najverovatnije uzrokovati dalekosežne, negativne efekte na regionalnu stabilnost, ako i na stabilnost na evropskom kontinentu. Odgovornost za posledice mogućih teritorijalnih promena kompletno će počivati na volji i kapacitetima međunarodnih zajednica da se nose sa ovim pitanjem.

²¹ http://www.rzs.rs.ba/front/category/355/?left_mi=304&add=304

V. Stavovi građana

U okviru istraživanja sprovedenog prilikom pisanja ovog sažetka o praktičnim politikama, NVO Aktiv je održala fokus grupe sa srpskim stanovnicima u Gračanici i Šilovu i njihovoj okolini (opština Gnjilane). U principu, učesnici su izrazili značajan nivo zabrinutosti zbog potencijalnih ekonomskih posledica podele / korekcije granica, zbog pretpostavke da bi to rezultiralo zatvaranjem javnih institucija koje finansira država Srbija.²² Dalje su objasnili ovaj stav time što su izneli da ove institucije predstavljaju značajan izvor ekonomske podrške i da bi njihov odlazak doveo do značajno povećanih spoljnih migracija.²³

Možda isto toliko važno, prisustvo ovih institucija služi kao suštinska 'linija života' ili statična veza sa Republikom Srbijom, u odsustvu koje bi se lokalni stanovnici osećali odsečenim od Srbije. Drugim rečima, pored pružanja materijalne podrške, institucije koje finansira srpska vlada takođe igraju važnu ulogu u lokalnom identitetu.²⁴

Učesnici su takođe dovodili u pitanje probleme koji su možda više egzistencijalne prirode; izneli su stavove da bi ta podela mogla da ima neposredne i drastične posledice po pitanju etničkog sastava opština na Kosovu koje trenutno imaju srpsku većinu²⁵ - uglavnom zbog povećane spoljne migracije, koja bi za rezultat imala smanjenje ukupnog srpskog stanovništva zbog smanjenih ekonomskih prilika.

Iako su stanovnici naveli niz pozitivnih iskustava sa lokalnim (kosovskim) institucijama, oni uopšteno uzev nisu smatrali da je institucionalni okvir Kosova trenutno sposoban da zaštiti njihova osnovna građanska prava koja im prikladaju po zakonu. Ovo je refleksija jednog generalizovanog nepoverenja prema kosovskoj državi i to je nešto što hrani zabrinutost u vezi sa uočenim posledicama bilo kog konačnog sporazuma između Srbije i Kosova koji bi uključivao podelu.

²² Na osnovu fokus grupa koje su održane u Gračanici 29. avgusta 2018 i u Šilovu 30. avgusta 2018

²³ IBID

²⁴ IBID

²⁵ IBID

VI. Zaključak(ci)

- ***Ovo nije razmena teritorija, već razmena stanovništva***

Ovaj sporazum rezultiraće velikom migracijom Srba sa Kosova i Albanaca sa severa Kosova i iz Preševa. U suštini, to će imati za rezultat porast „etnički čistih“ teritorija za obe strane, što bi ugrozilo prava preostalih nevećinskih zajednica u obe zemlje.

- ***Podela će predstavljati neprihvatljivi prekid vekovnog srpskog života na Kosovu i ono što će biti svedeno na kidanje veze između Srba (ne nužno sa Srbijom) i Kosova***

Srpska zajednica prisutna je na Kosovu preko 1.000 godina i preživela je brojne ratove i međuetničke sukobe; podela bi ozbiljno ugrozila nastavak srpskog života i kulturnog nasleđa na teritoriji. Egzodus Srba sa Kosova bi mogao da označi kraj mnogih srpskih enklava južno od Ibra. Uništavanje ekonomskog života i odlazak srpskih „mekih“ institucija (obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, itd.) iz lokalnih zajednica učinili bi život neodrživim za lokalne stanovnike, dajući im dodatni podsticaj za migracije u gradove u centralnoj Srbiji i inostranstvu.

- ***Podela bi rezultirala nedostatkom imperativa za zaštitu i očuvanje - pravni okviri bi bili ponovo obrađeni kako bi se uklonila trenutna zaštita dodeljena pripadnicima nevećinskih zajednica***

Podela će ukloniti podsticaje za kontinuiranu zaštitu i očuvanje prava nevećinskih zajednica. Verovatni dugoročni rezultat bilo kakvog sporazuma koji uključuje teritorijalnu razmenu i demografska pomeranja koji bi pratili bilo koji takav sporazum, doveli bi do smanjenja pozitivnog političkog pritiska na vlade da ustavno osigura pravni mehanizam usmeren na osiguranje jezičke jednakosti i političkog / institucionalnog uključivanja u javni život.

- ***Političke krize kao rezultat neophodnih pravnih i ustavnih promena***

Podela bi zahtevala ustavne promene u Srbiji i na Kosovu - naročito u slučaju Kosova, politička i društvena opozicija bi bila velika za sve amandmane koji bi bili viđeni kao otvaranje vrata za teritorijalne / granične izmene. Ovo ima potencijal da destabilizuje već osetljivu političku situaciju uvođenjem novih i visoko polarizujućih pukotina u javni život.

- ***Neće doneti mir i uspostavlja opasan presedan***

Iako bi sporazum o podeli u principu bio osmišljen da donese trajni mir, praktične posledice bi povećale etničke tenzije. Novorazvijena dinamika etničkih odnosa stvorenih podelom, samo bi ugrozila delikatno izgrađeni mir, koji je postignut nakon sukoba krajem devedesetih godina. Iako nema naznaka da bi podela mogla da izazove ponovno stvaranje neprijateljstava, posledice za pravna i politička prava nevećinskih zajednica na Kosovu predstavljale bi pretnju poboljšanju odnosa između Albanaca i Srba.

- ***Manjinske grupe širom Balkana će postati pretnja***

Osetljiva kakva jeste, podela između Beograda i Prištine postaće presedan koji bi imao negativne posledice za region Zapadnog Balkana. Ako se uzmu u obzir multietnički karakter regiona, jasno je da bi se percepcija etničkih manjina unutar njihovih država drastično promenila. Naime, manjinske zajednice bi odmah postale direktna pretnja suverenitetu regionalnih država, s obzirom na činjenicu da bi one mogle (eventualno) da budu ojačane toliko da zatraže viši nivo autonomije ili, u najgorem slučaju, otcepljenje.



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Cooperation Office Kosovo