

KOSOVO: Između univerzalnog nepriznanja i 'povlačenja priznanja'

Septembar, 2020



Ovaj projekat podržava Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

Autor: Eugen Cakolli

COPYRIGHT © 2020. Kosova Democratic Institute (KDI) i Fondacija Konrad Adenauer.

Demokratski institut Kosova i Fondacija Konrad Adenauer imaju sva rezervisana prava i nijedan deo ove publikacije ne sme se reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem skladištenja i pronalaženja materijala, bez pismenog odobrenja izdavača. Publikacija se može reproducirati ili prenositi samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i ko koristi citate ili razne materijale ove publikacije, dužan je da razjasni izvor odakle će preuzeti te citate ili materijale koji će se koristiti.

Za bilo kakvu procenu, primedbe, kritike ili sugestije, kontaktirajte nas putem dole navedenih opcija:

Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 45, 10 000, Priština, Kosovo.

Tel: +383 (0)38 248 038

E-mail: info@kdi-kosova.org

Ueb: www.kdi-kosova.org

Stavovi izraženi u ovom radu ne odražavaju nužno stavove Fondacije Konrad Adenauer (KAS).

PREGLED SADRŽAJA

UVOD	4
TEORETSKA POZADINA PRIZNANJA DRŽAVA PO MEĐUNARODNOM PRAVU	5
Priznanje i vrste priznanja	6
Koncept "povlačenja priznanja" država	9
OD NEDOSTATKA PRIZNANJA DO POVLAČENJA PRIZNANJA KOSOVA	12
Uticaj univerzalnog nepriznavanja na konsolidaciju kosovske državnosti	12
Od tehničkog dijaloga Kosovo-Srbija do eventualnog sporazuma za međusobno priznanje	15
„Povlačenje priznanja“ koje je proglasila Srbija i njihov uticaj	19
ZAKLJUČCI	22

UVOD

Priznanje država je sastavni deo razvoja međunarodnog prava već više od 250 godina. Od nastanka teritorijalnih entiteta u Evropi tokom sedamnaestog i osamnaestog veka, države su počele da priznaju postojanje drugih država uspostavljanjem diplomatskih odnosa sa njima. Međutim, sa povećanjem broja država nastalih izvan procesa dekolonizacije, odnosno formiranja država kao rezultat principa samoopredeljenja, proces prepoznavanja je takođe došao do izražaja. Ovaj proces, uprkos brojnim negativnim efektima na unutrašnji plan država podnosilaca zahteva, kao i na međunarodnu politiku, nije formalno regulisan nijednom instancom niti međunarodnim zakonom. U nedostatku propisa, države sve više koriste povlačenje priznanja koja podrivaju legitimitet i međunarodnu pravnu ličnost jednostrano stvorenih država.

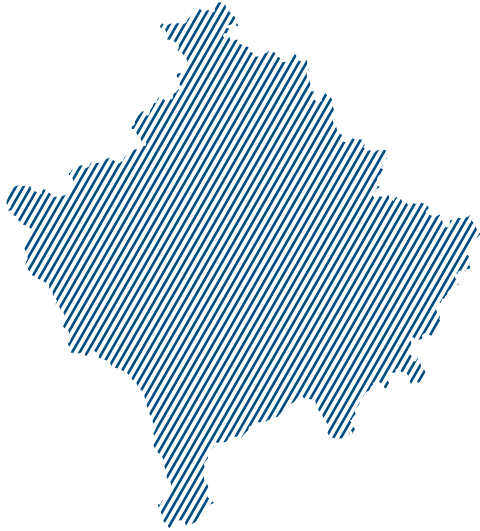
Iako Ujedinjene nacije nemaju zakonsku nadležnost da priznaju države, članstvo država u ovoj organizaciji se široko doživljava kao postizanje univerzalnog priznanja. Prijem država u UN, čak i ako se tome suprotstave neke države, pored stalnih članica Saveta bezbednosti, ima i automatski kognitivni i zaključni efekat na proces izgradnje države. Pošto Kosovo nije uspelo da obezbedi univerzalno priznanje, odnosno nije uspelo da bude punopravna članica UN-a, bilo je primorano da odabere pojedinačno priznanje kao oblik postizanja konsolidovanog međunarodnog priznanja. Pored sprovođenja ove strategije, koja je prilično izazovna i teška, posebno za novostvorene države, Kosovo se takođe suočilo sa agresivnom kampanjom povlačenja priznanja od strane Srbije. Ova kampanja, vođena tokom perioda kada su strane učestvovala u dijaloškom procesu, koji je započeo 2011. godine pod pokroviteljstvom EU-a, pogoršala je i zategnula odnose između dveju zemalja. Kampanja je takođe rezultirala stagnacijom procesa integracije Kosova, ističući potrebu da se svi naponi na postizanju konačnog sporazuma između dveju zemalja usmere na obostrano priznavanje.

Kroz ovaj rad, prvenstveno se želi pružiti teorijski okvir vezan za koncepte priznanja i povlačenja priznanja. Štaviše, ovaj rad obrađuje i izazove sa kojima se Kosovo suočilo u vezi sa konsolidacijom državnosti, zbog nedostatka univerzalnog priznanja. Dalje, rad pruža perspektivu dešavanja i razvoj dijaloškog procesa između Kosova i Srbije, od početka tehničkog procesa sve do napora za postizanje konačnog sporazuma, kao i povezivanje procesa dijaloga sa međunarodnim priznavanjem, odnosno nepriznavanjem Kosova. U ovom se radu govori i o uticaju ovlačenja priznanja koja je Srbija proglasila na međunarodnu konsolidaciju Kosova.



TEORETSKA POZADINA PRIZNANJA DRŽAVA PO MEĐUNARODNOM PRAVU





Prema Konvenciji iz Montevidea (1933), četiri kvalifikacije koje država mora da poseduje kao akter međunarodnog prava su:

A
stalno stanovništvo

B
definisana teritorija

C
vlada

D
sposobnost stupanja u odnose sa drugim državama.

Razvoj i evolucija koncepata koji se odnose na državu kao predmet međunarodnog prava često su predstavljali potrebu za definisanjem kriterijuma za državljanstvo, kako bi se došlo do formalnih ograničenja i specifičnosti za države koje traže međunarodno priznanje. Prvi korak ka takvoj odlučnosti bila je i organizacija Sedme međunarodne konferencije američkih država 1993. godine. Na ovoj konferenciji, gde je 16 zemalja učesnica potpisalo sporazum poznat kao Montevideo¹ konvencija, po prvi je put kodifikovao klasične kriterijume za državnost. Prema ovom sporazumu, četiri kvalifikacije koje država mora da poseduje kao akter međunarodnog prava jesu: a) stalno stanovništvo; b) definisana teritorija; c) vlada; i d) sposobnost stupanja u odnose sa drugim državama.

Stalno stanovništvo, kao ključna kvalifikacija država, ne sadrži posebne kriterijume u pogledu veličine, prirode, nacionalnosti ili prihoda stanovništva. Stalno stanovništvo, kao kvalifikacija podrazumeva

postojanje stabilne zajednice na fizičkoj osnovi². U pogledu teritorije koja je definisana kao druga kvalifikacija, ista se odnosi na sposobnost država da vrše efektivni suverenitet nad određenom državom, bez obzira na činjenicu o kojoj viličini teritorije je reč. Vlada se, sa druge strane kao kriterijum državnosti, sastoji u kapacitetu koji politički autoritet poseduje kako bi vodio efikasnu i nezavisnu vlast nad stanovništvom određene teritorije. Ni u ovom se slučaju ne može prejudicirati oblik državne regulacije ili politički režim koji se sprovodi u državi. Na kraju, ali ne najmanje bitno, jeste kapacitet država da stupe u odnose sa drugim državama, što znači i sposobnost države da izvršava svoje međunarodne obaveze prema bilateralnim ili multilateralnim sporazumima.

Ovi kriterijumi imaju smisla samo ako postoje kao celina i ako su međusobno zavisni. Nedostatak ili nepostojanje bilo koje od lvačifikacija, prema međunarodnom pravu, onemogućuje postojanje ili formiranje države. Međutim, mnogi autori su naglasili

1 Član 1, Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1933). Montevideo, Uruguay.

2 Crawford, J. (2019). Brownlie's Principles of Public International Law. United Kingdom: Oxford University Press. str. 192

potrebu da kriterijumi za državnost i priznanje budu sveobuhvatniji i ažuriraniji, zasnovani na sve dinamičnijim kretanjima u međunarodnom pravu. Neki od ostalih kriterijuma koji su se pojavljivali u doktrinama a koje ovo pitanje obrađuju zaslužno, jesu samoopredeljenje, demokratija, manjinska prava i ustavna „legitimnost“³.

Tokom devedesetih godina, kao rezultat situacije u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, Evropska zajednica i zemlje članice tog vremena, tokom Međunarodne konferencije o miru u Jugoslaviji, složile su se da osnuju Arbitražnu komisiju. Ova komisija, koja je po mnogim autorima bila od izuzetnog značaja, ali neobične prirode, bila bi odgovorna za davanje mišljenja, koja bi potom služila kao principi o pitanjima državnosti i sukcesije. Mišljenja ove komisije, inače poznata kao "Badinter principi", služila su za regulisanje nekih tadašnjih praksi koje su među sobom bile nedosledne i kontradiktorne u smislu pravne racionalizacije. ⁴Glavna svrha ovih principa bila je odvajanje principa samoopredeljenja i teritorijalnosti od etničkog principa formiranja države. Prvo mišljenje Komisije potvrdilo je tadašnji pogled na kriterijume državnosti, definišući državu kao „*zajednicu koja se sastoji od teritorije i stanovništva, koji su podređeni organizaciji političke vlasti*“.

Uprkos postojanju ovih osnovnih kriterijuma državnosti kao rezultat različite dinamike funkcionisanja država tokom poslednjih decenija, mnogi autori tvrde da je priznanje suštinski element koji daje smisao postojanju država⁵. Prema Lauterpachtu, glavni, možda jedini uslov za priznavanje država jeste efikasnost moći koja se vrši u toj državi kao i trenutna nezavisnost od ostalih država. Prema njegovim rečima, drugi uslovi su skoro irelevantni u pogledu svrhe i prirode samog

pojma priznanja⁶. U principu, samo države koje se međusobno priznaju mogu postići međunarodno priznate sporazume, iz kojih proizilaze i određene obaveze.

Priznanje i vrste priznanja

Do početka 20. veka u svetu je bilo poznato samo oko 50 zemalja. U toku jednog veka razvoja, uključujući dva svetska rata, broj stvorenih država se skoro četvorostručio⁷. Samo posle Drugog svetskog rata, kao rezultat procesa dekolonijalizma, principa samoopredeljenja i raspada država, stvoreno je preko 100 novih država, čime je ovaj period postao poznat kao "doba secesionizma". Stvaranje novih država dosledno postavlja dilemu da li ova situacija predstavlja činjenično ili pravno stanje. Zapravo, odgovor na ovu dilemu određuje i važnost priznavanja država. Ako se stvaranje država posmatra isključivo kao stvaranje faktičke situacije, tada njeno priznanje postaje relativno beznačajan i nedeterminantan faktor. Važnost priznavanja raste gotovo proporcionalno sa prelaskom od stvaranja država kao faktičkih pitanja do stvaranja država kao pravnih pitanja. Zbog ovih stavova, razvijene su deklarativne i konstitutivne teorije koje u osnovi teže da odgovore na pitanje može li postojati država bez međunarodnog priznanja.


3 Grant, T. (1999). *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*. Westport: Greenwood Publishing Group. str. 84.

4 Craven, M. (1996). *The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia*. *British Yearbook of International Law*, Volume 66, Issue 1. str. 334-336.

5 Shaw, M. (2008). *International Law*. New York: Cambridge University Press. str. 198-199

6 Lauterpacht, H. (2012). *Recognition in International Law*. United Kingdom: Cambridge University Press. str. 26-31.

7 Crawford, J. (2007). *The Creation of States in International Law*. New York: Cambridge University Press. str. 4



Do početka **20.** veka u svetu je bilo poznato samo oko **50 zemalja.**

U toku jednog veka razvoja, uključujući dva svetska rata, broj stvorenih država se skoro **četvorostručio**

Samo posle Drugog svetskog rata, kao rezultat procesa dekolonijalizma, principa samoopredeljenja i raspada država, stvoreno je preko **100 novih država**, čime je ovaj period postao poznat kao "**doba secesionizma**".

Deklarativna teorija o državnosti, koju reguliše i međunarodno pravo, smanjuje priznanje između država u formalnosti, jer daje dodatni naglasak tvrdnji da je postojanje novih država činjenično stanje, pa je priznanje samo prihvatanje činjeničnog stanja. Ovakvo se shvatanje materijaliziralo u okviru Montevideo konvencije, koja u svom članu 3 kaže da:

„Političko postojanje države je nezavisno od priznavanja od strane drugih država. Čak i pre priznanja, država ima pravo da zaštiti svoj integritet i nezavisnost, da obezbedi njeno očuvanje i prosperitet, a samim tim i da se organizuje onako kako smatra prikladnim, da donosi zakone o svojim interesima, da upravlja svojim uslugama i odredi jurisdikciju i nadležnost svojih sudova. Ostvarivanje ovih prava nema drugo ograničenje osim ostvarivanja prava drugih država prema međunarodnom pravu.”⁸

Dalje, ova Konvencija u svom članu 6, daje neopozivi karakter odluci o priznavanju smatrajući da je „[...] Priznanje bezuslovno i nepovratno.”⁹

Ostali promotori ove teorije tvrde da državnost ili autoritet novih vlada ne zavisi od pristanka koji daje postojeća država, već se u potpunosti zasniva na činjeničnom stanju, odnosno prethodnom¹⁰. Drugi autori tvrde da razlike između ovih teorija, posebno u pogledu valjanosti efektivnih situacija, nose rizik pretvaranja međunarodnog prava u neefikasan sistem, usled fatalnog „sukoba” između pravnog i činjeničnog aspekta¹¹. Dakle, u principu, na osnovu onoga što je gore pomenuto, deklarativna teorija omogućava objektivnu procenu ispunjenosti kriterijuma za postojanje države, ne ograničavajući priznanje samo u smislu zakonskih ili normativnih definicija, a ista odgovara trenutnim zahtevima i međunarodnoj realnosti¹².

8 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1933). Montevideo, Urugvaj.
Dostupno na: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>

9 Dostupno na gore navedenom linku

10 Hobach, N., Lefeber, R. & Ribbelink (2007). Handboek International Recht. Den Haag: Asser Press. str. 8

11 Crawford, J. (2007). The Creation of States in International Law. New York: Cambridge University Press. str. 99

12 Gruda, Z. (2013). E drejta ndërkombëtare publike. Priština: str.79

Sa druge strane, brojni kritičari koji promovišu konstitutivnu teoriju, ističu da deklarativna teorija svodi na priznanje praznu formalnost, ignorišući tako činjenicu da čin priznanja proizvodi značajne pravne efekte¹³. U tom smislu, prema mnogima, priznanje završava proces izgradnje države. Štaviše, smatra se da se, s'obzirom na čisto političku prirodu čina priznanja, postojanje država ne može relativizovati do te mere da država uživa priznanje od strane samo jednog dela država, a da zatim potraži preuzimanje obaveza i međunarodnog prava, koje u suštini predstavljaju međunarodnu ličnost država.

Pored teorija koje se u teorijskom smislu bave uticajem i karakterom spoznaje, priznanja su takođe važna u pogledu tipa ili modela koji je stavljen u njegovu funkciju. Postoje različite vrste priznanja koja se dele prema njihovoj pravnoj prirodi, kvantitetu i drugim subjektima priznanja. Dve glavne i najcitiranije vrste priznanja su priznanja *de-facto* i *de-jure*. *De-jure* priznanje je trajno priznanje koje se obično daje u izražajnom obliku formalnim aktom koji je država podnela. Takva vrsta priznanja uključuje sve odnose između novostvorene države i države koja je priznaje. S'obzirom na svoju formalniju i pravnu prirodu, ova vrsta priznanja je, prema autorima, nepovratna i neopoziva¹⁴. Dok je priznanje *de-facto* uglavnom privremeno priznanje koje dolazi kao rezultat uspostavljanja različitih varijacija odnosa među državama, ali koje nije potpuno. Priznanje *de-facto* se može dodeliti državama, vladama ili predsednicima država ili pobunjenicima i zaraćenim stranama, zavisno od razvoja događaja. Ova vrsta priznanja nije neopoziva, pa se može povući. Obično priznanju *de-jure* prethodi prepoznavanje *de-facto*.

Pored prirode priznanja, priznanja se mogu svrstati u druge grupe, zavisno od suštine samog čina priznanja. Priznanja, na primer, mogu biti ekspresivna ili prešutna. Ekspresivno priznanje daje se jednostranim činom države koja priznaje, dok se prešutno priznanje može dati aktom, koji nije nužno telegramom, izjavom ili diplomatskim dokumentom. Akt u ovom slučaju može imati i oblik akcije, odnosno

odluku o zaključivanju sporazuma sa novom državom ili odluku o razmeni diplomatskih predstavnika. Takođe, priznanja mogu biti pojedinačna, odnosno bilateralna ili kolektivna.

Koncept "povlačenja priznanja" država

Obično, kada druge države priznaju novoosnovane države, posebno na izričit način, od njih se ne očekuje da povuku odluku o priznavanju, sve dok ne dođe do suštinskih promena u pogledu ispunjavanja kriterijuma za državnost¹⁵. Formiranje novih država zasnovano na principu samoopredjeljenja, bez podrške odgovarajućih država, rezultiralo je stvaranjem međunarodno osporavanih država. Većina ovih država se, pored stalnih napora za spoljnu konsolidaciju putem priznavanja, suočila i sa kampanjama za povlačenje priznanja.

Prema nekim autorima, u teoriji se priznanja i mogu povući, što rezultira konceptom „povlačenja priznanja“ koji, prema njima, ima veoma značajnu ulogu u svetskoj politici¹⁶. Povlačenje priznanja se u principu sastoji u povlačenju, opozivu ili uskraćivanju odluke kojom se priznaju nezavisnost, suverenitet i međunarodna pravna ličnost entiteta. S'obzirom da su priznanja na kraju krajeva politička akcija, bez obzira na zakonske definicije ili uslovljavanja, na državi je da proceni određenu situaciju kao razlog za povlačenje priznanja¹⁷. Takav pristup uglavnom podržavaju naučnici koji se protive deklarativnoj teoriji o državnosti, a navode i da čin povlačenja priznanja obično odgovara političkim interesima država. Do povlačenja priznanja obično dolazi protiv država sa delimičnim međunarodnim priznanjem, koje nisu deo UN-a i koje nemaju međunarodnu podršku. Neke od država koje su se suočile sa kampanjom povlačenja priznanja jesu su Abhazija i Južna Osetija od Gruzije, Kosovo od Srbije, Tajvan od Kine i zapadna Sahara od Maroka.

13 Kaczorowska-Ireland, A. (2015). Public International Law. Fifth Edition. New York: Routledge. str. 213

14 Gruda, Z. (2013). E drejta ndërkombëtare publike. Priština: str. 81

15 Kaczorowska-Ireland, A. (2015). Public International Law. Fifth Edition. New York: Routledge. str. 211

16 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str. 316

17 Shaw, M. (2008). International Law. New York: Cambridge University Press. str. 468

Ovakvom se pristupu protivi veliki broj autora, koji između ostalog izjavljuju da se, nakon prihvaćanja postojanja jedne države, nema šta povući¹⁸. Kad se obezbedi potpuno formalno priznanje i uspostave bilateralni odnosi, ovlačenje priznanja ne može imati retrospektivni efekat na podrivanje državnosti dotične države. Štaviše, povlačenje priznanja znači samo da se postojanje države koja je zatražila priznanje može ugasiti samo u odnosu na državu koja je povukla priznanje, ali ne i sa drugim državama, u očima kojih država koja je podnela zahtev i dalje postoji kao nezavisna i suverena država. Izuzeci mogu biti samo slučajevi kolektivnog povlačenja priznanja, koji mogu uticati na postojanje države i njen položaj u svetskoj politici¹⁹.

Kao što je ranije spomenuto, priznanja *de-facto*, kao svojevrsna privremena procena, mogu se povući u slučajevima kada država koja zahteva potpuno priznanje, a koja i pored uspostavljenih odnosa, nije ispunila preuslove za državnost ili tokom procene države koja vrši priznanje, više ne poseduje attribute jedne države. Povlačenje priznanja se može obaviti formalnim aktima koji se razmenjuju među državama. Sa druge strane, u pogledu priznanja *de-jure*, izraženija je polarizacija između autora. Većina njih smatra da priznanje sa sobom nosi pune pravne implikacije i, prema tome, ne može se povući, osim u slučajevima kada država o kojoj se radi trajno gubi bilo koji od atributa državnosti.

Pored dve klasične struje razrade koncepta i fenomena povlačenja priznanja, jedan drugi deo istražitelja, uzimajući u obzir neregulisanu formalnu prirodu priznanja i povlačenja priznanja, procenjuje da su ove dve akcije u potpunosti diskrecione a koje države mogu da sprovedu u funkciji, zasnovane na njihovim interesima. Shodno tome, u nedostatku zabrane ili restriktivne odredbe o povlačenju priznanja, međunarodna praksa država će se i dalje suočavati sa dešavanjima ove prirode. Međutim, vredni napomenuti da se povlačenje priznanja često zamenjuje sa prekidom diplomatskih odnosa. Dok je prva, a koja će se razraditi u narednim odeljcima,

neuobičajena u kontekstu međunarodnih odnosa, druga je više nego uobičajena, jer je pre svega izraz neslaganja sa postupcima koje preduzima izvršna vlast određene države.

U istoriji dešavanja u međunarodnim odnosima, povlačenja priznanja nisu bez presedana. Prvi put kada je došlo do zvanične odluke o "povlačenju priznanja" bio je slučaj Sjedinjenih Država, koje su u decembru 1978 godine, pod predsedništvom Džimija Kartera, zbog tadašnjih dešavanja, odlučile da povuku priznanje Tajvana, priznajući autoritet Narodne Republike Kine prema Tajvanu, mada je u to vreme Tajvan već bio priznat od strane više od 60 zemalja²⁰. Danas su promene u stavu prema priznanju uglavnom karakteristične za zemlje "trećeg sveta"²¹, koje su nastale kao rezultat procesa dekolonizacije i koje ove akcije poseduju kao jedino sredstvo u spoljnoj politici²².

Što se tiče proceduralnog aspekta povlačenja priznanja, iako ne postoji zvanična definicija, razrađena su tri glavna koraka koji bi mogli dovesti do takve odluke. Prema Visoka-u, prvi korak je unutrašnje i spoljno osporavanje suvereniteta i nezavisnosti države koja je podnela zahtev, od strane države koja je izvršila ili delimično preuzela vlast nad njom. Drugo, proces je ovo ubeđivanje drugih država da preispitaju svoje odluke o priznavanju države koja podnosi zahtev, nakon čega sledi završna faza povlačenja priznanja, koja uključuje prekid diplomatskih odnosa, prekid bilateralne saradnje i uspostavljanje međunarodno neutralnog položaja prema državi koja zahteva priznanje. Na kraju, ovaj postupak se obično završava slanjem verbalne beleške protiv date države, koja, kojoj se ili potvrđuje suverenitet nad spornom teritorijom, ili dolazi do neutralnog stava o sporu dveju zemalja, sve do mirnog rešavanja. U praksi, obrazloženje povlačenja

18 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str. 317

19 Na istom linku. str. 318

20 Ling, A. (1983). The Effects of Derecognition of Taiwan on United States Corporate Interests. Loyola of. L.A. International and Comparative Law Review. Rev. 163. str. 163

21 Neke od zemalja koje su bile deo procesa povlačenja priznanja jesu Burkina Faso, Centralnoafrička republika, Dominikanska Republika, Gambija, Lesoto, Liberija, Malavi, Nauru, Panama, Salomonova ostrva, Surinam, Tuvalu i Vanuatu

22 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str.322



Što se tiče proceduralnog aspekta povlačenja priznanja, iako ne postoji zvanična definicija, razrađena su tri glavna koraka koji bi mogli dovesti do takve odluke. Prema Visoka-u:

1

Unutrašnje i spoljno osporavanje suvereniteta i nezavisnosti države koja je podnela zahtev, od strane države koja je izvršila ili delimično preuzela vlast nad njom.

2

proces je ovo ubeđivanja drugih država da preispitaju svoje odluke o priznavanju države koja podnosi zahtev, nakon čega sledi završna faza povlačenja priznanja, koja uključuje prekid diplomatskih odnosa, prekid bilateralne saradnje i uspostavljanje međunarodno neutralnog položaja prema državi koja zahteva priznanje.

3

Na kraju, ovaj postupak se obično završava slanjem verbalne beleške protiv date države, koja, kojoj se ili potvrđuje suverenitet nad spornom teritorijom, ili dolazi do neutralnog stava o sporu dveju zemalja, sve do mirnog rešavanja.

priznanja jesu ekonomske beneficije, unutrašnja politička dinamika i geopolitički interesi²³. Međutim, čak i sama odluka o povlačenju priznanja može da se opozove u određenim situacijama, što će rezultirati obnavljanjem diplomatskih odnosa.

Uticao povlačenja priznanja na države koje podnose zahtev za priznanje je nesporan, posebno u političkom, pravnom, ekonomskom i ljudskom smislu. Ovo se uglavnom pripisuje činjenici da povlačenje priznanja, posebno ako je njihov broj velik srazmerno ukupnom broju priznanja, mogu dovesti do diplomatske izolacije tih zemalja²⁴. Vredi napomenuti da je u mnogim slučajevima efekat povlačenja priznanja direktno povezan sa obrazloženjem o povlačenju, što je i navedeno u prethodnom tekstu.

23 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str.322-324

24 Caspersen, N. (2014). Degrees of Legitimacy: Ensuring internal and external support in the absence of recognition. Geoforum



**OD NEDOSTATKA
PRIZNANJA DO POVLAČENJA
PRIZNANJA KOSOVA**

Uticaj univerzalnog nepriznavanja na konsolidaciju kosovske državnosti

Zemlje koje nisu uživale međunarodno priznanje bile su gotovo neodvojivi deo međunarodnog razvoja, ali razlozi nepriznanja su ono što je obično dovelo do razlika²⁵. Nepriznanje se često doživljava kao instrument sankcionisanja, ali i kao oblik pritiska na zemlje za koje se pretpostavlja da su stvorene akcijama ili aktima koji ne uživaju punu podršku međunarodnih normi²⁶. Međunarodni sud pravde je u mnogim svojim odlukama i mišljenjima smatrao priznanje pitanjem međudržavnog karaktera. Ali kako se broj i uloga međunarodnih organizacija u međunarodnom pravu povećavala, u pogledu priznavanja država, razni autori su raspravljali o potencijalu Ujedinjenih nacija kao foruma za kolektivno priznanje, kako bi se postiglo univerzalno priznanje različitih država. U mnogim slučajevima, priznanje, tj. članstvo u međunarodnim organizacijama, široko se smatra glavnim oblikom postizanja univerzalnog priznanja, s'obzirom na rastuću složenost međunarodnog poretka.

Kosovo je nezavisnost proglasilo 17. februara 2008. godine, u koordinaciji sa većinom međunarodne zajednice, uključujući Sjedinjene Države i glavne zemlje Evropske unije. Jednostranom proglašenju nezavisnosti prethodio je višegodišnji pregovarački proces koji su predvodile Ujedinjene nacije, naime specijalni izaslanik generalnog sekretara UN-a, Martti Ahtisaari. Potonji je u svom sveobuhvatnom predlogu za rešavanje statusa Kosova ponudio nadzornu nezavisnost, predlog koji su odbacili Srbija, kao i njeni ključni saveznici, Rusija i Kina, koji su protiv ovog predloga pretili vetom u Savetu bezbednosti. Oktobra meseca 2008. godine, Srbija je pokrenula rezoluciju koju je usvojila Generalna skupština UN-a, tražeći savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o kompatibilnosti proglašenja nezavisnosti Kosova sa međunarodnim pravom. Međutim, uprkos osporavanju zakonitosti proglašenja nezavisnosti Srbije pri MSP-u, Kosovo je

od proglašenja nezavisnosti pa sve do objavljivanja mišljenja Suda 2010. godine, uspelo da obezbedi 69 priznanja, što je više od polovine broja opšte spoznaje. Međunarodni sud pravde je 22. jula 2010. godine izdao svoje savetodavno mišljenje, u kome je utvrđeno da proglašenje nezavisnosti nije prekršilo nijednu važeću normu međunarodnog prava, uključujući međunarodno pravo kao takvo, Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti, kao i Ustavni okvir Kosova²⁷. Uprkos očekivanjima da će mišljenje MSP-a utrti put novim priznanjima zemalja koje su do tada oklevale da donesu takvu odluku, Kosovo je uspelo da obezbedi samo tri priznanja tokom te godine, i još 12 drugih tokom sledeće godine. Takođe, s'obzirom na to da je MSP, u skladu sa zakonskim procedurama, dužan da savetodavno mišljenje vrati instituciji koja ga je zatražila²⁸, tj. Generalnoj skupštini, na istoj je usvojena rezolucija koja je predviđala početak novog procesa dijaloga između Kosova i Srbije, olakšan od strane EU-a, a u cilju normalizacije odnosa i poboljšanja života svojih građana dveju zemalja.

Nedostatak priznanja pet zemalja članica EU-a²⁹ značajno je uticao i na pristup koji EU koristi prema državnosti Kosova i na njegovu obavezu da stupi u ugovorne odnose sa Kosovom. Kako sfera spoljne politike država EU-a i dalje u potpunosti ostaje isključiva nadležnost samih država članica, EU je bila uskraćena u prioritizaciji pitanja državnosti Kosova, u poređenju sa drugim pitanjima, poput sukoba u Ukrajini i nuklearnog programa Irana, koje EU smatra istaknutijim³⁰. Međutim, i pored razlika koje se odnose na status Kosova, države članice EU-a su u nekim slučajevima postigle konsenzus potreban za uspostavljanje jedinstvenog stava o uspostavljanju misije EULEKS, potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i udruživanju, kao i pitanje vizne liberalizacije.

25 Caspersen, N. (2012). *Unrecognized States*. Cambridge: Polity Press. str. 27

26 Shaw, M. (2008). *International Law*. New York: Cambridge University Press. str. 470

27 Za više, pogledajte Savetodavno mišljenje MSP-a o kompatibilnosti jednostrane Deklaracije nezavisnosti Kosova sa međunarodnim pravom. Dostupno na: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>

28 Summers, J. (2011). *Kosovo: A precedent? The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers. str. 133.

29 Grčka, Kipar, Rumunija, Slovačija i Španija.

30 Armakolas, I. & Ker-Lindsay, J. (2019). *The Politics of Recognition and Engagement*. London: Palgrave Macmillan. str. 6.



17. februara 2008

Deklaracija nezavisnosti

Oktobar 2008

U Generalnoj skupštini UN usvojena je rezolucija (koju je pokrenula Srbija) kojom se traži savetodavno mišljenje o kompatibilnosti kosovske deklaracije o nezavisnosti sa međunarodnim pravom

22. jula 2010

Međunarodni sud pravde objavljuje svoje savetodavno mišljenje - zaključujući da proglašenje nezavisnosti Kosova ne krši međunarodno pravo, rezoluciju 1244 ili ustavni okvir



**17. februara
2008**

22. jula 2010

69 priznanja



**22. jula 2010
31. decembra
2010**

3 priznanja



2011
12 priznanja

Postojanje pet država koje ne priznaju Kosovo, od kojih dve imaju pooštreni stav prema državi Kosova, uticalo je da se do sada Kosovu ne ponudi jasnija perspektiva za evropsku integraciju, u poređenju sa drugim zemljama zapadnog Balkana.

Od proglašenja nezavisnosti, glavni prioritet Republike Kosova, ostvaren putem strateških ciljeva spoljne politike, bio je konsolidacija državnosti putem neprestanog unapređivanja međunarodnog položaja Kosova i jačanje međunarodne podrške za priznanje suvereniteta Kosova³¹. S'tim u vezi, obezbeđivanje međunarodnog priznanja smatra se preduslovom međunarodne konsolidacije Kosova. Prema zvaničnim podacima Ministarstva spoljnih poslova, Kosovo broji 116 priznanja³². To čini 60% ukupnog broja članica Ujedinjenih nacija, mada su početna očekivanja bila veći broj priznanja.

Zasluga za najveći deo priznanja i podršku, pridaje se intenzivnom lobiranju prijateljskih zemalja i proaktivne diplomatije Kosova. Međutim, zbog unutrašnjih političkih dešavanja, relativno slabe ekonomije, nedostatka trgovinskih, kulturnih ili političkih veza sa drugim zemljama, Kosovo je počelo da gubi perspektivu bilateralne saradnje sa mnogim državama koje su priznale njenu nezavisnot³³. Ovome se pridodaje i izuzetno aktivna uloga i agresivan pristup Srbije, koji podržava Rusija, u cilju što veće delegitimizacije Kosova na međunarodnoj sceni.

Činjenica da Kosovo nije priznalo najmanje 2/3 članica UN-a, od kojih su dve države stalne članice Saveta bezbednosti, uticalo je da zemlja ne uživa univerzalno priznanje i članstvo u drugim međunarodnim organizacijama, što bi doprinelo konsolidaciji državnosti Kosova. Iako je Kosovo 2009. godine bilo član Svetske banke (WB) i Međunarodnog

31 Strateški ciljevi spoljašnje politike (2008). Ministarstvo spoljnih poslova Republike Kosova.

32 Za više, vidi listu Ministarstva spoljnih poslova i dijaspore međunarodnih priznanja Kosova. Dostupno na: <https://www.mfa-ks.net/politika/484/lista-e-njohjeve/484>

33 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str. 328

monetarnog fonda (IMF), kao dve organizacije koje su deo institucionalnog okvira UN-a, mesto se nije uspeo pridružiti 13 drugim specijalizovanim agencijama UN-a. Čak 2015. godine Kosovo, za samo tri glasa, nije uspeo da obezbedi potrebnih 2/3 za članstvo u UNESCO. Ovaj neuspeh je negativno uticao i na ostala apliciranja, za koje se inače najavljivalo da će se desiti nakon tog perioda, suspendovane zbog straha od neuspeha.

Univerzalno nepriznanje je kosovsku diplomatiju primoralo da se usredsredi na traženje individualnog priznanja od drugih država, oblik koji je jedan od najtežih u međunarodnim odnosima, posebno za nekonsolidovanu diplomatiju, poput one Kosova, koja je nakon proglašenja nezavisnosti izgrađena od nule, kao i koja je u velikoj meri zavisila od međunarodne podrške prijateljskih država, posebno SAD. Prema istraživačima, kosovska diplomatija je bila važna za postizanje međunarodne podrške za priznanje, ukazivanjem na okolnosti na kojima je stvorena država, kao i naglašavanjem uključivanja moćnih država kao suvlasnika i čuvara nezavisnosti³⁴.

Obezbeđivanje "lakih" priznanja, omogućena intenzivnim lobiranjem prijateljskih zapadnih zemalja, prema mišljenju različitih autora, stvar je prošlosti, ističući ozbiljne probleme i ograničenja u svom kapacitetu lobiranja sa kojima se kosovska diplomatija suočava.³⁵ Ovome se pridodaju i drugi politički problemi, uključujući nedostatak meritokratije, transparentnosti i profesionalizma kosovskih diplomatskih imenovanja, kao i druga unutrašnja dešavanja koja su se dogodila na Kosovu, uključujući scene nasilja u kosovskoj skupštini, nasilni protesti i slično, što je i nanelo štetu spoljnoj slici Kosova³⁶.

Sa druge strane, države koje ne daju svoje priznanje, sa obzirom na obrazloženje i argumente koje

koriste za nepriznanje Kosova, mogu se podeliti u tri grupe: i) države koje, zbog geografske udaljenosti i nedostatka bilateralnih odnosa, nemaju interesa da priznaju Kosovo; ii) one koje Kosovo ne priznaju zbog svojih unutrašnjih problema; i iii) države koje Kosovo ne priznaju zbog blizine i uticaja koji imaju Srbija i njeni saveznici ili zbog svog geopolitičkog položaja.

Od tehničkog dijaloga Kosovo-Srbija do eventualnog sporazuma za međusobno priznanje

Nemogućnost usvajanja sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova, koji je 2007. godine pripremio specijalni izaslanik generalnog sekretara UN-a, Martti Ahtisaari, primorala je Kosovo da sledi težak put ka zaključenju procesa izgradnje države, put traženja individualnih priznanja različitih država. S tim u vezi, čak ni Savetodavno mišljenje MSP-a u korist proglašenja nezavisnosti Kosova nije donelo očekivane efekte. Stoga su 2010. godine, kao ishod Rezolucije 64/29 Generalne skupštine³⁷, Kosovo i Srbija započeli proces dijaloga, koji olakšava Evropska unija. Neposredna uključenost EU-a u ovaj proces, iako se ovome suprotstavljaju različiti istražitelji na međunarodnim pravnim osnovama³⁸, predstavlja novi i pragmatični pristup EU-a u saradnji sa zemljama koje formalno ne priznaje ili sa kojima se samo primenjuje praksa bilateralnog priznavanja. Politika "angažovanja bez priznanja" uglavnom se primenjuje sa ciljem zaobilaženja osetljivih normativnih i političkih aspekata koji se odnose na priznanje ili nepriznanje država³⁹.

34 Newman, E. & Visoka, G. (2018). The Foreign Policy of State Recognition: Kosovo's Diplomatic Strategy to Join International Society. *Foreign Policy Analysis*, 14 (3). pp. 367-378. str. 3

35 Armakolas, I. & Ker-Lindsay, J. (2019). *The Politics of Recognition and Engagement*. London: Palgrave Macmillan. str. 38-39

36 Vidi gore.

37 UN Doc. A/RES/64/298. 9 septembar 2010.

38 Orakhelashvili, A. (2008). Statehood, Recognition and the United Nations System: A Unilateral Declaration of Independence in Kosovo. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 12. str. 36-39.

39 Newman, E. & Visoka, G. (2018). The European Union's Practice of State Recognition: Between Norms and Interests. *Review of International Studies*. str. 2.



Nemogućnost usvajanja sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa **Kosova**, koji je 2007. godine pripremio specijalni izaslanik generalnog sekretara UN-a, **Martti Ahtisaari**, primorala je Kosovo da sledi težak put ka zaključenju procesa izgradnje države, put traženja individualnih priznanja različitih država.

U početku je održano sedam rundi razgovora između dveju zemalja, koji su se uglavnom odnosili na regionalnu saradnju, slobodu kretanja i vladavinu zakona. Kao deo tehničkog procesa koji je trajao do druge polovine 2012. godine, Kosovo i Srbija su postigli sporazume o kretanju građana, carinskim pečatima, priznavanju univerzitetskih diploma, katastarskim i civilnim registrima, kao i o integrisanom upravljanju granica⁴⁰. Ovi sporazumi uspeali su da značajno upute samu svrhu pokretanja ovog procesa, u smislu promovisanja saradnje, postizanja napretka na relevantnim putevima ka EU i poboljšanja života građana⁴¹. Bilokako, i dan danas postoje različite poteškoće, uglavnom političke prirode, koje su ometale sprovođenje nekih postignutih sporazuma.

Strategija za postizanje punog međunarodnog priznanja Republike Kosova⁴², objavljena u junu 2011. godine, smatra proces tehničkog dijaloga između dve zemlje kao novi zamah za Kosovo, jer su po prvi put za stolom dijaloga Kosovo i Srbija viđeni kao jednaki učesnici. Ali, i sama strategija je prepoznala negativan efekat koji će proces dijaloga imati na međunarodno priznanje Kosova. U smislu članstva u međunarodnim organizacijama, vredni pomenuti da su Kosovo i Srbija u februaru 2012. postigli Sporazum o regionalnom predstavljanju i saradnji, inače poznatom kao Fusnotski sporazum, koji je omogućio zastupljenost Kosova na svim sastancima i regionalnim organizacijama. Predstavljanje Kosova trebalo je da se ostvari pod nazivom „Kosovo*“, pod kojim bi se primenila fusnota koja određuje da „*ova beleška ne dovodi u pitanje statusna stanovišta i jednaka je skladu sa Rezolucijom saveta bezbednosti UN-a 1244 i MSP-a o Deklaraciji nezavisnosti Kosova.*“⁴³

40 Za više, vidi postignute sporazume između Kosova i Srbije u modulu dijaloga, na platformi Moj glas: <http://votaime.org/Public/Dialog>

41 Armakolas, I. & Ker-Lindsay, J. (2019). *The Politics of Recognition and Engagement*. London: Palgrave Macmillan. str. 29-30

42 Ministarstvo spoljnih poslova Republike Kosova (2011). *Strategija za postizanje punog međunarodnog priznanja Republike Kosova*. Dostupno na: [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/STRATEGJIALOBIM\[1\].pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/STRATEGJIALOBIM[1].pdf)

43 Za više, pogledajte Aranžmani o regionalnom predstavljanju i saradnji, zaključci dogovoreni 24. februara 2012. Dostupno na: http://votaime.org/Uploads/Data/Documents/TekstiiMarreveshjes_24shkurt2012_6Ms449yuN6.pdf

Međutim, dijalog tehničkog nivoa je ubrzo prerastao u politički dijalog nakon sastanaka održanih u oktobru 2012. godine između tadašnjih premijera dveju zemalja, Hašima Tačija i Ivica Dačića. Skoro pola godine nakon prvog sastanka, kao rezultat niza sastanaka između strana, 19. aprila 2013. godine, Kosovo i Srbija su postigle Prvi sporazum principa koji reguliše normalizaciju odnosa. Ovaj sporazum, koji se sastoji od ukupno 15 tačaka, odnosi se na formiranje Asocijacije srpskih većinskih opština, integraciju paralelnih pravosudnih i policijskih struktura na severu zemlje u pravni sistem Kosova, održavanje lokalnih izbora 2013. u svim opštinama, uključujući one sa severa, potrebu da se intenziviraju razgovori o energetici i telekomunikacijama, kao i da se ne blokira napredak strana na odgovarajućim putevima ka EU⁴⁴. Prvom sporazumu su usledila još četiri sporazuma, postignuta između dveju zemalja u avgustu 2015., koji su se ticali formiranja Asocijacije, pitanja energetike, telekomunikacija i pitanja Mitrovičkog mosta preko reke Ibar. Uprkos očekivanjima i planovima za sprovođenje, koji su predviđali sprovođenje ovih sporazuma tokom 2016. godine, značajan deo istih, posebno oni koji su imali političke implikacije u pogledu statusa države Kosova, i dalje se ne sprovode. Pored neprovođenja, dijaloški proces se suočavao i sa sporadičnim dešavanjima i brojnim incidentima, koji su često uticali na njegovo obustavljanje u određenim periodima. Odnosi između zemalja dostigli su maksimalnu iritaciju krajem 2018. godine, kada je kao rezultat agresivne kampanje Srbije članstvo Kosova u INTERPOL-u bilo onemogućeno, a pre toga i članstvo u UNESCO. Kao rezultat ove kampanje, Vlada Kosova je prvobitno odredila tarifu od 10% na proizvode uvezene iz Srbije i Bosne i Hercegovine, tarifa koja je potom povećana na 100%. Srbija je tarifu koristila kao argument za neučeeće u proces dijaloga, što je dovelo do toga da inicijative za ponovnim početkom dijaloga ne budu uspešne, kako od strane EU zemalja, tako i od SAD. Pogoršanju odnosa između dve zemlje uveliko je doprinela i kampanja Srbije za povlačenje priznanja Kosova od raznih zemalja. Kosovo je dosledno pretilo

da će se povući iz procesa dijaloga ako Srbija nastavi kampanju protiv priznanja.⁴⁵

Takav razvoj događaja ukazao je na nepremostivu potrebu da se proces završi razgovorima o međusobnom priznavanju dveju zemalja. To je prvi put postalo jasno tokom 2017. godine, kada je tadašnji ministar spoljnih poslova Kosova, tokom diskusije u Evropskom parlamentu, izjavio da je proces dijaloga beskoristan ako isti ne vodi do uzajamnog priznanja⁴⁶. Takvom pristupu su se suprotstavili razni eksponenti na Kosovu, koji insistiraju na tome da je takav oblik dijaloga pružio priliku državama da odgode odluke o priznavanju Kosova sve do okončanja dijaloga⁴⁷. Međutim, uprkos nepriznavanju od strane Srbije, kampanji za blokiranje članstva Kosova u međunarodnim organizacijama i kampanji za povlačenje priznanja, tvrdi se da je Srbija poslednjih godina ublažila svoj stav o kosovskoj državnosti, kao rezultat postignutih sporazuma u okviru tehničkog i političkog dijaloga između dveju zemalja.⁴⁸

Pitanje priznanja nije u obzir uzela ni EU, uglavnom zbog nedostatka svog jedinstvenog stava, ali i zbog toga što je odabrana metodologija za rešavanje problema između Kosova i Srbije zasnovana na takozvanoj konstruktivnoj nejasnoći. Ali s vremenom je postalo sve očiglednije da će, kako se Srbija približava EU, međusobno priznavanje biti nenadmašno. U tom pogledu presudnu ulogu je odigrala i Nemačka, koja je u više navrata ponavljala stav da Srbija ne može da postane deo EU-a bez priznanja Kosova⁴⁹. Kao rezultat početka razgovora o uzajamnom priznanju, strane su počele da nude svoje mogućnosti za postizanje takvog cilja. Među njima su bile korekcije granica, kao eufemizam za staru

44 Za više, pogledajte Prvi sporazum principa koji reguliše normalizaciju odnosa, 2013. Dostupno na: http://votaimo.org/Uploads/Data/Documents/TekstiiMarveveshjes_19prill2013_HGXf5EDTG4.pdf

45 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str.328

46 Armakolas, I. & Ker-Lindsay, J. (2019). The Politics of Recognition and Engagement. London: Palgrave Macmillan. str. 33

47 Na istom linku.

48 Newman, E. & Visoka, G. (2018). The Foreign Policy of State Recognition: Kosovo's Diplomatic Strategy to Join International Society. Foreign Policy Analysis, 14 (3). pp. 367-378. str. 19.

49 Za više, vidi vest: <https://www.reuters.com/article/us-kosovo-germany-serbia/serbia-must-accept-kosovo-independence-to-join-eu-german-foreign-minister-idUSKCN1FY329>

ideju o promeni teritorija, kao i stvaranje Asocijacije opština sa većinskim srpskim stanovništvom. Opciju korekcije javno su podržali i predsednici dveju zemalja, odnosno Hašim Tači i Aleksandar Vučić. Međutim, nijedna od ovih opcija nije naišla na jasnu podršku međunarodne zajednice, čiji su glavni akteri imali ambivalentan pristup, sa izuzetkom Nemačke, koja je nepokolebljiva u svom stavu protiv diranja granica.

Proces dijaloga je bio obustavljen do 2019. godine, kada je, nakon direktne američke uključenosti, prvenstveno imenovanjem Matthew Palmera za izaslanika za zapadni Balkan, a zatim i ambasadora Richard Grenella, kao specijalnog izaslanika američkog predsednika za postizanje mira između dve zemlje, ovaj proces je osetljivo postao snažan. Takođe, od izbora za Evropski parlament, povećala se pažnja i uključenost EU-a, posebno nakon imenovanja Miroslava Lajčaka, specijalnim predstavnikom visokog predstavnika EU-a za spoljnu politiku i bezbednost. Kao rezultat američke uključenosti, strane su postigle tri sporazuma u vidu dokumenta od interesa, koja se tiču železnice, autoputa i vazdušne linije između dve zemlje. Takođe, krajem juna, planiran je sastanak delegacija dveju zemalja u Vašingtonu, na kojem se očekivalo da će strane postići dogovor, navodno na ekonomskom nivou, a koji će kasnije otvoriti put procesu političkog dijaloga, na čelu sa EU, odnosno Nemačkom i Francuskom. Ono što se u poslednje vreme ističe je da je američka administracija, ali ne samo, snažno podstakla ideju da proces dijaloga treba završiti obostranim priznavanjem dveju zemalja⁵⁰. Institucije na Kosovu su pozdravile ovakav pristup⁵¹, ali su

se tome suprotstavile vlasti u Beogradu⁵², iako ne kategorički kao ranije⁵³.

„Povlačenje priznanja“ koje je proglasila Srbija i njihov uticaj

Paralelno s nemogućnošću da se obezbedi univerzalno međunarodno priznanje i obezbede nova priznanja⁵⁴, Kosovo se od 2017. godine suočava sa kampanjom Srbije za povlačenje priznanja Kosova, naročito od strane afričkih i okeanskih država. Prvo povlačenje priznanja Kosova usledilo je iz Surinama, u oktobru 2017. godine, nekoliko dana pre posete ministra spoljnih poslova ove zemlje Rusiji⁵⁵. Tokom 2018. godine, priznanja Kosova povuklo je još osam zemalja⁵⁶. Do 2019. godine broj povlačenja priznanja smanjio se na pet država⁵⁷, dok u 2020. godini pa sve do sada, Sijera Leone tvrdi da je povukla priznanje Kosova.

Ova povlačenja su uglavnom dolazila iz zemalja u regionima u kojima Kosovo nije uspostavilo čvrsto diplomatsko prisustvo, prostor koji Srbija i njeni saveznici od tada koriste putem raylitih oblika⁵⁸. Uprkos nekim konceptualnim primedbama koje su stručnjaci međunarodnog prava izrazili u vezi koncepta povlačenja priznanja⁵⁹, Srbija tvrdi da je do danas 18 država povuklo svoje odluke o priznavanju

50 Za više, vidi: <https://www.state.gov/joint-statement-of-special-presidential-envoy-richard-grenell-ambassador-philip-kosnett-and-special-representative-for-the-western-balkans-matthew-palmer-on-kosovo/>, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/02/15/trump-supports-mutual-recognition-new-letter-vucic-thaci/>, <https://balkaneu.com/pompeo-mutual-recognition-based-on-normalization-of-serbia-kosovo-relations/> i <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a612782/US-envoy-in-Kosovo-Dialogue-will-end-in-mutual-recognition.html>

51 Za više, vidi: <https://www.aa.com.tr/sq/balkani/hoti-objektiv-i-kosov%C3%ABs-n%C3%AB-dialog-me-serbin%C3%AB-%C3%ABsht%C3%AB-njohja-reciproke/1872271>

52 Za više, vidi: <https://www.rferl.org/a/serbia-s-vucic-says-no-recognition-of-kosovo-unless-belgrade-gets-something-too/29803920.html> i <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a610506/Serbia-s-Vucic-We-won-t-allow-recognition-of-Kosovo-on-US-meeting-agenda.html>

53 Za više, vidi: <https://www.aa.com.tr/en/europe/serbian-president-recognizing-kosovo-matter-of-time/1746130>

54 Poslednje priznanje Republike Kosova stiglo je u februaru 2018. godine od strane Barbadosa.

55 Za više, vidi vest: <https://web.archive.org/web/20180620231944/https://wp.caribbeannewsnow.com/2017/11/02/suriname-revokes-kosovo-recognition-heels-russia-visit/>

56 Burundi, Papua Nova Gvineja, Lesoto, Komori, Dominika, Grenada, Salomonova ostrva i Madagaskar.

57 Palau, Togo, Centralnoafrička Republika, Gana i Nauru

58 Berisha, B. (2019). Kosovo's recognition in face of Serbia's sponsored de-recognition campaign: A summary report. Prishtina Institute for Political Studies. str. 9-10.

59 Za više, vidi: <https://kallxo.com/gjate/analize/cnjohja-e-kosoves-a-e-ekziston-dicka-e-tille/>



Kosovo se od 2017. godine suočava sa kampanjom Srbije za povlačenje priznanja Kosova, naročito od strane afričkih i okeanskih država. Prvo povlačenje priznanja **Kosova** usledilo je iz **Surinama**, u oktobru 2017. godine, nekoliko dana pre posete ministra spoljnih poslova ove zemlje **Rusiji**.

Kosova.⁶⁰ Ovim izjavama se Ministarstvo spoljnih poslova Kosova neprestano protivi, koje je negiralo da prihvati bilo kakvu notu od odgovarajućih država za povlačenje priznanja. Bilo je i slučajeva da su neke države same odbacile navodno povlačenje priznanja⁶¹. Gvineja Bissau, iako je povukla priznanje krajem 2017. godine, u februaru 2018. poslala je usmenu notu Vladi Kosova, u kojoj je navela da odluka o povlačenju priznanja nema pravni efekat. Liberija je još jedna država čiji su vladini službenici, iako su tokom posete Beogradu u junu 2018. najavili povlačenje priznanja, nekoliko dana kasnije ova izjava je odbijena izjavom liberijske vlade, koja je potvrdila bilateralne odnose sa Kosovom⁶². Najproblematičnije povlačenje priznanja jeste ono Sao Tomea i Principesa. Iako je Savet ministara ove države 2012. godine usvojio rezoluciju za priznavanje

Kosova⁶³, predsednik ove zemlje je 2013. godine ovu odluku smatrao nevažećom, čime je dovedena u pitanje činjenica da li je ikada bilo zvaničnog priznanja ove države.

Kampanja Srbije za međunarodno povlačenje priznanje Kosova u stvari je deo strategije srpske države, koja u principu ima za cilj međunarodnu delegitimizaciju Kosova, onemogućujući Kosovu glasove za članstvo u međunarodnim organizacijama, sa posebnim fokusom da se osigura da "[...] većina država članica UN-a ne priznaju jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova"⁶⁴. Strategija Srbije protiv priznavanja Kosova zasniva se na uobičajenim elementima kontra-diplomacije državnih priznanja, koja uključuju - prvo, tvrdnju jedne države koja još uvek ima suverenitet nad odvojenom teritorijom, drugo, stalna diplomatska nastojanja da se spreči bilateralno priznavanje otcepljene teritorije i njeno članstvo u međunarodnim organizacijama, treće, sprečavanje međunarodne legitimnosti i, na kraju, preduzimanje pravnih akcija za osporavanje

60 Za više, vidi vest: <http://www.mfa.gov.rs/en/press-service/statements/19195-minister-dacic-addresses-the-students-of-law-and-political-sciences-faculties-national-priority-is-to-reach-a-political-solution-for-kosovo-and-metohijaj>

61 Berisha, B. (2019). Kosovo's recognition in face of Serbia's sponsored de-recognition campaign: A summary report. Prishtina Institute for Political Studies. str. 11

62 Za više, vidi vest: <https://frontpageafricaonline.com/politics/diplomatic-snafu-liberia-in-row-with-kosovo-after-recognition-of-serbia/>

63 Za više, vidi rezoluciju: https://web.archive.org/web/20131016112008/http://www.1deputyprimeminister-ks.net/repository/docs/RESOLUCAO_RECOCHE_KOSOVO.PDF

64 Za više, vidi vest: <https://kossev.info/dacic-sierra-leone-18th-state-to-withdraw-kosovos-recognition-pristina-denies/>



Najproblematičnije povlačenje priznanja jeste ono **Sao Tomea** i Principesa. Iako je Savet ministara ove države 2012. godine usvojio rezoluciju za **priznavanje Kosova**, predsednik ove zemlje je 2013. godine ovu odluku smatrao nevažećom, čime je dovedena u pitanje činjenica da li je ikada bilo zvaničnog priznanja ove države.

proglašenja nezavisnosti od predmetne teritorije⁶⁵. Kampanju Srbije indirektno su potpomogli i veliki antagonizmi koji postoje između zapadnih sila i drugih država koje se protive njihovoj dominaciji

S druge strane, Kosovo do sada nije izradilo odgovarajuću strategiju za pristup ovoj kampanji, već se uglavnom ograničava na izdavanje negativnih reakcija na povlačenje priznanja ili nametanje ekonomskih mera Srbiji. Čutanje kosovskih međunarodnih partnera protiv agresivne kampanje Srbije za povlačenje priznanja Kosova, odigralo je negativnu ulogu u ovom pogledu.

Međutim, bilo je slučajeva kada su ova povlačenja priznanja bila povezana sa korupcijskim skandalima, na osnovu kojih su donesene dotične odluke⁶⁶. 2019. godine, poznati afrički medij izveštavao je o skandalu u kome je objavljeno da je ministar spoljnih poslova Srbije, Ivica Dačić, platio preko 300 hiljada dolara za Centralnu Afriku, kako bi ista povukla priznanje Kosova. Takođe, u okviru srpske kampanje za povlačenje priznanja, često je izveštavano o direktnom učešću Rusije, koja je postigla sporazum o ukidanju viza ili čak sporazum o vojnoj saradnji, sa nekim od ovih zemalja koje su odlučile da povuku priznanje Kosova⁶⁷.

65 Visoka, G., Doyle, J. & Newman, E. (2020). Routledge Handbook of State Recognition. New York: Routledge. str.295

66 Za više pogledajte članak bivšeg ministra spoljnih poslova Kosova, Petrit Seljimija, o korupcijskim skandalima iza srpske kampanje za delegitimizaciju Kosova. Dostupno na: <https://medium.com/@petrit/serbias-derecognition-campaign-unravelling-as-corruption-scandals-mount-b3a761f65ca5>

67 Za više, vidi: <https://www.koha.net/arberi/176038/lidhja-ruse-ne-terheqjen-e-njohjeve-te-kosoves/>



Što se tiče argumenata **Srbije** za povlačenje priznanja **Kosova**, ali i onih država koje su već donele takvu odluku, gotovo se uvek koristi dijalog između zemalja, proces koji olakšava **EU**.

Što se tiče argumenata Srbije za povlačenje priznanja Kosova, ali i onih država koje su već donele takvu odluku, gotovo se uvek koristi dijalog između zemalja, proces koji olakšava EU⁶⁸. Dijalog se koristio i kao izgovor za odlaganje odluka o priznavanju Kosova od strane država koje to nisu učinile. Takva akcija ima svoje teorijske korene u jednom od najčešćih opravdanja za povlačenje priznanja - domaći i međunarodni naponi da se sukobi oko suverenosti reše mirnim putem. U stvari, glavni argument koji Srbija koristi u kampanji protiv priznanja Kosova jeste da priznanje Kosova može potkopati proces rešavanja sukoba i obeshrabiliti strane da postignu saglasne sporazume u skladu sa međunarodnim normama i zakonima⁶⁹.

68 Za više pogledajte odluke o povlačenju priznanja Kosova od strane Republike Nauru i Gane. Dostupno na <http://www.mfa.gov.rs/sr/images/slike/desktop/3idn221119.jpg> i http://www.mfa.gov.rs/en/images/Nota_Ghana111119.jpg

69

ZAKLJUČCI

Priznavanje i nepriznavanje država su pojmovi koji se obično primenjuju na države koje deluju izvan sistema UN-a, čineći da ovi koncepti budu važniji za njih, nego za ostale države koje uživaju univerzalno priznanje.

Postoji duboka podela između različitih istraživača, ali i glavnih država na međunarodnom planu, u pogledu zakonitosti jednostranog proglašenja nezavisnosti od Kosova, u smislu normi i međunarodnog prava. Posledice ove podele neminovno su uključivale i pitanje povlačenja priznanja Kosova od strane različitih država, koje su upravo argumentima legalnosti nezavisnosti i trenutnim procesom dijaloga između dveju zemalja iskoristile priliku da promene svoje stavove o nezavisnosti Kosova. S tim u vezi, čak i nakon mišljenja Međunarodnog suda pravde, koji je jasno zaključio da proglašenje nezavisnosti nije prekršilo nijednu međunarodnu ili domaću normu, Kosovo nije uspelo da ubedi neke države, posebno one koje su u početku izjavile da će odluku MSP-a uzeti kao osnovu za priznanje državnosti Kosova. U stvari, proces priznavanja već je povezan sa zaključivanjem dijaloga od strane većine ovih država.

Država Kosova, proglašena 17. februara 2008. godine, još uvek ne uživa univerzalno međunarodno priznanje, jer nije uspela da se pridruži UN-u ili EU, ali i većini drugih važnih međunarodnih organizacija, osim Svetske banke i MMF-a. Nepriznanje pet država članica EU-a, nepriznanje dve države članice Saveta bezbednosti, učinilo je da Kosovo, za razliku od svih zemalja regiona i šire, sledi strategiju pojedinačnog priznanja, koja je i jedna od najtežih strategija za međunarodnu konsolidaciju.

Kosovo nije imalo željeni uspeh čak ni u celoj primeni Strategije za dostizanje punog međunarodnog priznanja, koja je predviđala potpunu integraciju Kosova kao ravnopravne države u zajednicu slobodnih država. Ta bi strategija već trebalo da bude u procesu promene, kako bi se prilagodio trenutnom kontekstu međunarodnog razvoja, bez zanemarivanja potencijala Srbije i njenih saveznika da ubede države da povuku priznanje Kosova ili da uspore proces donošenja pozitivne odluke.

Paralelno sa problemom nedostatka univerzalnog priznanja, Kosovo se poslednjih godina suočilo i sa kampanjom Srbije za povlačenje priznanja za najmlađu državu u Evropi. U nedostatku konsolidovane diplomatije Kosova, kao i nemogućnosti ove države da produbljuje odnose sa državama koje su ih priznale, Srbija je uspela da ubedi desetine država da povuku priznanje Kosova. Ova kampanja se takođe zasnivala i na bilateralnim i multilateralnim odnosima Rusije sa mnogim zemljama, koji su uticali na njihove odluke o priznanju Kosova, a u ostalim slučajevima, i na odluku povlačenja priznanja.

Uprkos stavovima mnogih autora o postojanju mogućnosti povlačenja priznanja de-jure, činjenica da je preko 10 zemalja već promenilo svoj stav u vezi priznanja Kosova, iako nema direktnih pravnih efekata, ima uticaja na politički proces konsolidacije kosovske državnosti, posebno u pogledu članstva u međunarodnim organizacijama. U ovom smislu, proces tehničkog dijaloga sa Srbijom, praćen političkim dijalogom, posebno onim što se naziva "završna faza", paralelno sa kampanjom za delegitimizaciju Kosova na međunarodnoj areni putem povlačenja priznanja, Srbija koristi kao argument, odnosno njeni saveznici, da zatraže obustavu odluka o priznanju Kosova do konačnog razjašnjenja statusa Kosova. Takođe, proces dijaloga negativno je uticao i na sticanje novih priznanja, jer u mnogim zemljama odluka o priznavanju Kosova uslovljena je konačnim rezultatom procesa dijaloga između Kosova i Srbije.

S toga, u tom pogledu, od suštinskog je značaja da Kosovo intenzivira svoje napore ka postizanju konačnog sporazuma sa Srbijom, potencijalno na obostranom priznavanju, što bi uklonilo dileme kod ogromne većine država koje ne priznaju državu Kosovo, zasnovano na nepostojanju pristanka Srbije za proglašenje nezavisnosti.



Kosova Democratic Institute
Bajram Kelmendi N/45
10000 Prishtinë, Kosovë
Tel/Fax: +381(0)38 248 038
info@kdi-kosova.org



Konrad-Adenauer-Stiftung
Bulevardi Nënë Tereza, 27/3-6
10000 Prishtinë
Tel: +383(0)38 229 874
www.kas.de/kosovo