

ČLANCI - ARTICLES

Vladimir Medović*

UDK 341.24 : [(4-672EU) + (497.115)

str. 5-66.

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I KOSOVA

Apstrakt

Srbija i Kosovo se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Srbija je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, dok je Kosovo učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja. Potpisivanjem Briselskog sporazuma od 19. aprila 2013. godine stekli su se uslovi za otvaranje nove faze u odnosima između Srbije i Kosova, ali i nastavak njihovog puta ka Evropskoj uniji. Srbija je 21. januara 2014. godine započela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji. Nekoliko meseci ranije, u oktobru 2013. godine Kosovo je otvorilo pregovore sa Evropskom unijom o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Pregovori su uspešno okončani i sporazum je parafiran od strane predstavnika Kosova i Evropske unije 25. jula iste godine. Evropska Komisija je 30. aprila 2015. godine predložila Savetu da donese odluku o potpisivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom. Kao pravni osnov za zaključivanje sporazuma Evropska komisija je navela članove 217. i 218. Ugovora o funkcionisanju EU,

* Vanredni profesor Fakulteta za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu.

mada ovi članovi izričito ne predviđaju mogućnost zaključenja sporazuma sa entitetima koji nisu priznate države, odnosno entitetima čija je državnost sporna. U tom pogledu Evropska komisija se pozvala na postojeću praksu zaključivanja međunarodnih sporazuma sa takvim entitetima. U toku pregovora Evropska komisija je posebno vodila računa o statusnoj neutralnosti sporazuma tako da je na više mesta u samom sporazumu izričito navedeno da ništa u sporazumu ne prejudicira međunarodnopravni status Kosova. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova je potpisan 27. oktobra 2015. godine u Briselu. Sporazum, uz određene izuzetke, pokazuje dosta sličnosti sa ostalim sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju koje je Evropska unija zaključila sa državama Zapadnog Balkana. Svakako najbitnija razlika je u tome što se u sporazumu ne konstatuje status Kosova kao potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Naime, članstvo u Evropskoj uniji je otvoreno samo za države, a nezavisnost Kosova nisu priznale sve države članice EU. Osim toga, sporazum je potpisan samo između Evropske unije i Kosova, bez država članica EU, što predstavlja svojevrsan presedan u praksi zaključivanja sporazuma o pridruživanju. Posebna pažnja u sporazumu je posvećena normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije. Kosovo je u tom pogledu preuzelo specifične obaveze čije eventualno kršenje može prouzrokovati trenutnu suspenziju Sporazuma od strane Evropske unije.

Ključne reči: Kosovo, Evropska unija, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Proces stabilizacije i pridruživanja.

1. Uvod

Razrešenje "kosovskog čvora" predstavlja jedan od najvećih izazova politike proširenja Evropske unije na Zapadnom Balkanu. U samom središtu tog problema nalazi se pitanje međunarodnopravnog statusa Kosova.¹ Za Evropsku uniju ovo pitanje ima spoljašnju i unutrašnju dimenziju. Ono opterećuje odnose EU prema Kosovu i prema Srbiji i predstavlja potencijalnu opasnost za stabilnost

¹ Sporazum o regionalnom predstavljanju i saradnji Beograda i Prištine od 24. februara 2012. godine predviđa da se Kosovo označava sa zvezdicom i fusnotom: "ovaj natpis ne prejudicira status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti". Kako ne bi opterećivali tekst dugačkom formulacijom iz razloga jednostavnosti ćemo u ovom radu koristiti kolokvijalnu oznaku *Kosovo*.

regiona. Osim toga, ono opterećuje i odnose unutar same Evropske unije i među njenim državama članicama. Od dvadeset i osam država članica Evropske unije dvadeset i tri su priznale nezavisnost Kosova dok pet država članica za sada odbija da to učini. Takođe ni među institucijama Evropske unije ne postoji identičan stav oko međunarodnog statusa Kosova. Evropski parlament je u više deklaracija podržao nezavisnost Kosova i pozvao preostale države članice da priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Druge političke institucije Evropske unije: Evropski savet, Savet i Evropska komisija vode politiku statusne neutralnosti prepuštajući odluku o ovom pitanju državama članicama. Izazov politike statusne neutralnosti je utoliko veći što i Srbija i Kosovo imaju evropske ambicije i što su oboje obuhvaćeni Procesom stabilizacije i pridruživanja. Osnovni cilj ovog procesa je stabilizacija političkih, ekonomskih i socijalnih prilika u državama Zapadnog Balkana sa perspektivom njihovog eventualnog članstva u Evropskoj uniji. Radi ostvarivanja tog cilja Evropska unija je uslovila dalji napredak Srbije i Kosova na evropskom putu normalizacijom međusobnih odnosa. Potpisivanjem Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine u Briselu stekli su se uslovi za otvaranje nove faze u odnosima između Evropske unije i Srbije i Evropske unije i Kosova. Zahvaljujući tom sporazumu 21. januara 2014. godine u Briselu je otvorena međuvladina konferencija o članstvu Srbije u Evropskoj uniji. Sa druge strane, nekoliko dana nakon postizanja Briselskog sporazuma, 22. aprila 2013. godine, Evropska komisija je predložila Savetu da donese odluku o otvaranju pregovora o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom, što je Savet i učinio odlukom od 25. juna 2013. godine. Pregovori između Evropske unije i Kosova su otvoreni u oktobru iste godine i uspešno okončani 2. maja 2014. godine. Pregovarači ispred Evropske komisije i Kosova su parafirali sporazum 25. jula 2014. godine. Dana 30. aprila 2015. godine Evropska komisija je predložila Savetu EU da donese odluku o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. U skladu sa predlogom Evropske komisije, Savet EU je 22. oktobra 2015. godine doneo odluku o potpisivanju sporazuma. Konačno, 27. oktobra 2015. godine predstavnici Evropske unije i Kosova su u Strazburu potpisali Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Potpisani tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova je po mnogo čemu osoben i predstavlja presedan u međunarodnoj praksi Evropske unije. Mada je Evropska unija već zaključivala međunarodne sporazume sa entitetima koji nisu nezavisne države ili čiji je međunarodni status sporan, ovo je prvi put da je sa jednim takvim entitetom potpisala sporazum o pridruživanju. Reč je o sporazumima kojima se stvaraju široke,

privilegovane veze između Evropske unije i trećih zemalja. Zbog bliskosti i širine veza koje stvaraju, ovi sporazumi su se do sada zaključivali samo sa nezavisnim državama koje su u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu njegovih odredbi. Zbog toga je iz ugla Evropske unije rad na tekstu ovog sporazuma bio izuzetno osetljiv i učinjen je veliki napor da rešenja sadržana u sporazumu ni na koji način ne prejudiciraju međunarodnopravni status Kosova, kako od strane Evropske unije, tako i od strane država članica. U tom cilju je za ovu priliku posebno prilagođena forma sporazuma koji je po prvi put zaključila samo Evropska unija, bez svojih država članica. Do sada je bila redovna praksa da se sporazumi o pridruživanju zaključuju u mešovitoj formi. Osim toga, sporazum vodi računa o specifičnim okolnostima u kojima se Kosovo nalazi i nameće Kosovu određene obaveze u pogledu normalizacije odnosa sa Srbijom. Šta više, te obaveze su definisane kao suštinski elemenat sporazuma i njihovo nepoštovanje može rezultirati delimičnom ili potpunom suspenzijom primene sporazuma ili njegovim otkazivanjem od strane Evropske unije. Sa druge strane, sporazum sadrži većinu odredbi koje se nalaze u sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju sa državama Zapadnog Balkana, a koje se odnose na: politički dijalog, regionalnu saradnju, zonu slobodne trgovine, kretanje usluga i kapitala, poslovno nastanjivanje, usklađivanje propisa, prostor slobode, bezbednosti i pravde, saradnju između ugovornih strana, institucionalni okvir, i dr. To istovremeno znači da Evropska unija smatra da su organi Kosova u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu odredbi sporazuma u pomenutim oblastima, što na svojevrsan način predstavlja afirmaciju kosovskih institucija. Prema tome, reč je o jednom specifičnom sporazumu, koji predstavlja novost u praksi Evropske unije i koji zaslužuje da bude pažljivo analiziran.

2. Pravni osnov za zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova

Kao pravni osnov za odluku Saveta o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova navode se članovi 217. i 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

U skladu sa članom 217. Ugovora o funkcionisanju EU, Evropska unija (EU) je ovlašćena da sa *trećim zemljama* ili međunarodnim organizacijama zaključi sporazume o pridruživanju koji predviđaju uzajamna prava i obaveze, zajedničke poduhvate i posebne procedure. Postupak za zaključenje međunarodnih sporazuma sa *trećim zemljama* ili međunarodnim organizacijama, uključujući i sporazume o pridruživanju, je propisan članom 218. Ugovora o funkcionisanju EU. Shodno članu 218. Ugovora o funkcionisanju EU, odluku o

zaključivanju sporazuma o pridruživanju Savet donosi jednoglasno, na predlog Evropske komisije i uz saglasnost Evropskog parlamenta.

Kao što se može primetiti i član 217. i član 218. Ugovora o funkcionisanju sadrže identičnu formulaciju kada je u pitanju druga ugovorna strana: *treća zemlja* ili međunarodna organizacija.² Na prvi pogled tako formulirane odredbe Ugovora isključuju mogućnost zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa entitetima koji nisu nezavisne države ili međunarodne organizacije. Međutim, kao što ćemo videti, organi EU, posebno Sud pravde, neretko široko tumače odredbe Osnivačkih ugovora (Ugovor o EU, Ugovor o funkcionisanju EU) i na taj način proširuju ugovorna ovlašćenja EU. Ovim pitanjem se bavila Evropska komisija (Komisija) u Studiji o izvodljivosti za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. Po mišljenju Komisije, ovlašćenje EU za zaključivanje međunarodnih sporazuma nije ograničeno samo na sporazume sa međunarodno priznatim državama ili međunarodnim organizacijama.³ Međunarodni sporazum može biti zaključen sa bilo kojim entitetom kojeg druga ugovorna strana prihvati kao stranku u sporazumu i na koji se primenjuju pravila međunarodnog javnog prava. Kada je reč o sporazumima o pridruživanju, Komisija smatra da pravo EU ne daje preciznu definiciju takvih sporazuma. Član 217. Ugovora o funkcionisanju EU samo određuje da se tim sporazumima uspostavlja pridruživanje koje uključuje uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebne postupke. Iz toga je sledio zaključak Komisije da EU može zaključiti sporazum o pridruživanju sa trećom zemljom ako političke i sudske vlasti te zemlje mogu obezbediti da se uslovi sporazuma poštuju, primenjuju i izvršavaju.

² Pojam *treća zemlja*, osim u članovima 217. i 218, koristi se i u drugim članovima Ugovora o funkcionisanju EU koji predviđaju zaključenje međunarodnih sporazuma: čl. 133, čl. 209, čl. 211, čl. 212, čl. 214, čl. 219. Takođe se koristi u čl. 216. koji definiše opšta ugovorna ovlašćenja EU. Sa druge strane, treba imati u vidu da Ugovor o EU koristi pojam *država* u članu 49. kada određuje ko može postati nova članica EU. Imajući u vidu da su oba ugovora formulisana i zaključena u isto vreme to bi moglo da ukazuje da razlika u upotrebljenim pojmovima nije slučajna i da pojam *zemlja* ima šire značenje, tako da ne obuhvata samo nezavisne države. Međutim, Komisija nije pridala posebnu pažnju navedenim razlikama u formulacijama, verovatno smatrajući upotrebljene pojmove sinonimima.

³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*, Brussels, 10.10.2012. COM(2012) 602 final, str. 3.

Od odgovora na to pitanje zavisi mogućnost zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa nekom trećom zemljom i ono se u svakom konkretnom slučaju razmatra u okviru studije o izvodljivosti koju sačinjava Komisija. Prema tome, Komisija ne vidi pravne prepreke da EU zaključi sporazum o pridruživanju sa entitetom koji je u stanju da pravilno primeni sporazum i izvrši obaveze iz tog sporazuma. U tom smislu Komisija je navela da je EU, odnosno Evropska zajednica, već zaključila nekoliko međunarodnih sporazuma sa entitetima koji nisu nezavisne države. Načelno posmatrano, argumenti Komisije su osnovani. U EU postoji praksa zaključivanja međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima, odnosno entitetima čija je državnost sporna. Ovi sporazumi su zaključeni u skladu sa procedurom predviđenom za zaključivanje međunarodnih sporazuma i, shodno tome, imaju takav status i dejstvo u pravnom sistemu EU.

2.1. Međunarodni sporazumi između EU i nedržavnih entiteta

Svakako najzanimljiviji primer sporazuma sa entitetom čija je državnost sporna jeste Evro-Mediteranski prelazni sporazum o pridruživanju o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO) za račun palestinskih vlasti na Zapadnoj obali i pojasu Gaze iz 1997. godine. Prelazni sporazum je zaključen nakon Izraelsko-Palestinskih mirovnih sporazuma postignutih u Oslu 1993. godine i stvaranja palestinske autonomije na Zapadnoj obali i Gazi. Imajući u vidu da mirovni sporazumi iz Osla nisu predviđali da Palestinske nacionalne vlasti mogu zaključivati međunarodne ugovore, sporazum je za njihov račun potpisala PLO. Ova organizacija je u to vreme imala status subjekta međunarodnog prava i bila priznata kao legitimni predstavnik palestinskog naroda.⁴ Prelazni sporazum je trebalo da bude međukorak ka zaključivanju punog Evro-Mediteranskog sporazuma o pridruživanju, čim to međunarodne okolnosti budu dozvolile, odnosno kada Palestinske teritorije steknu stalni međunarodnopravni status. S tim u vezi Prelaznim sporazumom je predviđeno da će najkasnije 4. maja 1999. započeti pregovori o zaključivanju Evro-Mediteranskog sporazuma o pridruživanju. Sve

⁴ Odlukom Generalne skupštine UN od 22. novembra 1974. godine PLO je dodeljen status stalnog posmatrača.

dok sporazum o pridruživanju ne bude zaključen između ugovornih strana će se primenjivati Prelazni sporazum.⁵

Predmet Prelaznog sporazuma se prevashodno odnosi na trgovinu i ekonomsku i socijalnu saradnju između EZ i Palestinskih teritorija. Osnovni cijevi Prelaznog sporazuma su: stvaranje odgovarajućeg okvira za sveobuhvatni dijalog i razvoj bliskih odnosa između ugovornih strana, stvarnje uslova za progresivnu liberalizaciju trgovine, podsticanje razvoja uravnoteženih ekonomskih i socijalnih odnosa, doprinos ekonomskom i socijalnom razvoju palestinskih teritorija, ohrabrenje regionalne saradnje i promovisanje saradnje u svim oblastima između ugovornih strana.⁶

Odluku o zaključivanju Prelaznog sporazuma u ime EZ je doneo Savet po odobrenju Evropskog parlamenta. Odluka Saveta je bila zasnovana na članu 113. (zajednička trgovinska politika) i članu 130y. (razvojna saradnja) Ugovora o osnivanju EZ, u vezi sa prvom rečenicom stava 2 i stavom 3 člana 228. Ugovora o osnivanju EZ.⁷ Svi pomenuti članovi Ugovora predviđali su mogućnost zaključivanja međunarodnih sporazuma samo sa *trećim zemljama* ili međunarodnim organizacijama. Tako je član 113. stav 3. Ugovora o osnivanju EZ propisivao da će, u situaciji kada se pojavi potreba otvaranja pregovora sa jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnom organizacijom, Komisija podneti odgovarajući predlog Savetu koji će je ovlastiti za vođenje pregovora. Slično, član 130y. je predviđao da će Zajednica i države članice, svaka u okviru svojih ovlašćenja, sarađivati u okviru razvojne saradnje sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama. S tim u vezi je predviđeno da aranžmani saradnje Zajednice mogu biti predmet sporazuma između Zajednice i dotičnih trećih strana, koji se zaključuje u skladu sa odredbama člana 228. Ugovora o osnivanju EZ (sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU).

⁵ Član 75. stav 2. Prelaznog sporazuma o pridruživanju o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije, OJ L 187, 16.7.1997, p. 3.

⁶ Član 1. Prelaznog sporazuma o pridruživanju o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i Palestinske oslobodilačke organizacije.

⁷ OJ L 187/4, 16.7.1997.

Drugi, zanimljiv primer sporazuma sa nedržavnim entitetom predstavljaju sporazumi o slobodnoj trgovini između EU i Farskih ostrva. Farska ostrva imaju specifičan status u okviru Kraljevine Danske i uživaju značajnu autonomiju još od 1948. godine kada je donet Zakon o samoupravi. Takav status Farskih ostrva omogućio im je da ostanu izvan Evropskih zajednica i pored toga što je Danska 1973. godine postala član ove organizacije. Aktom o pristupanju Velike Britanije, Danske i Irske Evropskim zajednicama izričito je predviđeno da se on neće primenjivati na Farska ostrva.⁸ Ovim aktom ostavljena je mogućnost da Vlada Danske do 31. decembra 1975. godine da izjavu da će se Akt o pristupanju primenjivati i na Farska ostrva. No to se nije dogodilo jer se 1974. godine parlament Farskih ostrva jednoglasno izjasnio protiv članstva u Evropskim zajednicama. Od tada Evropske zajednice, a kasnije i EU, tretiraju Farska ostrva kao zemlju nečlanicu. Posledica takvog statusa je da stanovnici Farskih ostrva nisu građani EU, mada su građani Kraljevine Danske. Za razliku od Grenlanda, koji takođe uživa autonomiju u okviru Danske, Farska ostrva nemaju status prekomorske zemlje i teritorije pridružene Evropskoj uniji. Na osnovu Zakona o samoupravi iz 1948. godine Farska ostrva su, osim unutrašnje autonomije, stekla i ograničen međunarodnopravni subjektivitet i sposobnost da, uz Dansku, zaključuju međunarodne sporazume sa trećim državama. Zakon o ovlašćenjima u spoljnim poslovima iz 2005. godine je preneo dodatna ovlašćenja na Farska ostrva u međunarodnim odnosima. U skladu sa članom 1. ovog zakona, vlada Farskih ostrva može zaključivati međunarodne sporazume sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama o pitanjima koja spadaju u njenu nadležnost. Osim toga, član 4. Zakona o spoljnim poslovima dozvoljava članstvo Farskih ostrva u međunarodnim organizacijama čija pravila dozvoljavaju članstvo nedržavnih entiteta.

Odnosi između EU i Farskih ostrva su predmet nekoliko međunarodnih sporazuma. Svakako najvažniji među njima su sporazumi o slobodnoj trgovini. Prvi takav sporazum je zaključen 1991. godine. On je zamenjen 1996. novim

⁸ Član 25 Akta o uslovima pristupanja i prilagođavanju Ugovora koji je sastavni deo Ugovora o pristupanju Kraljevine Danske, Irske, Kraljevine Norveške i Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju, OJ EC Special edition 27.3.1972.

Sporazumom o slobodnoj trgovini koji je i danas na snazi.⁹ Sporazum je zaključen između Evropskih zajednica, sa jedne strane, i Kraljevine Danske i Farskih ostrva, sa druge strane. U preambuli sporazuma se navodi specifičan status Farskih ostrva kao samoupravne teritorije i integralnog dela Danske. U skladu sa članom 39, Sporazum se primenjuje na teritoriji EZ i Farskih ostrva. Mada se uz Farska ostrva kao ugovorna strana formalno pojavljuje i Danska kao nosilac državnog suvereniteta, sporazum jasno definiše obaveze Vlade Farskih ostrva koja je na sebe preuzela odgovornost za sprovođenje njegovih odredbi. Odluku o zaključivanju sporazuma u ime Evropske zajednice Savet je doneo na osnovu članova 113. i 228. Ugovora o osnivanju EZ.¹⁰ Član 113. Ugovora o osnivanju EZ se odnosio na zajedničku trgovinsku politiku. Trećim stavom ovog člana je predviđena mogućnost zaključivanja međunarodnih sporazuma sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama o pitanjima iz oblasti zajedničke trgovinske politike. Član 228. Ugovora o osnivanju EZ (sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU) je propisivao postupak zaključivanja međunarodnih sporazuma između EZ i *trećih zemalja* i međunarodnih organizacija.¹¹ Iz toga se može zaključiti da Sporazum o slobodnoj trgovini između EZ i Farskih ostrva za EU ima značaj međunarodnog sporazuma, bez obzira što su Farska ostrva deo (mada sa posebnim statusom) Kraljevine Danske, koja je opet članica EU.

Sporazum o slobodnoj trgovini sa Farskim ostrvima nije usamljen primer u praksi EU kada je reč o zaključivanju međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima. U tu grupu spadaju i sporazumi koje je EU zaključila sa Kosovom pre jednostrano proglašene nezavisnosti 2008. godine. EU i Kosovo su ugovorne strane u dva višestrana međunarodna sporazuma: Ugovora o osnivanju Energetske zajednice od 25. oktobra 2005. godine i Multilateralnog sporazuma o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (Sporazum o otvorenom nebu) od 29. juna 2006. godine. Oba sporazuma je za račun Kosova potpisala Privremena misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK). Na osnovu

⁹ Potpisan u Briselu 6. decembra 1996. godine.

¹⁰ Council Decision (EC) of 6 December 1996 concerning the conclusion of the Agreement between the European Communities, of the one part, and the Government of Denmark and Home Government of the Faroe Islands, of the other part, OJ L 53/1, 22.2.1997.

¹¹ Sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN od 10. juna 1999. godine na Kosovu je uspostavljeno međunarodno civilno i vojno prisustvo pod okriljem Ujedinjenih nacija. Pomenutom rezolucijom Generalni sekretar UN je ovlašćen da organizuje i uspostavi privremenu civilnu upravu na Kosovu – UNMIK pod kojom bi Kosovo, do konačnog rešenja njegovog statusa, uživalo suštinsku autonomiju u okviru (bivše) Savezne Republike Jugoslavije i koja bi uspostavila privremene demokratske samoupravne institucije na Kosovu i nadgledala njihov rad. U tom cilju Rezolucija 1244 je poverila UNMIK-u zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast na Kosovu (tačka 10 i 11). U sklopu tako određenog mandata UNMIK je preuzeo funkciju predstavljanja Kosova u međunarodnim forumima, kao i ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih sporazuma za račun Kosova. U tom svojstvu UNMIK je zaključio Ugovor o osnivanju Energetske zajednice i Sporazum o otvorenom nebu. Ono što je značajno jeste da je i Srbija potpisnik oba sporazuma. S tim u vezi treba istaći da Srbija i UNMIK-Kosovo imaju u tim sporazumima status posebnih ugovornih strana, sa sopstvenim pravima i obavezama.

Odluku o zaključivanju Ugovora o Energetskoj zajednici Evropska unija je zasnovala na članovima 47. stav 2, 55, 83, 89, 95, 133, 175. i 300. Ugovora o osnivanju EZ.¹² Kada je reč o Sporazumu o otvorenom nebu, pravni osnov za njegovo zaključivanje pronađen je u članovima 80. stav 2. i 300. Ugovora o osnivanju EZ.¹³ Većina navedenih članova Ugovora o osnivanju EZ odnosi se na unutrašnja ovlašćenja Zajednice i nadležnosti njenih organa u odgovarajućim oblastima. Samo je član 133. Ugovora o osnivanju EZ predviđao izričito ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih sporazuma u oblasti zajedničke trgovinske politike, dok su se odredbe člana 300. (sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU) odnosile na postupak zaključivanja sporazuma sa *trećim zemljama* i međunarodnim organizacijama.¹⁴

¹² Council Decision 2006/500/EC of 29 May 2005 on the conclusion by the European Community of the Energy Community Treaty, OJ L 198/15, 20.7.2006.

¹³ Decision of the Council and of the Representatives of the Member States of the European Union meeting within the Council of 9 June 2006 on the signature and provisional application of Multilateral Agreement on the Establishment of a European Common Aviation Area (ECAA), OJ L 285/1, 16.10.2006.

¹⁴ Sada član 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

Iz navedenih primera se vidi da u EU postoji praksa zaključivanja međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima, mada Osnivački ugovori ne predviđaju izričito takvu mogućnost. Kratko ćemo se zadržati na ovom pitanju. Za razliku od država, EU nema neograničena, opšta, ovlašćenja. Ona raspolaže samo onim ovlašćenjima koja su države članice prenele na nju Osnivačkim ugovorima. Načelo prenetih ovlašćenja se podjednako primenjuje na unutrašnje i međunarodne aktivnosti EU. U skladu sa ovim načelom, EU deluje u okvirima ovlašćenja koja su države članice prenele na nju radi ispunjenja ciljeva koji su utvrđeni Osnivačkim ugovorima.¹⁵ Međutim, to ne znači da su sva ovlašćenja izričito navedena u Osnivačkim ugovorima. U doktrini međunarodnog prava je poznata teorija implicitnih ili podrazumevajućih ovlašćenja po kojoj međunarodne organizacije mogu vršiti i one međunarodne akte za koje se smatra da se podrazumevaju odredbama osnivačkih akata, a koji su neophodni za što potpunije i efikasnije postizanje ciljeva te organizacije. Teoriju implicitnih ovlašćenja je odavno prihvatio Sud pravde EU i ona je ugrađena u sada važeći Ugovor o funkcionisanju EU.¹⁶ Članom 216. stav 1. tog ugovora je propisano da EU može zaključiti međunarodne sporazume sa jednom ili više *trećih zemalja* ili međunarodnih organizacija kada je to predviđeno Ugovorima, ili kada je zaključivanje međunarodnog sporazuma potrebno za postizanje, u okviru politika EU, jednog od ciljeva postavljenih Ugovorima. Prema tome, nema smetnji da se načelo implicitnih ovlašćenja primenjuje i u pogledu subjekata sa kojima se zaključuju međunarodni sporazumi, kada su takvi sporazumi potrebni za ispunjenje ciljeva iz Ugovora. Naravno, pod uslovom da entiteti ili teritorije u pitanju ispunjavaju opšte uslove koje u tom pogledu postavlja međunarodno pravo - da imaju odgovarajući međunarodni subjektivitet i poslovnu sposobnost, kao i da su njihovi organi u stanju da izvrše sporazumom preuzete obaveze.¹⁷ No, ako je to bilo dovoljno za zaključivanje međunarodnih sporazuma koje smo naveli, može se postaviti pitanje da li je isto slučaj sa sporazumima o

¹⁵ Član 5. stav 1 i 2 Ugovora o EU.

¹⁶ Predmet ERTA, 22/70, *Commission v. Council* (1971) ECR 263.

¹⁷ Videti detaljnije: M. Bartos, *Međunarodno javno pravo - Ugovorno pravo*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 88-93. i J. Andrassy, *Međunarodno javno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 97-128.

pridruživanju, imajući u vidu njihovu specifičnu pravnu prirodu i veze koje uspostavljaju između ugovornih strana.

2.2. Sporazumi o pridruživanju u praksi Evropske unije

Predmet sporazuma o pridruživanju je određen članom 217. Ugovora o funkcionisanju EU.¹⁸ Takvi sporazumi predviđaju uzajamna prava i obaveze, zajedničke poduhvate i posebne procedure. Sadržina sporazuma o pridruživanju je nešto detaljnije određena u praksi Suda pravde. Po mišljenju Suda pravde, ovi sporazumi stvaraju: "posebne, privilegovane veze sa zemljama nečlanicama koje moraju, barem u određenom obimu, da uzmu učešća u sistemu Zajednice" (sada EU).¹⁹ Međutim, to ne znači da treća zemlja sporazumom o pridruživanju postaje deo institucionalne strukture EU, odnosno da stiče neki poseban status koji bi joj omogućio da učestvuje u procesu donošenja odluka unutar EU. Kao što je rečeno, sporazumi o pridruživanju samo predviđaju međusobna prava i obaveze ugovornih strana na osnovu međunarodnog prava. Sa druge strane, jedna od karakteristika sporazuma o pridruživanju jeste da treće zemlje, zavisno od ciljeva sporazuma, preuzimaju deo pravnih tekovina EU.

Sporazume o pridruživanju Evropska unija koristi kao pravni instrument u okviru politike proširenja, politike susedstva ili radi uspostavljanja privilegovanih ekonomskih i političkih odnosa sa trećim zemljama. U prvu grupu sporazuma o pridruživanju spadaju sporazumi zaključeni sa Grčkom,²⁰ Turskom,²¹ Maltom,²² Kiprom,²³ Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru²⁴

¹⁸ Od sporazuma o pridruživanju zaključenih na osnovu člana 217. Ugovora o funkcionisanju EU treba razlikovati institut pridruživanja prekomorskih zemalja i teritorija koje imaju posebne odnose sa pojedinim državama članicama EU iz člana 198. Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁹ Predmet 12/86, *Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund*, (1987) ECR I-3719.

²⁰ Sporazum o pridruživanju sa Grčkom je zaključen 9.jula 1963, OJ L 26/296.

²¹ Sporazum o pridruživanju sa Turskom je zaključen 12. septembra 1963, (1964) OJ L 3687. Od 1. januara 1996. godine između Turske i Evropske zajednice postoji carinska unija. Decision 1.95 of the E.C. – Turkey Association Council of December 22, 1995 (1996) OJ L 35/1.

²² Sporazum o pridruživanju sa Maltom je zaključen 5. decembra 1970. godine (1971) OJ L 61.

²³ Sporazum o pridruživanju sa Kiprom je zaključen 19. decembra 1972. (1973) OJ L 133.

i Evropski sporazumi sa državama Centralne i Istočne Evrope.²⁵ EU je u okviru nove politike Istočnog partnerstva²⁶ zaključila sporazume o pridruživanju sa

²⁴ (1994) OJ L 1/1. Sporazum je zaključen 2. maja 1992. godine između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Švedske, Finske, Austrije, Norveške, Islanda i Lihtenštajna. Nakon pristupanja Austrije, Švedske i Finske Evropskoj uniji 1995. godine, EEA se i dalje primenjuje sa Norveškom, Islandom i Lihtenštajnom. Po svojim ciljevima i predmetu EEA svakako predstavlja najsveobuhvatniji oblik pridruživanja i predviđa gotovo potpunu integraciju država EFTA u pravni sistem EU, u delu koji se odnosi na jedinstveno tržište. S tim u vezi EEA predviđa slobodu kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi, uz striktno poštovanje pravila konkurencije, kao i blisku saradnju u oblastima istraživanja i razvoja, životne sredine, obrazovanja i socijalne politike. U suštini, ovim sporazumom države članice EFTA su postale deo jedinstvenog tržišta Evropskih zajednica (sada EU), ali bez političkog članstva u ovim organizacijama.

²⁵ Sporazumi sa Poljskom (1993), OJ L 347, Mađarskom (1993) OJ L 348, Rumunijom (1994) OJ L 357, Bugarskom (1994) OJ L 358. Sporazum o pridruživanju sa Čehoslovačkom je zamenjen posebnim sporazumima sa Češkom Republikom ((1994) OJ L 358) i Slovačkom Republikom ((1994) OJ L 360). Sporazumi sa Letonijom (1998) OJ L 26, Litvanijom (1998) OJ L 51, Estonijom (1998) OJ L 68 i Slovenijom (1999) OJ L 51. U okviru ove grupe sporazuma postoji razlika između onih koji su zaključeni do juna 1993. godine i onih koji su zaključeni posle tog datuma. Cilj prve grupe sporazuma je bio uspostavljanje specijalnih veza između istočnoevropskih država i Evropskih zajednica i stvaranje zone slobodne trgovine, ali bez obećanja članstva u EU. Ipak na insistiranje "pridruženih" država, EU je pristala da se u preambuli sporazuma samo konstatuje njihova aspiracija za članstvom u EU. Evropskim sporazumima je bila predviđena saradnja između ugovornih strana u političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i socijalnoj sferi, kao i finansijska pomoć EU pridruženim državama. Kao preduslov za realizaciju sporazuma navodi se privrženost "pridruženih" država poštovanju ljudskih prava i sloboda i tržišnoj ekonomiji. Odlučujuća promena u odnosima sa državama Centralne i Istočne Evrope dogodila se na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu od 21. do 22. juna 1993. godine kada su utvrđeni kriterijumi za pristupanje trećih država Evropskoj uniji. Evropski sporazumi koji su posle tog događaja zaključeni sa baltičkim državama i Slovenijom pokazivali su izvesne razlike u odnosu na prethodne sporazume. U njihovim preambulama pridruživanje se izričito pominjalo kao deo predpristupne strategije. Novost su predstavljale i odredbe o saradnji između "pridruženih" država i Evropske unije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i sprečavanju ilegalnih aktivnosti koje se odnose na imigraciju, korupciju, trgovinu drogom, falsifikovanu robu, industrijski otpad i organizovani kriminal.

²⁶ Nova politika Istočnog partnerstva formulisana je na samitu u Pragu 2009. godine i obuhvata: Jermeniju, Azerbejdžan, Belorusiju, Gruziju, Moldaviju i Ukrajinu.

Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom.²⁷ U grupu sporazuma zaključenih u okviru susedske politike spadaju sporazumi sa državama Južnog Mediterana: Evro-Mediterranski sporazumi.²⁸ U skupinu sporazuma o pridruživanju čiji je cilj uspostavljanje privilegovanih ekonomskih i političkih odnosa sa trećim državama ulaze sporazumi sa afričkim, karipskim i pacifičkim državama koje su bile pod kolonijalnom upravom pojedinih država članica Unije. Sa njima su zaključeni sporazumi o partnerstvu (konvencije iz Jaunde 1963. i 1969. godine (Jaunde I i Jaunde II), Aruše 1969. godine, Lomea 1975. godine, Kotonoua 2000. godine i Brisela 2005. godine).²⁹ Ovi sporazumi su delom zasnovani na odredbama Osnivačkih ugovora koje se odnose na zaključivanje sporazuma o pridruživanju.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u čiju grupu spada Sporazum između EU i Kosova, predstavlja pravni instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) koji je EU formulisala za zemlje Zapadnog Balkana. Osnovni cilj PSP je

²⁷ Sporazum o pridruživanju sa Ukrajinom je zaključen 21. marta 2014. (OJ L 161/3, 29.5.2014), Sporazum o pridruživanju sa Moldavijom je zaključen 27. juna 2014. (OJ L 260, 30.8.2014), Sporazum o pridruživanju sa Gruzijom je zaključen 27. juna 2014. (OJ L 261/4, 30.8.2014). Osnovni cilj ove grupe sporazuma o pridruživanju je jačanje političkih i ekonomskih odnosa između država Istočnog partnerstva i EU i njihova postepena integracija u unutrašnje tržište EU. To uključuje i uspostavljanje zone slobodne trgovine koja predstavlja samu srž sporazuma o pridruživanju. Osim toga, sporazumi predviđaju saradnju između ugovornih strana u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, oblasti slobode, bezbednosti i pravde, kao i u gotovo svim oblastima ekonomskog i društvenog života, uključujući i podršku EU političkim, privrednim i socijalnim reformama u državama Istočnog partnerstva. Ključna razlika između ovih sporazuma i sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju odnosi se na perspektivu članstva u EU. Za razliku od sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sporazumi o pridruživanju u okviru Istočnog partnerstva samo uzimaju u obzir i pozdravljaju aspiracije i evropski izbor "pridruženih država", ali bez davanja statusa potencijalnih kandidata za članstvo u EU.

²⁸ Sporazumi sa Tunisom (OJ L 97, 30.9.1998), Izraelom (OJ L 147, 21.6.2000), Marokom (OJ L 70, 18.3.2000), Jordanom (OJ L 129, 15.5.2002), Egiptom (OJ L 304, 30.9.2004), Alžiro (OJ L 265, 10.10.2002), Libanom (OJ L 143, 30.5.2006). Evro-Mediterranski sporazumi uspostavljaju institucionalni okvir za dijalog o političkim i bezbednosnim pitanjima. Osim toga, sadrže odredbe o ekonomiji, trgovini i finansijskoj saradnji, kao i saradnji u oblasti kulture, obrazovanja i socijalnim pitanjima. Krajnji cilj ovih sporazuma je regionalna integracija država iz severnoafričkog i bliskoistočnog regiona u Evro-Mediterransku zonu slobodne trgovine.

²⁹ Videti S. Hicks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, 2007, str. 358-359. Takođe T. Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, 2009, str. 82-97.

stabilizacija regiona nakon ratova koji su vođeni tokom devedesetih godina prošlog veka i njegova postepena integraciju u EU. U preambuli sporazuma koji su do sada zaključeni sa državama Zapadnog Balkana ističe se spremnost EU da u punom obimu integriše pridružene države u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se njihov status potencijalnih kandidata za punopravno članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena i uspešne primene sporazuma.³⁰ Bitan element sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava, načela tržišne ekonomije, vladavina prava i poštovanje međunarodnog prava. Međunarodni mir i stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja. Ovi sporazumi predviđaju široku saradnju između strana ugovornica koja treba da podstakne integraciju pridruženih država u strukturu i programe Unije. U tom pogledu sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju sadrže odredbe o političkom dijalogu, regionalnoj saradnji i dobrosusedskim odnosima, uspostavljanju zone slobodne trgovine, kretanju kapitala, usluga i radnika, poslovnom nastanjivanju, usklađivanju propisa sa pravnim tekovinama EU, saradnji u oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, kao i o saradnji u drugim oblastima između ugovornih strana.

Bez obzira da li su zaključeni u okviru politike proširenja, politike susedstva ili radi uspostavljanja privilegovanih ekonomskih i političkih odnosa, svi sporazumi o pridruživanju imaju nešto zajedničko. Svi su zaključeni sa nezavisnim državama. Jedan od razloga za to leži u samoj prirodi sporazuma o pridruživanju koji stvaraju posebne, privilegovane odnose između ugovornih strana. Zavisno od ciljeva i predmeta ovi sporazumi predviđaju značajne obaveze za "pridružene zemlje" u pogledu vladavine prava, poštovanja demokratskih principa i ljudskih prava, kretanja robe, usluga, kapitala i radnika, usklađivanja propisa sa pravnim tekovinama EU, kao i saradnju u gotovo svim oblastima u kojima EU ima nadležnost. To zahteva da "pridružena zemlja" poseduje odgovarajući institucionalni okvir i sredstva koja joj omogućuju da na svojoj teritoriji obezbedi izvršenje preuzetih obaveza. Po prirodi stvari države imaju na raspolaganju

³⁰ Evropska unija je potpisala sporazume o stabilizaciji i pridruživanju sa Makedonijom 9. aprila 2001, Hrvatskom 29. oktobra 2001. (postala članica EU 1. jula 2013. godine), Albanijom 12. juna 2006, Crnom Gorom 15. oktobra 2007, Srbijom 29. aprila 2008 i Bosnom i Hercegovinom 16. juna 2008. godine.

kompletan zakonodavni, izvršni i sudski aparat potreban za primenu međunarodnih sporazuma.³¹ Međutim, to ne isključuje mogućnost da i drugi entiteti koji poseduju odgovarajući međunarodnopravni subjektivitet i institucionalni kapacitet budu ugovorne strane u sporazumu o pridruživanju. U tom pogledu Komisija sa pravom ističe da Ugovor o funkcionisanju EU ne daje preciznu definiciju sporazuma o pridruživanju i da on može biti zaključen sa bilo kojom zemljom, bez obzira da li se radi o međunarodno priznatoj državi, ako političke i sudske vlasti te zemlje mogu obezbediti da se uslovi sporazuma poštuju, primenjuju i izvršavaju.³²

EU je do sada pokazivala uzdržanost u pogledu zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa entitetima sa nedržavnim entitetima ili entitetima čija je državnost sporna. Najbolji primer za to je slučaj Palestine. Prelazni sporazum između EU i PLO još uvek je na snazi jer u međuvremenu nije konačno rešen međunarodnopravni status Palestinskih teritorija što je bio preduslov za zaključenje Evro-Mediteranskog sporazuma o pridruživanju. Izraelsko-palestinski pregovori u vezi sa ovim pitanjem su zapali u ćorsokak. I pored toga ili upravo zbog toga, Generalna skupština UN je 29. novembra 2012. godine usvojila rezoluciju kojom je Palestini dodeljen status države nečlanice posmatrača u Ujedinjenim nacijama.³³ U ovom trenutku samo je osam država članica EU (Švedska, Bugarska, Mađarska, Češka, Poljska, Rumunija, Malta i Kipar) priznalo palestinsku državu.³⁴ Osim toga, Evropski parlament je 17. decembra 2014. godine usvojio rezoluciju kojom "u načelu podržava palestinsku državu i rešenje

³¹ To ne mora biti garancija da je neka država u stanju da izvrši obaveze iz sporazuma o pridruživanju. Pre otvaranja pregovora Komisija sačinjava studiju o izvodljivosti u kojoj procenjuje da li dostignuti nivo političkog i ekonomskog razvoja dozvoljava dotičnoj trećoj državi da preuzme tako široke i sveobuhvatne obaveze i da li su njeni organi u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu sporazuma o pridruživanju.

³² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*, *op. cit.*, str. 3.

³³ A/RES/67/19, 4 December 2012.

³⁴ PLO je 1988. godine proglasila samostalnu palestinsku državu koju je do sada priznalo 136 država.

o postojanju dve države".³⁵ Činjenica da većina država članica nije priznala nezavisnost Palestine ne bi trebalo sama po sebi da bude prepreka za zaključivanje sporazuma o pridruživanju sa Palestinom. Pogotovo ako se imaju u vidu argumenti Komisije iz Studije o izvodljivosti o Kosovu - da EU može zaključivati sporazume o pridruživanju sa entitetima koji nisu priznate države i da se time ne prejudicira njihov međunarodnopravni status. Međutim, u palestinskom slučaju EU je zauzela daleko rezervisaniji stav nego po pitanju Kosova. Očigledno je da kod većine država članica EU postoji bojazan da bi zaključivanje takvog sporazuma pre postizanja konačnog izraelsko-palestinskog dogovora moglo ugroziti ceo bliskoistočni mirovni proces. Poseban problem predstavlja mogućnost palestinskih vlasti da garantuju punu primenu odredbi sporazuma o pridruživanju, što Komisija navodi kao ključan uslov za zaključivanje takvog sporazuma. Treba imati u vidu da izraelske civilne i vojne vlasti još uvek kontrolišu spoljne granice, kao i značajne delove palestinskih teritorija, uključujući teritorijalne vode i vazdušni prostor. Samim tim primena sporazuma o pridruživanju u mnogome bi zavisila od stanja ionako komplikovanih odnosa između izraelskih i palestinskih vlasti.

2.3. Slučaj Kosova

Nakon vojne intervencije NATO protiv Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), Savet bezbednosti Ujedinjenih Nacija je 10. juna 1999. godine doneo rezoluciju br. 1244 kojom je uspostavljeno međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu u vidu UNMIK-a³⁶ i KFOR-a.³⁷ Kao sastavni deo SRJ i u skladu sa rezolucijom SB UN 1244 Kosovo je učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja od samita Evropska unija - Zapadni Balkan koji je održan u Zagrebu 24. novembra 2000. godine. Evropska unija je 2002. usvojila poseban instrument za Kosovo u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja: zajedničku tehničku radnu grupu koju čine

³⁵ European Parliament resolution of 17 December 2014 on recognition of Palestinian statehood (2014/2964(RSP)).

³⁶ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK. Misija UNMIK-a da obezbedi uslove za miran i normalan život svih stanovnika Kosova i unapredi regionalnu stabilnost na Zapadnom Balkanu. Misijom rukovodi specijalni izaslanik Generalnog sekretara UN, koji raspolaže izvršnim civilnim ovlašćenjima u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244.

³⁷ Kosovo Force - međunarodna mirovna vojna misija pod vođstvom NATO saveza.

UNMIK, Privremene institucije kosovske samouprave i Evropska komisija sa ciljem da pruže podršku i savete Kosovu u sprovođenju strukturnih reformi koje bi trebalo da ga približe Evropskoj uniji.³⁸ Kao sastavni deo SRJ, a zatim i Državne zajednice Srbija i Crna gora, Kosovo je obuhvaćeno programom Evropskog partnerstva, kao specifičnim instrumentom u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Savet EU je 14. juna 2004. godine usvojio Odluku o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244 (Odluka o Evropskom partnerstvu).³⁹ Od 2008. godine na Kosovu deluje Misija EU za vladavinu prava na Kosovu – EULEX, u skladu sa odlukom Saveta od 4. februara 2008. godine.

Skupština Kosova je jednostrano proglasila nezavisnost Kosova 17. februara 2008. godine. Dan kasnije, 18. februara 2008. godine Savet EU je primio k znanju deklaraciju o proglašenju nezavisnosti Kosova i prepustio odluku o priznavanju Kosova državama članicama.⁴⁰ Zanimljivo je da je istog dana Savet doneo Odluku o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Srbijom uključujući i Kosovo prema Rezoluciji 1244 SB UN.⁴¹ Novu fazu u odnosima Evropske unije i Kosova predstavljalo je usvajanje dokumenta Kosovo-Ispunjenje evropske perspektive od strane Komisije 14. oktobra 2009. godine.⁴² U tom dokumentu, koji je upućen Savetu, Evropska komisija je predložila početak procesa koji treba da dovede do ukidanja viza za građane Kosova i pripreme za zaključenje sveobuhvatnog trgovinskog sporazuma kada Kosovo ispuní postavljene zahteve. Takođe je predloženo osnaženje političkog dijaloga između Evropske unije i Kosova u okviru Dijaloga procesa stabilizacije i pridruživanja,

³⁸ Stabilisation Tracking Mechanism.

³⁹ Savet je 20. januara 2006. godine usvojio novi program Evropskog partnerstva za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, uključujući i Kosovo u skladu sa rezolucijom SB UN 1244.

⁴⁰ Do sada je nezavisnost Kosova priznalo 23 od 28 država članica EU.

⁴¹ Odluka Saveta od 18. februara 2008. godine, br. 2008/213/EC.

⁴² European Commission, *Kosovo* - Fulfilling its European Perspective*, COM (2009) 534 final, Brussels, 14 October 2009.

razmatranje mogućnosti učešća Kosova u programima EU i finansijska pomoć Kosovu.

Bitan događaj, koji je značajno uticao na buduće odnose Evropske unije, njenih država članica, Srbije i Kosova, predstavljalo je donošenje savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda u Hagu 22. jula 2010. godine, da rezolucija o proglašenju nezavisnosti Kosova ne predstavlja kršenje međunarodnog prava. Nakon ovakve odluke Međunarodnog suda, u martu 2011. godine započeo je tehnički dijalog Beograda i Prištine o normalizaciji međusobnih odnosa, pod pokroviteljstvom Evropske unije. Dijalog je rezultirao potpisivanjem Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine u Briselu (Briselski sporazum). Između ostalog, Briselski sporazum predviđa da Srbija i Kosovo neće blokirati, niti podsticati druge da blokiraju napredak druge strane na putu ka Evropskoj uniji.⁴³ U međuvremenu, maja 2012. godine Komisija je pokrenula Strukturni dijalog o vladavini prava sa Kosovom, a iste godine, 10. decembra, kosovske vlasti su proglasile kraj nadgledane nezavisnosti Kosova.

Dakle, kao što se može videti, kada je reč o Kosovu postoje određene sličnosti, ali i bitne razlike u odnosu na slučaj Palestine. Kao i kod Palestine međunarodnopravni status Kosova je sporan. Do sada je nezavisnost Kosova priznala većina država članica: 23 od 28 država članica EU. Od institucija EU, Evropski parlament se izričito izjasnio u prilog nezavisnosti Kosova i pozvao preostalih pet država članica da priznaju Kosovo kao nezavisnu državu. Ostale političke institucije EU: Evropski savet, Savet i Komisija vode politiku statusne neutralnosti prema Kosovu.⁴⁴

⁴³ Tačka 14. Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine.

⁴⁴ Povodom donošenja rezolucije Skupštine Kosova o jednostranom proglašenju nezavisnosti Savet je 18. februara 2008. godine usvojio zaključak u kojem se navodi da je primio k znanju da je predmetna rezolucija obavezala Kosovo na poštovanje demokratije i jednakosti svih njegovih građana, zaštitu Srba i ostalih manjina, zaštitu kulturnog i verskog nasleđa i međunarodni nadzor. Savet je pozdravio nastavak prisustva međunarodne zajednice na Kosovu u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244. Takođe je konstatovao da će države članice, u skladu sa nacionalnom praksom i međunarodnim pravom, doneti odluku o svojim odnosima sa Kosovom. Press Release 2851st Council meeting, General Affairs and External Relations, Brussels, 18 february 2008, 6496/08 (Presse 41).

Sa druge strane, Kosovo se nalazi u bitno drugačijoj međunarodnopravnoj i političkoj situaciji u odnosu na Palestinu. Kosovo je učesnik Procesu stabilizacije i pridruživanja i u skladu sa tim Evropska unija ga tretira kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja pravni instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja. Prema tome, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja samo prelazak u sledeću, institucionalnu, fazu odnosa između Evropske unije i Kosova, koja je inače predviđena Procesom stabilizacije i pridruživanja. Osim toga, što je posebno važno, druga strana u sporu oko pitanja statusa, Srbija, je dala svoju načelnu saglasnost za zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. Briselskim sporazumom od 19. aprila 2013. godine Srbija i Kosovo su se obavezali da nijedna strana neće blokirati, niti podsticati druge da blokiraju napredak druge strane na putu ka Evropskoj uniji.⁴⁵ Mada je formulacija navedene tačke Briselskog sporazuma prilično uopštena sasvim je izvesno da se ona odnosi na zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao jedne faze na evropskom putu Kosova. Time su otklonjene političke prepreke za zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova.

Dalje, postoje bitne razlike u pogledu faktičke mogućnosti kosovskih vlasti da na svojoj teritoriji primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Za razliku od Palestine, Kosovske vlasti, uz pomoć međunarodne vojne i civilne misije (KFOR i EULEX) kontrolišu spoljne granice Kosova. Međutim, ostaje suštinsko pitanje da li su kosovske vlasti sposobne da pravilno i u punoj meri primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Ovim pitanjem se bavila Komisija u Studiji o izvodljivosti od 10. oktobra 2012. godine.⁴⁶ Po mišljenju Komisije, Kosovo je u proteklom periodu povećalo svoje institucionalne kapacitete i samim tim sposobnost da ispuni obaveze koje bi proizilazile iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sa druge strane Komisija je ocenila da još postoje značajni problemi u oblastima vladavine prava, javne administracije, zaštite manjina i trgovine i uputila je kosovskoj vladi odgovarajuće preporuke u tom smislu. I pored toga Komisija je zaključila da je Kosovo spremno za započinjanje

⁴⁵ Tačka 14. Prvog sporazuma o glavnim principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine.

⁴⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*, *op. cit.*

pregovora o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.⁴⁷ Odluka Komisije od 30. aprila 2015. godine da usvoji predlog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i uputi ga na usvajanje Savetu i Evropskom parlamentu jasno pokazuje da Komisija smatra da su kosovski organi u ovom trenutku u potpunosti spremni da primene sporazum.⁴⁸

U Studiji o izvodljivosti Komisija je razmatrala i jedno pitanje koje je specifično za Kosovo. Naime, formalnopravno Kosovo se još uvek nalazi pod upravom Ujedinjenih nacija, u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244 iz 1999. godine. U tom pogledu Rezolucijom 1244 je predviđeno međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu u vidu UNMIK-a i KFOR-a. Stoga se postavlja logično pitanje da li međunarodno prisustvo na Kosovu predstavlja prepreku za kosovske vlasti da primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. U tom pogledu Komisija je napravila paralelu sa slučajem Bosne i Hercegovine (BiH) i iznela argument da ni međunarodno prisustvo u toj državi i uloga Kancelarije Visokog predstavnika, koga imenuje Savet za primenu mira da nadgleda primenu Dejtonskog sporazuma, nisu predstavljali pravnu prepreku za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH. Stoga, po mišljenju Komisije, međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu ne predstavlja smetnju za kosovske vlasti da primene sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova, niti je takav sporazum u suprotnosti sa ulogom UNMIK-a na Kosovu. Komisija je takođe uzela u obzir prisustvo i mandat EULEX-a na Kosovu. Osnovni cilj ove misije EU je da pomogne i podrži kosovske vlasti u ključnim oblastima za vladavinu prava: policija, sudstvo i carina. U tim oblastima EULEX ima odgovarajuća izvršna ovlašćenja. Samim tim, po mišljenju Komisije, prisustvo EULEX-a može pomoći kosovskim vlastima u primeni sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*, str. 10-13.

⁴⁸ European Commission Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and of Kosovo*, of the other part, Brussels 30.4.2015, COM(2015)183 final.

⁴⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*, *op. cit.*, str. 4.

3. Statusna neutralnost sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova

Pitanje statusne neutralnosti provlači se kroz sve unutrašnje akte Evropske unije u vezi sa pregovorima i potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom, kao i kroz sam tekst sporazuma. Postoje dva razloga zbog kojih Evropska unija insistira na statusnoj neutralnosti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Prvi se tiče činjenice da pet država članica EU nije priznalo jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova, a da Savet EU odluku o zaključenju sporazuma donosi jednoglasno.⁵⁰ Da bi se obezbedila jednoglasnost u Savetu potrebno je da sporazum bude tako formulisan da ne prejudicira međunarodnopravni status Kosova i da njegovo zaključivanje ne može biti tumačeno kao implicitno priznavanje nezavisnosti Kosova od strane država članica koje to do sada nisu učinile. Drugi razlog se odnosi na proces normalizacije odnosa između Kosova i Srbije koji se odvija pod pokroviteljstvom EU i za čiji je uspeh EU posebno zainteresovana. Ukoliko bi se sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju na bilo koji način prejudiciralo pitanje statusa Kosova to bi, sasvim izvesno, ugrozilo pregovore između Beograda i Prištine, kao i do sada postignute sporazume.

3.1. Unutrašnji akti Evropske unije

U svojstvu glavnog pregovarača i predlagača sporazuma Evropska Komisija se bavila pitanjem statusne neutralnosti sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u Studiji o izvodljivosti, Predlogu odluke Saveta o otvaranju pregovora sa Kosovom o zaključenju ovog sporazuma,⁵¹ kao i Predlogu odluke Saveta o potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.⁵² U svim ovim aktima se

⁵⁰ Član 218. Ugovora o funkcionisanju EU.

⁵¹ European Commission Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on Association Agreement between the European Union and Kosovo*, Brussels 22.4.2013, COM(2013)200 final.

⁵² European Commission Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and of Kosovo*, of the other part, Brussels 30.4.2015, COM(2015)183 final.

ističe da će sporazum biti zaključen na način koji poštuje različite stavove država članica u vezi sa međunarodnopravnim statusom Kosova.

3.1.1. Izbor pravnog osnova za zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Predlogom Komisije kao pravni osnov za odluku Saveta o potpisivanju sporazuma su navedeni članovi 217. i 218. Ugovora o funkcionisanju EU. Oba člana, međutim, sadrže identičnu formulaciju kada je u pitanju druga ugovorna strana: *treća zemlja* ili međunarodna organizacija. Stoga se postavilo pitanje da li bi korišćenje pomenutih članova Ugovora kao pravnog osnova za odluku o zaključenju sporazuma moglo da prejudicira međunarodnopravni status Kosova. Po mišljenju Komisije to ne bi bio slučaj. U prethodnom poglavlju smo izneli razloge zbog kojih Komisija smatra da član 217. ne predstavlja prepreku za zaključivanje sporazuma o pridruživanju sa entitetom čija je državnost sporna, pod uslovom da su organi tog entiteta u stanju da garantuju punu i pravilnu primenu sporazuma. Član 218. Ugovora o funkcionisanju EU propisuje postupak zaključivanja međunarodnih sporazuma, uključujući i sporazume o pridruživanju. S tim u vezi Komisija je zauzela stav da korišćenje člana 218. Ugovora o funkcionisanju EU kao pravnog osnova za zaključivanje sporazuma ne može biti tumačeno kao priznavanje Kosova kao države od strane EU i njenih država članica.⁵³ U tom pogledu Komisija se poziva na postojeću praksu zaključivanja međunarodnih sporazuma. Naime, kao što smo već videli, član 218. Ugovora o funkcionisanju EU je u prošlosti već bio korišćen za zaključivanje međunarodnih sporazuma sa nedržavnim entitetima. U svakom slučaju, kako bi se izbegla svaka sumnja u Predlogu odluke Saveta o potpisivanju sporazuma se ističe da "ništa u pojmovima, formulacijama ili definicijama koje su sadržane u Odluci..., niti pribegavanje neophodnom pravnom osnovu za potpisivanje Sporazuma ne predstavlja priznanje Kosova kao nezavisne države od strane

⁵³ European Commission Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on Association Agreement between the European Union and Kosovo*, *op. cit.*, str. 3.

Evropske unije niti predstavlja priznanje Kosova u tom svojstvu od strane pojedinačnih država članica kada one nisu preduzele takav korak."⁵⁴

3.1.2. Ovlašćenje za potpisivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Unutar EU uobičajena je praksa da Savet svojom odlukom ovlasti Predsednika Saveta da odredi lice koje će u ime Evropske unije potpisati sporazum o pridruživanju. U ovom slučaju, međutim, Komisija je predložila da Generalni sekretar Saveta obezbedi punomoć za potpisivanje sporazuma za lice ili lica koje označi pregovarač – Komisija.⁵⁵ Posebna procedura se primenjuje na odluku o potpisivanju sporazuma u ime Evropske zajednice za atomsku energiju. U skladu sa članom 101. stav 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EZAE), Komisija je predložila da ona potpiše sporazum u ime Zajednice. Shodno predlogu Komisije, Savet je 22. oktobra 2015. godine doneo odluku da sporazum u ime Evropske unije i EZAE potpišu Visoka predstavnik EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (ujedno i Potpredsednik Komisije) Federika Mogherini i Komesar za politiku susedstva i pregovore o proširenju Johannes Han. Iako nema uticaja na pravnu prirodu i dejstvo sporazuma, takva odluka Saveta ipak ukazuje na njegovu posebnost u odnosu na ostale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju.

3.2. Forma sporazuma

Forma Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je prilagođena osobenostima kosovskog slučaja i jedinstvena je u odnosu na sve dosadašnje sporazume o pridruživanju. Predlogom Komisije je predviđeno da se Sporazum zaključuje samo između EU i EZAE, sa jedne strane, i Kosova, sa druge strane. To je prvi slučaj da države članice EU nisu ugovorne strane u sporazumu o pridruživanju. Razlog za to treba tražiti u činjenici da pet država članica EU nije priznalo

⁵⁴ Tačka 7. preambule predloga Odluke Saveta o potpisivanju u ime EU Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, sa jedne strane, i Kosova, sa druge strane.

⁵⁵ European Commission Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and of Kosovo*, of the other part, *op. cit.*, član 4.

nezavisnost Kosova. Time se izbegava svaka mogućnost da eventualno prisustvo ovih pet država članica u sporazumu bude tumačeno kao njihovo implicitno priznanje Kosova. Takav presedan može imati značajne posledice unutar same EU. Naime, sve do Lisabonskog ugovora postojala je trostubna struktura EU.⁵⁶ U takvoj, komplikovanoj, političkoj strukturi samo su Evropske zajednice formalnopravno imale priznat status pravnog lica i subjekta međunarodnog prava. To je zahtevalo prisustvo država članica u međunarodnim sporazumima u slučajevima kada su pojedine odredbe sporazuma spadale u domen drugog i trećeg stuba, ili, što je redak slučaj, bile u isključivoj nadležnosti država članica.⁵⁷ Po mišljenju Komisije, nakon Lisabonskog ugovora i objedinjavanja trostubne strukture u jedinstvenu Uniju sa formalno priznatim međunarodnopravnim subjektivitetom, prisustvo država članica u sporazumu o pridruživanju više nije neophodno sa stanovišta prava EU. Prema navodima Komisije, član 217. Ugovora o funkcionisanju EU omogućava Evropskoj uniji da uđe u obaveze u svim

⁵⁶ Prvi stub: Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju; drugi stub: Zajednička spoljna i bezbednosna politika; treći stub: Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

⁵⁷ Praksa zaključivanja mešovitih sporazuma je nastala na samom početku funkcionisanja Evropskih zajednica. Mešoviti sporazumi su postali pravilo u slučajevima postojanja podeljenih ovlašćenja između Evropskih zajednica, odnosno sada EU, i država članica. S tim u vezi treba voditi računa da se podeljena ovlašćenja mogu pojaviti u obliku *koegzistirajućih* ili *konkurentnih* ovlašćenja. *Koegzistirajuća* ovlašćenja postoje kada predmet sporazuma delimično spada u isključivu nadležnost Unije, a delom u isključivu nadležnost država članica. Tada je mešovita forma obavezna. Moguće je da Unija i države članice imaju *konkurentna* ovlašćenja u oblasti koja treba da bude regulisana međunarodnim sporazumom. Sličan problem postoji kada predmet sporazuma spada delom u isključivu, a delom u konkurentnu nadležnost Unije. U takvim situacijama, od političkog dogovora unutar Saveta zavisi ko će biti ugovorna strana u međunarodnom sporazumu: Unija, države članice ili Unija i države članice zajedno. Do sada su svi sporazumi o pridruživanju zaključivani u mešovitoj formi. Prednost mešovitih sporazuma je u tome što oni često predstavljaju najbezbolnije rešenje za prevazilaženje unutrašnjih nesuglasica unutar Unije oko korišćenja ugovornih ovlašćenja. Sa druge strane takva forma sporazuma umnogome komplikuje i produžava vreme stupanja na snagu sporazuma jer zahteva ratifikaciju u svim državama članicama. Zbog toga se obično, uz sporazum o pridruživanju, potpisuje prelazni sporazum o trgovinskim pitanjima koji je u isključivoj nadležnosti EU i koji stupa na snagu odmah nakon njegovog odobravanja u EU i drugoj ugovornoj strani. O mešovitim sporazumima videti više kod V. Medović, *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 75-80.

oblastima primene Osnivačkih ugovora. Dalje se navodi da odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom spadaju delom u oblasti u kojima EU ima isključivu nadležnost (zajednička trgovinska politika), a delom u oblasti u kojima EU deli nadležnost sa državama članicama, s tim da su i te oblasti uglavnom regulisane zajedničkim pravilima EU.⁵⁸ Sporazum takođe predviđa široku saradnju ugovornih strana u različitim oblastima koja je ograničena na ono što je karakteristično za tehničku, finansijsku i ekonomsku saradnju tako da, po mišljenju Komisije, nema smetnji da sporazum bude zaključen samo na osnovu člana 217. Ugovora o funkcionisanju EU.⁵⁹ Iz tih razloga Komisija je smatrala da sporazum može da bude potpisan samo od strane EU i EAEZ, bez učešća država članica. U suštini takav stav predstavlja nastavak kontinuiranog nastojanja Komisije da ograniči učešće država članica u međunarodnim sporazumima samo na slučajeve kada predmet sporazuma delimično spada u isključivu nadležnost država članica. Sa druge strane, okolnost da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan samo od strane EU i EZAE, bez njihovih država članica, ne mora nužno da znači da je Savet saglasan sa iznetom argumentacijom Komisije, već samo da se radi o nužnom prilagođavanju specifičnom slučaju. Ipak, ovaj presedan u međunarodnoj praksi EU može u budućnosti otvoriti pitanje celishodnosti učešća država članica u budućim sporazumima o pridruživanju.⁶⁰

Želja da se obezbedi statusna neutralnost sporazuma je vidljiva i kada je reč o označavanju Kosova kao ugovorne strane. Shodno Sporazumu o regionalnom predstavljanju i saradnji Beograda i Prištine od 24. februara 2012. godine, Kosovo je u sporazumu označeno sa zvezdicom i fusnotom: "ovaj natpis ne prejudicira

⁵⁸ Obrazloženje Komisije očigledno ide u pravcu primene člana 216. stav 1. Ugovora o funkcionisanju EU prema kome EU može zaključiti međunarodni sporazum kada je verovatno da bi takav sporazum zadirao u zajednička pravila ili izmenio njihov opseg.

⁵⁹ Drugim rečima dogovorena saradnja ne predviđa posebne, specifične, obaveze od strane EU i samim tim ne zahteva dodatni pravni osnov za zaključenje sporazuma shodno presudi Suda pravde C-377/12 *Commission v. Council*.

⁶⁰ Praksa zaključivanja sporazuma o pridruživanju u mešovitoj formi je nastavljena i nakon Lisabonskog ugovora. U toj formi su zaključeni sporazumi o pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom.

status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti".⁶¹

3.3. Sadržina sporazuma

Statusna neutralnost sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju proizilazi i iz njegovih odredbi. Tako se u preambuli sporazuma konstatuje da on ne prejudicira status Kosova i da je u skladu sa Rezolucijom SB UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti.⁶² Štaviše, u članu 2. Sporazuma se izričito navodi da ništa u pojmovima, formulacijama ili definicijama koje su upotrebljene u Sporazumu, uključujući anekse i protokole, ne predstavlja priznanje Kosova kao nezavisne države od strane Evropske unije niti predstavlja priznanje Kosova u tom svojstvu od strane pojedinačnih država članica kada one nisu preduzele takav korak

Činjenica da sve države članice EU nisu priznale Kosovo ogleda se i u odredbi iz preambule kojom se konstatuje da države članice EU mogu primeniti sopstvene unutrašnje procedure kada primaju dokumente izdate od strane kosovskih vlasti u skladu sa sporazumom.⁶³

Preambula sporazuma pokazuje još jednu značajnu razliku u odnosu na ostale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju koji su zaključeni sa državama Zapadnog Balkana. U delu koji se odnosi na namere ugovornih strana konstatuje se "spremnost EU da preduzme konkretne korake da ostvari evropsku perspektivu Kosova i zbližavanje sa EU u skladu sa perspektivom regiona, integraciju Kosova prema glavnim političkim i ekonomskim tokovima u Evropi kroz postojeće učešće Kosova u procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) sa ciljem ispunjenja relevantnih kriterijuma i uslovljenosti PSP, pod uslovom uspešne primene ovog sporazuma, posebno u odnosu na regionalnu saradnju; ovaj proces će dovesti do napretka evropske perspektive Kosova i približavanja

⁶¹ Sporazum o regionalnom predstavljanju Kosova je postignut uz posredovanje EU i, između ostalog, odnosi se na sve sporazume koje Kosovo bude zaključivalo u okviru regionalne saradnje ili sa EU. Tačka 10. Sporazuma o regionalnom predstavljanju i saradnji.

⁶² Stav 17. preambule Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶³ Stav 18. preambule Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

EU, ako objektivne okolnosti to dozvole i Kosovo ispuni kriterijume definisane od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu 21-22. juna 1993. i prethodno navedene uslovljenosti".⁶⁴ Odredba preambule je znatno uzdržanija od onih sadržanih u preambulama ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Primera radi, u preambuli Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije se ističe spremnost EU da u najvećoj mogućoj meri integriše Srbiju u glavne evropske političke i ekonomske tokove i konstatuje se status Srbije kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, zavisno od ispunjavanja uslova iz Kopenhagena, uslovljenosti PSP i uspešne primene sporazuma.⁶⁵

Razlike u formulacijama su više nego očigledne. Umesto konstatacije statusa potencijalnog kandidata za članstvo u EU, Kosovu se samo nudi preduzimanje konkretnih koraka ka ostvarenju evropske perspektive i zbližavanje sa EU u skladu sa perspektivom čitavog regiona. To je i najviše što je EU u ovom trenutku mogla ponuditi Kosovu s obzirom da je prema Ugovoru o EU članstvo u Evropskoj uniji otvoreno samo za nezavisne države.⁶⁶ Kako u EU još nema konsenzusa oko statusa Kosova, u sporazumu nije ni mogao biti konstatovan njegov status potencijalnog kandidata za članstvo.⁶⁷ Sa druge strane, sporazum ostavlja otvorena vrata za eventualno članstvo Kosova u EU, pod uslovom da dođe do izmene stava pet država članica koje ne priznaju njegovu nezavisnost. Drugi deo navedene odredbe iz preambule predviđa mogućnost napretka evropske perspektive Kosova i približavanja EU, *ako objektivne okolnosti to dozvole* i Kosovo ispuni kriterijume definisane od strane Evropskog saveta u Kopenhagenu 21-22. juna 1993. i prethodno navedene uslovljenosti. Pod objektivnim okolnostima se očigledno podrazumeva postizanje konsenzusa unutar EU o nezavisnosti Kosova. Samo u tom slučaju Kosovo može računati na eventualno članstvo u EU.

⁶⁴ Stav 3. preambule Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁵ Stav 3. preambule SSP između EU i Srbije.

⁶⁶ Član 49. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶⁷ Ipak, treba imati u vidu da EU tretira Kosovo kao potencijalnog kandidata za članstvo shodno njegovom učešću u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

Pomenuta formulacija (*ako objektivne okolnosti to dozvole*) se sreće i u operativnom delu Sporazuma. Primera radi u članu 1. Sporazuma se kao jedan od ciljeva Sporazuma navodi podrška Kosovu da razvije međunarodnu saradnju *ako objektivne okolnosti to dozvole*. Na taj način se ostvarivanje međunarodne saradnje čini zavisnim od spremnosti trećih država da uspostave diplomatske i konzularne odnose sa Kosovom, kao i da sa njim zaključuju međunarodne sporazume što opet zavisi od njihovog stava prema međunarodnom pravnom statusu Kosova. Slično, formulacija *ako objektivne okolnosti to dozvole* se sreće i u drugim odredbama Sporazuma koje se odnose na uključivanje Kosova u demokratsku zajednicu država ili na zaključivanje odgovarajućih međunarodnih sporazuma Kosova sa trećim državama ili organizacijama.⁶⁸ Smisao ovakve formulacije je da ne prejudicira pitanje međunarodnog statusa Kosova, već ga ostavlja otvorenim i prepušta državama članicama EU i trećim državama.

Uzdržanost po pitanju statusa Kosova je vidljiva i u definiciji koju Sporazum koristi za određivanje pripadnosti fizičkih lica EU, njenim državama članicama i Kosovu. Tako se u članu 50. tačka 7. Sporazuma navodi da za svrhu ovog sporazuma pojam *državljanin EU* i *građanin Kosova* označava fizičko lice koje je **državljanin** države članice ili **građanin** Kosova. I u ovom slučaju tekst Sporazuma se razlikuje od SSP-a između EU i Srbije u čijem članu 52, stav 1, tačka 7 se određuje da pojam *državljanin Zajednice* (sada EU), odnosno državljanin Srbije označava fizičko lice koje je državljanin jedne od država članica odnosno državljanin Srbije. U tom smislu korišćenje pojma *građanin Kosova* ima za očigledan cilj da se ne prejudicira status Kosova, što bi mogao biti slučaj sa pojmom *državljanin*, koji podrazumeva postojanje države Kosova.

Na kraju, činjenica da sve države članice nisu priznale nezavisnost Kosova se odražava u članu 127. Sporazuma koji se odnosi na sastav Saveta za stabilizaciju i pridruživanje. Po pravilu Savet za stabilizaciju i pridruživanje se sastoji od *članova Saveta EU* i *članova Evropske komisije*, sa jedne, i *članova vlade* pridružene države, sa druge strane.⁶⁹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom sadrži приметно drugačiju odredbu koja glasi: Savet za stabilizaciju i pridruživanje će se sastojati od *predstavnik EU*, sa jedne strane, i Kosova, sa

⁶⁸ Videti članove 11, 19, 80. i 88. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁶⁹ Tako je predviđeno članom 120. stav 1. SSP između EU i Srbije.

druge strane. Ovako uopštena formulacija predstavlja odstupanje od pravila da samo članovi Saveta EU i članovi Komisije mogu biti članovi Saveta o stabilizaciji i pridruživanju u ime EU. Sa druge strane, to ne znači nužno da će EU biti predstavljena na nižem rangu u Savetu za stabilizaciju i pridruživanje. Citirana odredba Sporazuma samo dozvoljava veću fleksibilnost EU u određivanju svojih predstavnika, u smislu da omogućava državama članicama koje nisu priznale nezavisnost Kosova da njihovi ministri ne budu članovi Saveta za stabilizaciju i pridruživanje.

4. Značaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova za Srbiju

Srbija je prirodno zainteresovana za predmet i sadržinu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova. Interes Srbije pre svega proizilazi iz činjenice da prema Ustavu Srbije Kosovo ima status autonomne pokrajine koja je sastavni deo teritorije Srbije.⁷⁰ Shodno tome, Srbija je prvenstveno zainteresovana da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova ne prejudicira konačno rešenje međunarodnopravnog statusa Kosova. Osim toga, Srbija je zainteresovana da ovim sporazumom njeni građani na Kosovu dobiju slična prava koja predviđa SSP između EU i Srbije. Na kraju, ali ne i najmanje bitno, postoji interes Srbije za sve odredbe Sporazuma koje se tiču normalizacije odnosa između Kosova i Srbije.

Imajući u vidu da je jedan od osnovnih ciljeva Procesu stabilizacije i pridruživanja regionalni mir i stabilnost, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova posvećuje posebnu pažnju odnosima Kosova i Srbije. S tim u vezi Sporazum sadrži odredbe koje predviđaju specifične obaveze za Kosovo. Ove odredbe treba tumačiti u skladu sa članom 2. Sporazuma - da ništa u pojmovima, formulacijama ili definicijama koje su upotrebljene u Sporazumu ne prejudicira status Kosova, niti predstavlja njegovo priznanje od strane EU i njenih država članica koje to do sada nisu učinile.

Članom 5. Sporazuma Kosovo se obavezalo na kontinuirano angažovanje ka postizanju vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Srbijom, kao i na efikasnu saradnju sa misijom EU na Kosovu u okviru Zajedničke spoljne i

⁷⁰ Preambula i član 182. stav 2. Ustava Republike Srbije.

bezbednosne politike. Koliki značaj EU pridaje normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova vidi se iz sledeće rečenice člana 5. u kojoj se navodi da pomenute obaveze predstavljaju suštinska načela Sporazuma i oslonac za izgradnju odnosa i saradnje između EU i Kosova. U slučaju da Kosovo ne ispuni obaveze iz ovog člana, EU može preduzeti mere koje smatra odgovarajućim, uključujući suspenziju čitavog Sporazuma ili nekog njegovog dela.

Obaveze iz člana 5. su razrađene u članu 13. Sporazuma. Ovaj član je smešten u Naslov II Sporazuma koji se odnosi na politički dijalog između EU i Kosova. Jedan od ciljeva tog dijaloga je da doprinese normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije. U stavu 2. člana 13. se ponovo navode obaveze Kosova u pogledu kontinuiranog angažovanja ka normalizaciji odnosa sa Srbijom. Taj proces treba da obezbedi da obe strane mogu nastaviti svojim evropskim putem, izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima. To bi postepeno trebalo da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma, sa izgledom da obe strane budu u mogućnosti da u potpunosti koriste svoja prava i ispune svoje obaveze. Stavom 3. člana 13. je propisano da će u okviru tog procesa Kosovo kontinuirano:

1. primeniti u dobroj veri sve sporazume postignute sa Srbijom,
2. u potpunosti poštovati načela inkluzivne regionalne saradnje,
3. kroz dijalog i u duhu kompromisa rešavati druga nerešena pitanja, na bazi praktičnih i održivih rešenja i saradivati na neophodnim tehničkim i pravnim pitanjima sa Srbijom,
4. efikasno saradivati sa misijom EU na Kosovu u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i aktivno doprineti punom i neometanom sprovođenju njenog mandata na čitavoj teritoriji Kosova.

Stavom 4. istog člana je predviđeno da će Savet za stabilizaciju i pridruživanje stalno pratiti napredak u procesu normalizacije odnosa sa Srbijom i da može doneti odluke i preporuke u tom pogledu. Ova odredba sporazuma je posebno značajna jer su u skladu sa članom 128. Sporazuma odluke Saveta za stabilizaciju i pridruživanje pravno obavezujuće za ugovorne strane. To znači da Savet za stabilizaciju i pridruživanje može svojom odlukom pravno obavezati Kosovo na odgovarajuće postupanje ili uzdržavanje u odnosima sa Srbijom. Sa druge strane, treba imati u vidu da se odluke u Savetu za stabilizaciju i pridruživanje donose sporazumno, dakle uz pristanak kosovske strane. Ipak, u pojedinim situacijama za Kosovo iz političkih razloga može biti pogodnije da neke osetljive odluke donese Savet za stabilizaciju i pridruživanje.

Važno je imati u vidu da su gotovo istovetne obaveze koje je Kosovo prihvatilo članom 13. Sporazuma, sadržane u Opštem pregovaračkom okviru za Srbiju koji je Savet EU usvojio 17. decembra 2013. godine.⁷¹ U tački 23. Opšteg pregovaračkog okvira se navodi da će napredak pristupnih pregovora sa Srbijom zavisiti od napretka koji Srbija ostvari u pripremama za članstvo. Taj napredak će se naročito meriti na osnovu sledećih zahteva:

1. kriterijuma iz Kopenhagena,
2. uslova određenih Procesom stabilizacije i pridruživanja u pogledu regionalne saradnje i dobrosusedskih odnosa, i
3. kontinuiranog angažovanja Srbije u skladu sa uslovima Procesu stabilizacije i pridruživanja u cilju vidljivog i održivog unapređenja odnosa sa Kosovom.⁷² U tom pogledu od Srbije se očekuje da ispuni one iste obaveze koje su navedene u stavu 3. člana 13. Sporazuma sa Kosovom.

Dakle, ovde imamo zanimljiv slučaj da su gotovo istovetne obaveze predviđene i za Kosovo i za Srbiju, s tim da su sadržane u dva dokumenta različite pravne prirode i različitog pravnog dejstva. Kada je reč o Srbiji te obaveze su navedene u unutrašnjem pravnom aktu Saveta koji obavezuje EU i države članice, ali formalnopravno ne proizvodi pravno dejstvo za Srbiju. Takođe su drugačije pravne posledice ukoliko Srbija ne bi ispunila očekivanja iz Pregovaračkog okvira EU u vezi sa procesom normalizacije odnosa sa Kosovom. S tim u vezi je predviđeno da ukoliko napredak u normalizaciji odnosa sa Kosovom (poglavlje 35) značajno zaostaje za ukupnim napretkom u pristupnim pregovorima, a razlog za to je propust Srbije da postupa u dobroj veri, posebno kada je reč o primeni postignutih sporazuma, Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da se ne otvaraju ili zatvaraju druga pregovaračka poglavlja, dok se neravnoteža u

⁷¹ Opšti pregovarački okvir EU, AD 1/14, CONF-RS 1/14, Brussels 9 January 2014, dostupan na internet stranici:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf.

⁷² Treba primetiti da se ovde govori o *unapređenju odnosa*, a u članu 13. stav 2. Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova o *normalizaciji odnosa*.

ostvarenom napretku ne reši.⁷³ Kada je reč o Kosovu ove obaveze su sadržane u dvostrano obavezujućem aktu – međunarodnom sporazumu. Samim tim Kosovo ima pravnu obavezu prema drugoj ugovornoj strani – EU da se ponaša u skladu sa odredbama Sporazuma. U suprotnom, ukoliko Kosovo ne bude poštovalo preuzete obaveze iz članova 5. i 13. Sporazuma, EU može usvojiti svaku meru koju smatra odgovarajućom, uključujući trenutnu suspenziju Sporazuma.⁷⁴

Sporazum se bavi odnosima Kosova i Srbije i u poglavlju koje se odnosi na regionalnu saradnju. Članom 17. Kosovo se obavezalo da će odmah nakon potpisivanja Sporazuma započeti pregovore sa državama koje su već potpisale sporazum o stabilizaciji i pridruživanju radi zaključivanja bilateralnih konvencija o regionalnoj saradnji. Rok za zaključenje bilateralnih konvencija je dve godine od stupanja na snagu Sporazuma. Istovetnu obavezu je preuzela i Srbija. Prema tome i Kosovo i Srbija imaju obavezu prema EU da zaključe bilateralnu konvenciju čiji predmet će biti sva pitanja obuhvaćena sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.⁷⁵

Od neposrednog značaja za Srbiju je još jedna odredba Sporazuma. U stavu 9. preambule se potvrđuje pravo na povratak svih izbeglica i interno raseljenih lica, kao i obaveza zaštite njihove imovine i sa tim povezanih drugih ljudskih prava. Iako se ova odredba nalazi samo u preambuli Sporazuma ona ipak svedoči o obavezama koje Kosovo ima prema izbeglim licima i njihovoj imovini u skladu sa relevantnim međunarodnim instrumentima čija će se dosledna primena ocenjivati i u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. Osim toga, ona se može smatrati delom opšte obaveze zaštite ljudskih prava i sloboda iz člana 4. Sporazuma. Odredbama ovog člana Kosovo je preuzelo obavezu da poštuje pravila međunarodnog prava koja se odnose na zaštitu ljudskih i osnovnih prava, zaštitu pripadnika manjina, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. S obzirom da pravo na povratak izbeglica i zaštitu njihove imovine predstavljaju važan segment ljudskih i osnovnih prava, nema sumnje da se član 4. Sporazuma odnosi i na ovo pitanje.

⁷³ Tačka 25. u vezi sa tačkom 24. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

⁷⁴ Član 140. stav 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁵ Član 15. SSP između EU i Srbije.

5. Pregled najvažnijih odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova

5.1. Predmet i ciljevi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju uspostavlja se pridruživanje između Evropske unije i Kosova. Sporazumom su definisani sledeći ciljevi procesa stabilizacije i pridruživanja:

1. podržavanje napora Kosova u jačanju demokratije i vladavine prava;
2. doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti na Kosovu, kao i stabilizaciji regiona;
3. obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog koji treba da omogući razvoj bliskih političkih veza između ugovornih strana;
4. podržavanje napora Kosova da razvije privrednu i međunarodnu saradnju, *ako to objektivne okolnosti dozvole*, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU;
5. podržavanje napora Kosova da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu;
6. unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između ugovornih strana;
7. podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim sporazumom.⁷⁶

Radi ostvarenja postavljenih ciljeva sporazum predviđa specifične instrumente koji treba da obezbede stabilizaciju političkih, socijalnih i ekonomskih prilika na Kosovu, kao i u regionu, kroz uspostavljanje zone slobodne trgovine, harmonizaciju propisa, razvoj civilnog društva, demokratskih institucija, reformu javne uprave, političku i regionalnu saradnju, kao i sveobuhvatnu saradnju u oblasti ekonomije, trgovine, pravosuđa i drugim oblastima.

Bitni elementi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju su poštovanje demokratskih načela i ljudskih prava proklamovanih Univerzalnom

⁷⁶ Član 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

deklaracijom o ljudskim pravima UN iz 1948. godine i definisanih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, Završnim aktom iz Helsinkija i Pariskom poveljom o Novoj Evropi, poštovanje načela međunarodnog prava, uključujući i punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i njegovim rezidualnim mehanizmom, poštovanje vladavine prava, kao i načela tržišne ekonomije.⁷⁷

Članom 4. Sporazuma Kosovo se obavezalo na poštovanje propisa međunarodnog prava, posebno onih koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i zaštitu manjina. Razlog za unošenje ove obaveze treba tražiti u činjenici da mnogi međunarodni sporazumi iz oblasti zaštite ljudskih prava nisu otvoreni za Kosovo. Time odredba člana 4. dobija na značaju jer se njome uspostavlja međunarodnopravna obaveza Kosova prema EU u pogledu poštovanja i primene međunarodnih sporazuma iz oblasti zaštite ljudskih prava, bez obzira što Kosovo nije član tih sporazuma.

Kao što je već ranije napomenuto, članom 5. Sporazuma Kosovo se obavezalo na kontinuirano angažovanje ka postizanju vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Srbijom, kao i na efikasnu saradnju sa misijom EU na Kosovu u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Pomenute obaveze iz člana 5. Sporazuma predstavljaju suštinska načela sporazuma i oslonac za izgradnju odnosa i saradnje između EU i Kosova. U slučaju da Kosovo ne ispuni obaveze iz ovog člana, EU može preduzeti mere koje smatra odgovarajućim, uključujući suspenziju čitavog Sporazuma ili nekog njegovog dela.

Imajući u vidu vojne sukobe koji su se dogodili na Kosovu tokom 1998. i 1999. godine i brojne zločine koji su se tom prilikom dogodili, ugovorne strane su u članu 6. Sporazuma istakle da najteži zločini ne smeju ostati nekažnjeni i da krivično gonjenje počinitelja tih zločina mora biti osigurano merama koje će biti preduzete na međunarodnom i domaćem nivou. U tom smislu Kosovo je preuzelo posebnu obavezu da saraduje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i njegovim rezidualnim mehanizmom, kao i sa svim drugim istragama i krivičnim progonima koji se preduzimaju pod međunarodnim pokroviteljstvom. Istim članom, Kosovo se obavezalo da će poštovati Rimski

⁷⁷ Član 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

statut Međunarodnog krivičnog suda i preduzeti sve neophodne mere za njegovu primenu na nacionalnom nivou.

Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusedskih odnosa i poštovanje ljudskih i manjinskih prava predstavljaju suštinu Procesa stabilizacije i pridruživanja. Zaključivanje i primena ovog sporazuma se vrše u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja i zasnovani su na zaslugama Kosova.⁷⁸ Kosovo se obavezalo da će podsticati saradnju i dobrosusedske odnose u regionu, uključujući odgovarajući nivo međusobnih ustupaka koji se odnose na kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala, kao i razvoj projekata od zajedničkog interesa u različitim oblastima. Navedene obaveze predstavljaju ključni faktor u razvoju odnosa i saradnji između ugovornih strana i na taj način doprinose regionalnoj stabilnosti.⁷⁹

Predviđeno je da će se proces pridruživanja sprovoditi postepeno i da će biti u potpunosti ostvaren u prelaznom periodu od najviše deset godina. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će, po pravilu jednom godišnje, nadzirati primenu Sporazuma, kao i usvajanje i sprovođenje pravnih, administrativnih, institucionalnih i privrednih reformi od strane Kosova. Najkasnije pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje će temeljno razmotriti sprovođenje sporazuma i napredak koji je Kosovo učinilo. Taj pregled će biti izvršen u svetlu preambule i opštih načela Sporazuma. U skladu sa nalazima do kojih bude došao, Savet za stabilizaciju i pridruživanje može odlučiti o sledećim fazama pridruživanja. Slične korake Savet za stabilizaciju i pridruživanje će načiniti pre isteka desete godine počev od stupanja Sporazuma na snagu. U slučaju potrebe Savet za stabilizaciju i pridruživanje može produžiti proces pridruživanja za najviše pet godina.⁸⁰

5.2. Politički dijalog

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju postavlja formalni okvir za politički dijalog između ugovornih strana o međunarodnim i regionalnim pitanjima od

⁷⁸ Član 7. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁷⁹ Član 8. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁸⁰ Član 9. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

značaja za ugovorne strane. Politički dijalog će pratiti i učvrstiti zблиžavanje Kosova i EU i doprineti uspostavljanju bliskih veza i solidarnosti i novih oblika saradnje između ugovornih strana. Ovaj dijalog posebno ima za cilj da se unapredi:

- 1) učešće Kosova u zajednici demokratskih država, *ako objektivne okolnosti to dozvole*;⁸¹
- 2) unapređenje evropske perspektive Kosova i zблиžavanje sa EU, u skladu sa evropskom perspektivom regiona, zasnovano na individualnim dostignućima i u skladu sa obavezama Kosova u pogledu postizanja vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Srbijom i efikasne saradnje sa misijom EU na Kosovu;
- 3) veće usklađivanje sa određenim merama u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, posebno sa restriktivnim merama EU protiv trećih država, pravnih i fizičkih lica i nedržavnih entiteta, kroz razmenu informacija kada je to potrebno, i, posebno, o pitanjima koja mogu imati značajan uticaj na ugovorne strane;⁸²
- 4) delotvorna, inkluzivna i reprezentativna regionalna saradnja i razvoj dobrosusedskih odnosa na Zapadnom Balkanu;
- 5) zajednički stavovi o bezbednosti i stabilnosti u Evropi, uključujući saradnju u oblastima obuhvaćenim Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.⁸³

Osim političkog dijaloga, ugovorne strane će voditi dijalog o svim pitanjima koja su predmet Sporazuma.⁸⁴ Politički dijalog i dijalog o ostalim pitanjima treba da

⁸¹ Za razliku od ovog sporazuma, u SSP između EU i Srbije kao jedan od ciljeva političkog dijaloga se navodi: *potpuna integracija Srbije u zajednicu demokratskih država i postepeno približavanje EU* (član 10, stav 2, tačka a).

⁸² Ova odredba propisuje znatno eksplicitnije obaveze za Kosovo u odnosu na one sadržane u SSP između EU i Srbije gde se samo predviđa veće približavanje stavova ugovornih strana o međunarodnim pitanjima, uključujući pitanja u vezi sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (čl. 10. SSP).

⁸³ Član 11. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

pruže doprinos procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije. U tom smislu Kosovo je prihvatilo odgovarajuće obaveze koje su izložene u prethodnom poglavlju, a koje se tiču primene postignutih sporazuma sa Srbijom, regionalne saradnje, načina vođenja dijaloga o preostalim spornim pitanjima i saradnji sa misijom EU na Kosovu. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će stalno razmatrati napredak u procesu normalizacije odnosa između Kosova i Srbije i može donositi odluke ili izdavati preporuke Kosovu u tom pogledu.⁸⁵

Politički dijalog ugovornih strana odvijaće se prvenstveno u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje koji će imati opštu odgovornost za svako pitanje koje neka od strana bude iznela pred njega. Takođe je predviđena mogućnost političkog dijaloga na sastancima predstavnika Kosova i Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i/ili predstavnika Komisije, kao i korišćenje svih diplomatskih kanala, uključujući odgovarajuće kontakte u međunarodnim organizacijama i forumima, ili na bilo koji drugi način koji može doprineti učvršćivanju, razvoju dijaloga, uključujući i one koji su navedeni u Solunskoj agendi iz 2003. godine.⁸⁶

5.3. Regionalna saradnja

Normalizacija odnosa sa Srbijom, saradnja sa misijom EU na Kosovu, međunarodni i regionalni mir i stabilnost i razvoj dobrosusedskih odnosa predstavljaju suštinu procesa stabilizacije i pridruživanja. Kosovo se obavezalo da će poštovati pomenuta načela i aktivno promovisati regionalnu saradnju. Sporazum predviđa aktivnu ulogu EU u podsticanju regionalne saradnje i mogućnost da ona kroz odgovarajuće instrumente podrži projekte koji imaju regionalnu ili prekograničnu dimenziju.⁸⁷

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju prepoznaje Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) potpisan u Bukureštu 19. decembra 2006.

⁸⁴ Član 12. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁸⁵ Član 13. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁸⁶ Član 14. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁸⁷ Član 16. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

godine kao jedan od glavnih instrumenata regionalne saradnje. U tom pogledu Sporazum nameće obavezu Kosovu da poštuje ovaj sporazum.⁸⁸

Osim toga, Kosovo je preuzelo obavezu da će odmah nakon potpisivanja sporazuma započeti pregovore sa državama koje su već potpisale sporazum o stabilizaciji i pridruživanju radi zaključivanja bilateralnih konvencija o regionalnoj saradnji čiji bi glavni elementi bili politički dijalog, uspostavljanje zone slobodne trgovine, odobrenje uzajamnih koncesija u pogledu kretanja radnika, prava na poslovno nastanjivanje, pružanja usluga, tekućih plaćanja i kretanja kapitala, kao i drugih politika koje se odnose na kretanje lica, na istom nivou koji je predviđen sporazumom između Kosova i EU, kao i odredbe o saradnji u drugim oblastima, posebno u oblasti Slobode, bezbednosti i pravde. Takve konvencije će po potrebi sadržati odredbe o odgovarajućem institucionalnom okviru za njihovo sprovođenje. Rok za zaključenje bilateralnih konvencija je dve godine od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.⁸⁹

Kada je reč o državama koje nisu obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja ali ih se taj proces dotiče, predviđeno je da će Kosovo sa njima razvijati regionalnu saradnju u svim ili nekim oblastima sadržanim u Sporazumu, kao i oblastima koje su povezane sa Procesom stabilizacije i pridruživanja i od zajedničkog su interesa. Ta saradnja mora biti u skladu sa načelima i ciljevima Sporazuma.⁹⁰

Sporazum predviđa uspostavljanje saradnje između Kosova i država kandidata za pristupanje Evropskoj uniji koje nisu obuhvaćeni Procesom stabilizacije i pridruživanja. Sa tim državama Kosovo će podsticati saradnju i, ukoliko to *objektivne okolnosti dozvole*, zaključiti konvencije o saradnji u oblastima koje su predmet Sporazuma, kao i onim u kojima postoji međusobni interes za saradnju.⁹¹ Cilj ovih konvencija je da postepeno usklade odnose između država

⁸⁸ Član 16. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁸⁹ Član 17. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹⁰ Član 18. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹¹ Za razliku od ovog sporazuma, SSP između Srbije i EU je uspostavio obavezu za Srbiju da u toku prelaznog perioda od šest godina zaključi odgovarajući međunarodni sporazum sa državama

kandidata i Kosova do nivoa koji je predviđen Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i EU.⁹²

5.4. Sloboda kretanja robe

Sporazumom je predviđeno da će u periodu od 10 godina od njegovog stupanja na snagu između strana ugovornica biti uspostavljena zona slobodne trgovine,⁹³ sa punom slobodom protoka roba, bez carina i dažbina sa ekvivalentnim efektom, kao i bez količinskih ograničenja na uvoz i izvoz i mera sa istim dejstvom. Do realizacije postavljenog cilja će se doći postepeno. U tom pogledu strane ugovornice su preuzele asimetrične obaveze. Stupanjem sporazuma na snagu EU će ukinuti sve carine i kvantitativna ograničenja na uvoz industrijske robe poreklom sa Kosova.⁹⁴ Istovremeno EU ukida sva količinska ograničenja i mere sa istim dejstvom na uvoz poljoprivrednih proizvoda sa Kosova. EU će takođe ukinuti sve carine i mere sa ekvivalentnim efektom na uvoz poljoprivrednih proizvoda, osim živih goveda, proizvoda od junetine, šećera i vina na koje se primenjuje poseban režim uvoza.⁹⁵

Kosovo je takođe preuzelo obaveze u vezi stvaranja zone slobodne trgovine. Stupanjem Sporazuma na snagu Kosovo će ukinuti sva količinska ograničenja, kao i carine, na uvoz industrijskih proizvoda iz EU, osim za proizvode koji su navedeni u Aneksu I za koje će carine biti ukinute do kraja prelaznog perioda.⁹⁶ Kad je reč o poljoprivrednim proizvodima poreklom iz EU, Kosovo će stupanjem na snagu Sporazuma ukinuti sva količinska ograničenja i mere sa istim dejstvom na uvoz tih proizvoda. Takođe će ukinuti carine i mere sa istim dejstvom za poljoprivredne proizvode koji nisu navedeni u Aneksu III. Za te proizvode

kandidatima za članstvo u EU koje nisu obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja (čl. 17).

⁹² Član 19. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹³ Član 20. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹⁴ Član 22. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹⁵ Član 28. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹⁶ Član 23. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Aneks I Carinske koncesije Kosova na industrijske proizvode poreklom iz Evropske unije.

Kosovo će do kraja prelaznog perioda smanjiti, odnosno ukinuti uvozne carine u skladu sa dinamikom predviđenom u Aneksu III.⁹⁷

Kosovo se posebno obavezalo da će u roku od tri godine od stupanja na snagu Sporazuma prilagoditi sve državne monopole komercijalnog karaktera kako bi obezbedilo da ne postoji diskriminacija između državljana država članica EU i građana Kosova u pogledu uslova pod kojima monopoli nabavljaju i prodaju robu.⁹⁸

Sporazumom je izričito predviđeno da od momenta njegovog stupanja na snagu u trgovini između EU i Kosova neće biti uvedene nove carine na uvoz ili izvoz ili dažbine koje imaju isto dejstvo, niti će postojeće biti povećavane. Identična zabrana se odnosi i na uvođenje novih količinskih ograničenja na uvoz i izvoz, kao i mera sa istim dejstvom, ili povećanje njihove restriktivnosti.⁹⁹

Osim količinskih ograničenja i carina, sporazum zabranjuje i sve oblike otvorene ili prikrivene fiskalne diskriminacije u trgovini između ugovornih strana. EU i Kosovo su se obavezale da će se uzdržati od uvođenja novih, kao i da će ukinuti sve postojeće mere unutrašnje fiskalne prirode kojim se proizvodi iz jedne ugovorne strane neposredno ili posredno diskriminišu u odnosu na slične proizvode koji potiču iz druge strane ugovornice.¹⁰⁰

Sporazum predviđa mogućnost uvođenja ograničenja u trgovini između ugovornih strana u određenim slučajevima. Svaka strana može zabraniti ili ograničiti uvoz, izvoz ili tranzit robe ako je to opravdano na osnovu javnog morala, javnog interesa ili javne bezbednosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite intelektualne, industrijske i komercijalne svojine ili pravila koja se odnose na zlato i srebro. Međutim, izričito je propisano da navedene

⁹⁷ Član 29. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Aneks III Carinske koncesije Kosova na poljoprivredne proizvode poreklom iz Evropske unije.

⁹⁸ Član 45. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁹⁹ Član 38. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁰⁰ Član 39. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

zabrane ili ograničenja neće biti sredstva proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničenja trgovne između ugovornih strana.¹⁰¹

5.5. Pravo poslovnog nastanjivanja, pružanje usluga, kretanje kapitala

Odredbe o pravu na poslovno nastanjivanje, pružanju usluga i kretanju kapitala sadržane su u Naslovu V Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zanimljivo je da za razliku od ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa državama Zapadnog Balkana, sporazum sa Kosovom ne sadrži odredbe o kretanju radnika, već to pitanje prepušta nacionalnim propisima ugovornih strana.

5.5.1. Pravo poslovnog nastanjivanja

U skladu sa Sporazumom, pravo na poslovno nastanjivanje podrazumeva pravo na obavljanje ekonomske delatnosti osnivanjem privrednih društava, društava kćeri ili ogranaka na teritoriji EU ili Kosova.¹⁰²

U pogledu prava osnivanja i poslovanja privrednih društava, društava kćeri i ogranaka sporazum izričito zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju kosovskih privrednih društava ili privrednih društava EU na teritoriji druge ugovorne strane.¹⁰³ S tim u vezi, Sporazum sadrži klauzulu najvećeg povlašćenja. Propisano

¹⁰¹ Član 47. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁰² Član 50. tačka 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁰³ Članom 52. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je predviđeno da za potrebe sporazuma:

- "Privredno društvo EU" ili "kosovsko privredno društvo" označavaju privredno društvo osnovano u skladu sa pravom države članice odnosno Kosova i čije se registrovano sedište ili glavna uprava ili glavno mesto poslovanja nalazi na teritoriji EU odnosno Kosova. Međutim, ako privredno društvo osnovano u skladu sa pravom države članice odnosno Kosova ima samo registrovano sedište na teritoriji EU odnosno Kosova, ono se smatra društvom EU odnosno kosovskim društvom u zavisnosti od slučaja, ako je njegovo poslovanje stvarno i trajno povezano sa privredom jedne od država članica, odnosno privredom Kosova;
- "Društvo kći" privrednog društva označava društvo nad kojim prvo društvo ima efektivnu kontrolu;
- "Ogranak" privrednog društva označava "mesto poslovanja koje nema pravni subjektivitet i koje se pojavljuje kao trajno, kao što je produžetak društva majke, ima upravu i materijalno je

je da će u pogledu poslovnog nastanjivanja kosovska privredna društva i privredna društva EU uživati položaj koji nije manje povoljan od položaja koji države članice EU, odnosno Kosovo, daju svojim privrednim društvima, ili bilo kojem društvu iz trećih država, koji god je bolji. Slična odredba odnosi se na poslovanje društava kćeri ili ogranaka privrednih društava ugovornih strana koji su već osnovani na teritoriji druge ugovorne strane. Ona će uživati položaj koji nije manje povoljan od položaja koji ugovorne strane priznaju svojim privrednim društvima i ograncima ili bilo kojem društvu kćeri ili bilo kojem ogranku privrednog društva iz treće države, koji god je bolji.¹⁰⁴ Kosovo i EU su se obavezali da neće donositi nove propise ili mere koje bi uvele diskriminaciju u pogledu osnivanja privrednih društava iz druge ugovorne strane, ili poslovanja već osnovanih privrednih društava, u odnosu na domaće privredne subjekte.¹⁰⁵

U okviru poglavlja o pravu na poslovno nastanjivanje nalaze se i odredbe koje se odnose na pitanje sticanje svojinskih i drugih stvarnih prava od strane privrednih društava EU na teritoriji Kosova. Od momenta stupanja na snagu Sporazuma društva kćeri i ogranci privrednih društava EU imaju pravo da koriste i uzimaju u zakup nepokretnosti na Kosovu. Osim toga, u periodu od pet godina nakon stupanja na snagu Sporazuma društva kćeri i ogranci privrednih društava iz EU će steći pravo na sticanje i uživanje svojinskih prava na nepokretnostima na Kosovu, a u pogledu javnih dobara i dobara od opšteg interesa ista prava kao i kosovska društva, kada su ova potrebna za obavljanje privrednih aktivnosti radi kojih su osnovani.¹⁰⁶ S obzirom da za potrebe Sporazuma ogranak privrednog društva označava mesto poslovanja koje nema pravni subjektivitet, pa samim tim nije sposobno da samostalno bude nosilac prava i obaveza, to bi značilo da bi titular prava svojine na nepokretnostima na Kosovu zapravo bilo društvo majka iz EU.

opremljeno za poslovanje sa trećim licima" tako da treća lica, ne moraju da posluju neposredno sa društvom majkom već mogu da obavljaju poslove u mestu poslovanja njenog produžetka.

¹⁰⁴ Član 51. stav 1. i stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁰⁵ 51. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁰⁶ 51. stav 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

5.5.2. Pružanje usluga

Pravo na poslovno nastanjivanje, o kome je bilo reči u prethodnom delu, podrazumeva pravo na zapošljavanje državljana ugovorne strane kojoj pripada privredno društvo na teritoriji druge ugovorne strane gde ono obavlja delatnost. Za razliku od ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sporazum između EU i Kosovo ovo pitanje reguliše u okviru poglavlja o pružanju usluga. U tom pogledu Sporazum predviđa da privredno društvo EU, ili kosovsko privredno društvo, ima pravo da zapošljava, samostalno ili preko društva kćeri ili ogranaka, u skladu sa zakonodavstvom na snazi u državi osnivanja, na teritoriji Kosova odnosno EU, zaposlene koji su državljani država članica odnosno građani Kosova, pod uslovom da su oni ključno osoblje i da su zaposleni isključivo od strane privrednih društava, društava kćeri ili ogranaka.¹⁰⁷ Boravišnom i radnom dozvolom takvih zaposlenih biće obuhvaćeno samo vreme trajanja zaposlenja. Pod ključnim osobljem podrazumevaju se lica "premeštena u okviru društva"¹⁰⁸ koja su u njemu zaposlena ili su bili partneri (izuzimajući većinske akcionare), najmanje godinu dana pre takvog premeštaja i koja:

- zauzimaju visok položaj i rukovode upravom organizacije i koja su, načelno, pod opštim nadzorom ili rukovodstvom upravnog odbora ili akcionara društva, ili

- poseduju posebna znanja neophodna za pružanje usluga, korišćenje opreme za istraživanje, primenu tehnike ili upravljanje društvom.

U poglavlje o pružanju usluga smeštene su i odredbe koje se odnose na pravo na poslovno nastanjivanje u samozaposlenom svojstvu državljana država članica EU i građana Kosova. Ovo pravo neće biti dostupno fizičkim licima iz ugovornih strana odmah po stupanju Sporazuma na snagu. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će šest godina nakon stupanja Sporazuma na snagu utvrditi način

¹⁰⁷ Član 55. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁰⁸ Za potrebe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, "lice premešteno u okviru društva" označava fizičko lice koje radi u okviru organizacije na teritoriji druge strane radi obavljanja privrednih delatnosti. Organizacija u pitanju mora imati glavno mesto poslovanja na teritoriji jedne strane, a premeštanje mora biti izvršeno u entitet (ogranak, društvo kćeri) te organizacije, koja efektivno obavlja slične privredne delatnosti na teritoriji druge strane (član 55. stav 2. tačka c).

za realizaciju prava na privremeni ulazak i boravak državljana EU i građana Kosova, pružalaca usluga, koji su registrovani kao samozaposlene osobe na teritoriji ugovorne strane i koji su zaključili punovažne ugovore o pružanju usluga sa krajnjim korisnicima u toj ugovornoj strani, što zahteva njihovo prisustvo na privremenoj osnovi na teritoriji te ugovorne strane kako bi izvršili svoju ugovornu obavezu.¹⁰⁹

U cilju omogućavanja lakšeg pristupa regulisanim profesionalnim delatnostima u EU i na Kosovu Sporazum predviđa da će Savet za stabilizaciju i pridruživanje u periodu od dve godine nakon stupanja Sporazuma na snagu razmotriti moguće mere za međusobno priznavanje kvalifikacija i doneti potrebne mere u tom smislu.¹¹⁰

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju predviđena je postepena liberalizacija pružanja prekograničnih usluga između EU i Kosova. U tom cilju EU i Kosovo će postepeno omogućiti da privredna društva i građani koji imaju sedište odnosno boravište na teritoriji jedne ugovorne strane pružaju usluge licima koja se nalaze na teritoriji druge ugovorne strane.¹¹¹ Sporazum predviđa da će ugovorne strane dozvoliti kretanje fizičkim licima koja pružaju usluge ili su zaposlena kod onog ko pruža usluge kao ključni zaposleni, uključujući i lica koja traže privremeni ulazak radi vođenja pregovora o uslugama ili sklapanja ugovora o prodaji usluga kao predstavnici davaoca usluga kada ti predstavnici nisu uključeni u obavljanje neposredne prodaje korisnicima ili samostalno pružanje usluga. Nakon pet godina od stupanja sporazuma na snagu, Savet za stabilizaciju i pridruživanje će doneti potrebne mere za primenu pomenute odredbe. Prilikom donošenja takve odluke u obzir će biti uzet napredak koji Kosovo ostvari u usklađivanju svog zakonodavstva sa pravnim nasleđem EU.¹¹²

Sporazum predviđa izričitu zabranu preduzimanja novih mera ili radnji, kao i izmenu postojećih, koje bi bitno ograničile uslove pod kojima građani ili

¹⁰⁹ Član 57. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹⁰ Član 56. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹¹ Član 58. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹² Član 58. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

privredna društva Kosova i EU pružaju usluge licima koja se nalaze na teritoriji druge ugovorne strane.¹¹³

U oblasti transportnih usluga Sporazum predviđa da će se na vazdušni transport primenjivati Multilateralni sporazum o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja, dok će kopneni transport biti regulisan Ugovorom o osnivanju Transportne zajednice. Sporazum takođe predviđa obavezu Kosova da uskladi svoje zakonodavstvo sa propisima EU u oblasti vazdušnog, pomorskog, rečnog i kopnenog transporta u meri u kojoj je to potrebno za liberalizaciju i uzajaman pristup tržištima ugovornih strana i lakše kretanje putnika i robe.¹¹⁴ U pogledu tranzita predviđen je neograničeni tranzitni saobraćaj preko teritorije ugovornih strana u skladu sa načelom nediskriminacije.¹¹⁵

5.5.3. Kretanje kapitala

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđa ograničenu slobodu kretanja kapitala. Ugovorne strane su preuzele obavezu da će nakon stupanja Sporazuma na snagu odobriti sva tekuća plaćanja i prenose na račun bilansa plaćanja između EU i Kosova u slobodno konvertibilnoj valuti.¹¹⁶ Takođe je predviđeno da će po stupanju Sporazuma na snagu ugovorne strane dozvoliti kretanje kapitala:

- koji se odnosi na direktna ulaganja u privredna društva i ulaganja koja su obavljena u skladu sa odredbama o poslovnom nastanjivanju, kao i likvidaciju ili povraćaj tih ulaganja i bilo kakvu dobit koja iz njih proizilazi i
- koji se tiče kredita za komercijalne transakcije ili pružanje usluga, uključujući finansijske kredite i zajmove, u kojima učestvuje lice koje ima prebivalište u jednoj od ugovornih strana. To se ne odnosi na portfolio investicije, kao što je

¹¹³ Član 59. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹⁴ Član 60. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹⁵ Član 62. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹⁶ Član 64. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

kupovina akcija na tržištu kapitala sa jedinom svrhom finansijskog ulaganja, bez namere uzimanja učešća u upravljanju ili kontroli preduzeća.¹¹⁷

Ugovorne strane su se obavezale da neće uvoditi nikakva nova ograničenja koja se odnose na kretanje kapitala i tekuća plaćanja između lica sa prebivalištem na Kosovu, odnosno EU. U toku prve godine nakon stupanja Sporazuma na snagu Kosovo će doneti potrebne mere kojima se stvaraju odgovarajući uslovi za dalju, postepenu primenu propisa EU o slobodnom kretanju kapitala. Po isteku druge godine od stupanja na snagu Sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje će utvrditi načine potpune primene pravila EU o kretanju kapitala na Kosovu.¹¹⁸

U okviru poglavlja o kretanju kapitala Sporazum sadrži odredbe koje se odnose na pravo državljana država članica EU da stiču svojinu na nepokretnostima na Kosovu.¹¹⁹ Kosovo se obavezalo da će u periodu od pet godina od stupanja Sporazuma na snagu obezbediti nacionalni tretman za državljane država članica EU u pogledu sticanja prava svojine na nepokretnostima na Kosovu.

5.5.4. Mere kontrole i ograničenja prava na poslovno nastanjivanje i pružanje usluga

Pravo na poslovno nastanjivanje, pružanje usluga i kretanje kapitala predviđeno ovim sporazumom ne predstavlja apsolutnu privilegiju, već mogu u određenim slučajevima biti ograničena ili uslovljena. Pomenuta prava mogu biti ograničena razlozima javnog interesa, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.¹²⁰ Osim toga, odredbe Sporazuma koje regulišu ova prava se neće primenjivati na teritoriji ugovornih strana ukoliko su povezane, makar posredno, sa vršenjem javne vlasti.¹²¹ Sporazum takođe ne sprečava ugovorne strane da primenjuju svoje propise koji se odnose na ulazak, boravak, zapošljavanje, uslove rada i nastanjivanje fizičkih lica i pružanje usluga kada je reč o odobravanju, produžavanju ili odbijanju boravišnih dozvola, pod uslovom da se ti propisi ne

¹¹⁷ Član 65. stav 1. i stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹⁸ Član 66. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹¹⁹ Član 63. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹²⁰ Član 67. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹²¹ Član 67. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

primenjuju na način koji čini ostvarivanje prava iz Sporazuma nemogućim ili preterano otežanim.¹²² Takođe je izričito navedeno da se odredbe Sporazuma ne primenjuju na fizička lica koja traže zaposlenje na tržištu rada ugovornih strana, niti na mere u vezi sa državljanstvom, kao i stalnim boravkom ili stalnom radnom dozvolom.¹²³

5.6. Harmonizacija zakonodavstva Kosova sa pravnim tekovinama EU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju posvećuje posebno poglavlje harmonizaciji zakonodavstva Kosova sa propisima EU (Naslov VI). U skladu sa odredbama sporazuma, Kosovo će nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU.¹²⁴ Kosovo će takođe obezbediti da važeće i buduće zakonodavstvo bude pravilno primenjeno i sprovedeno. Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina EU do kraja prelaznog perioda od 10 godina. U početnoj fazi usklađivanje će biti usredsređeno na pravne tekovine u oblasti unutrašnjeg tržišta, pravosuđe, slobodu, bezbednost, kao i na druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi Kosovo će se usredsrediti na preostale delove pravnih tekovina EU. S tim u vezi je predviđeno da će Kosovo i EU definisati program harmonizacije, kao i modalitete praćenja procesa usklađivanja zakonodavstva.

Pored odredbi opšteg karaktera, sporazum sadrži i odredbe koje predviđaju posebne uslove i rokove za harmonizaciju pojedinih oblasti prava: konkurencija, javna preduzeća, javne nabavke, intelektualna svojina, zaštita potrošača, standardizacija, uslovi rada.

5.6.1. Pravo konkurencije

Mada su smeštene u deo Sporazuma koji se odnosi na usklađivanje propisa, odredbe o pravilima konkurencije se neposredno primenjuju na trgovinu između

¹²² Član 68. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹²³ Član 68. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹²⁴ Član 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

ugovornih strana.¹²⁵ Primena zajedničkih pravila konkurencije predviđena je isključivo u slučajevima povrede konkurencije koji mogu uticati na trgovinu između ugovornih strana. Ukoliko se radi o povredama čije su posledice ograničene na unutrašnje tržište primenjivaće se nacionalna pravila o zaštiti konkurencije.

U skladu sa odredbama Sporazuma, sledeće nije u skladu sa pravilnim funkcionisanjem sporazuma u meri u kojoj može uticati na trgovinu između EU i Kosova:

1. Ugovori između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i usaglašena praksa između preduzeća čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije,
2. Zloupotreba dominantnog položaja od strane jednog ili više preduzeća na teritorijama EU ili Kosova, u celini ili na njihovom značajnom delu,
3. Državna pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima.

Praksa protivna navedenim odredbama Sporazuma će biti ocenjivana na osnovu kriterijuma koji su proizašli iz primene pravila konkurencije EU, posebno onih sadržanih u članovima 101, 102, 106. i 107. Ugovora o funkcionisanju EU i instrumentima tumačenja koje su usvojile institucije EU.

Ugovorne strane će poveriti nezavisnom telu ovlašćenja neophodna za primenu odredbi o zabrani kartelnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja u odnosu na privatna i javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava na svojoj teritoriji.

Kosovo će osnovati operativno nezavisno telo koje će imati ovlašćenje da odobrava šemu državne pomoći i da naloži povraćaj državne pomoći koja je nezakonito dodeljena.

EU i Kosovo će osigurati transparentnost u oblasti državne pomoći, između ostalog i dostavljanjem drugoj ugovornoj strani godišnjeg izveštaja o državnoj pomoći na osnovu metodologije koja postoji u EU. Na zahtev jedne ugovorne

¹²⁵ Član 75. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

strane, druga ugovorna strana će dostaviti podatke koji se odnose na pojedine slučajeve državne pomoći.

Sporazum sadrži posebnu odredbu za slučaj povrede pravila konkurencije. U slučaju da jedna od ugovornih strana smatra da je određeno postupanje nespojivo sa odredbama sporazuma ona može preduzeti odgovarajuće mere nakon konsultacija u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje ili trideset dana nakon što se obratila Savetu radi takvih konsultacija. Ništa u sporazumu ne sprečava i neće uticati na ugovorne strane da preduzimaju kompenzatorne mere u skladu sa odgovarajućim odredbama GATT 1994 i Sporazuma STO o subvencijama i kompenzatornim merama, kao i u skladu sa svojim propisima.

5.6.2. Javna preduzeća

U roku od 3 godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, Kosovo će primeniti na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava, načela koja su utvrđena u pravu EU, naročito ona sadržana u članu 106. Ugovora o funkcionisanju EU.¹²⁶

Posebna prava javnih preduzeća u toku prelaznog perioda ne uključuju mogućnost nametanja kvantitativnih ograničenja ili mera koje imaju dejstvo na uvoz iz EU.¹²⁷

5.6.3. Intelektualna svojina

Ugovorne strane sporazuma pridaju posebnu važnost obezbeđenju odgovarajuće i delotvorne zaštite i primene prava intelektualne svojine.¹²⁸

Nakon stupanja Sporazuma na snagu ugovorne strane će u pogledu zaštite intelektualne svojine garantovati privrednim društvima i državljanima

¹²⁶ Član 76. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹²⁷ Član 76. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹²⁸ Član 77. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

ugovornih strana, tretman ne manje povoljan od onog koji ugovorne strane garantuju bilo kojoj trećoj državi u skladu sa bilateralnim sporazumima.¹²⁹

Sporazum takođe predviđa harmonizaciju propisa u oblasti prava intelektualne svojine. Kosovo je preuzelo obavezu da u roku od 5 godina od stupanja sporazuma na snagu obezbedi nivo zaštite prava intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koji je sličan onom koji postoji u EU, uključujući i delotvorna sredstva za sprovođenje tih prava.¹³⁰

Osim toga, predviđeno je da će Kosovo poštovati međunarodne konvencije u oblasti intelektualne, industrijske i komercijalne svojine koje su navedene u Aneksu VII Sporazuma.¹³¹ U pitanju su konvencije čiji Kosovo nije član, a čije

¹²⁹ Član 78. stav 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³⁰ Član 77. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³¹ Aneksom VII ugovorne strane takođe potvrđuju značaj koji pridaju obavezama koje proizilaze iz niza multilateralnih međunarodnih konvencija u oblasti prava intelektualne svojine: **Konvencija o osnivanju Svetske organizacije za intelektualnu svojinu** (WIPO Konvencija, Stokholm, 1967, izmenjena i dopunjena 1979); **Bernska konvencija o zaštiti književnih i umetničkih dela** (Pariski akt, 1971); **Konvencija o distribuiranju signala za prenos programa preko satelita** (Brisel, 1974); **Budimpeštanski sporazum o međunarodnom priznanju depozita mikroorganizama radi postupka patentiranja** (Budimpešta, 1977, izmenjen i dopunjen 1980); **Haški sporazum o međunarodnom prijavljivanju industrijskih uzoraka i modela** (Londonski akt, 1934. i Haški akt, 1960); **Lokarnski aranžman o ustanovljenju međunarodne klasifikacije industrijskih uzoraka i modela** (Lokarno, 1968, izmenjen i dopunjen 1979); **Madridski aranžman o međunarodnom registrovanju žigova** (Stokholmski akt, 1967, izmenjen i dopunjen 1979); **Protokol uz Madridski aranžman o međunarodnom registrovanju žigova** (Madridski Protokol, 1989); **Ničanski aranžman o međunarodnoj klasifikaciji proizvoda i usluga radi registrovanja žigova** (Ženeva, izmenjen i dopunjen 1979); **Pariska konvencija o zaštiti industrijske svojine** (Stokholmski akt, 1967, izmenjen i dopunjen 1979); **Ugovor o saradnji u oblasti patenata (PCT)** (Vašington, 1970, izmenjen i dopunjen 1979. i izmenjen 1984); **Konvencija o zaštiti proizvođača fonograma od nedozvoljenog umnožavanja njihovih fonograma** (Fonogramska konvencija, Ženeva, 1971); **Međunarodna konvencija o zaštiti umetnika izvođača, proizvođača fonograma i ustanova za radiodifuziju** (Rimska konvencija, 1961); **Strazburški sporazum o međunarodnoj klasifikaciji patenata** (Strazbur, 1971, izmenjen i dopunjen 1979); **Ugovor o žigovnom pravu** (Ženeva, 1994); **Bečki sporazum o ustanovljenju međunarodne klasifikacije figurativnih elemenata žigova** (Beč, 1973, izmenjen i dopunjen 1985); **WIPO Ugovor o autorskom pravu** (Ženeva, 1996); **WIPO Ugovor o interpretacijama i fonogramima** (Ženeva, 1996); **Evropska konvencija o patentu**

odredbe će ipak morati jednostrano da primenjuje. Za razliku od ove odredbe Sporazuma, SSP između EU i Srbije predviđa obavezu Srbije da u roku od pet godina pristupi određenim međunarodnim konvencijama iz oblasti intelektualne svojine.¹³² Slična odredba nije mogla biti uneta u Sporazum između EU i Kosova s obzirom na sporan međunarodnopravni status Kosova.

Sporazum takođe ovlašćuje Savet za stabilizaciju i pridruživanje da donese odluku kojom se obavezuje Kosovo da poštuje određene konvencije u oblasti intelektualne svojine.¹³³

Sporazum takođe predviđa značajna ovlašćenja za Savet za stabilizaciju i pridruživanje u pogledu nadzora i primene odredbi o pravu intelektualne svojine. U slučaju da se u toku primene Sporazuma pojave problemi u oblasti intelektualne, industrijske ili komercijalne svojine oni će biti hitno izneti pred Savet za stabilizaciju i pridruživanje, na zahtev bilo koje ugovorne strane, radi pronalaženja obostrano prihvatljivih rešenja.¹³⁴

5.6.4. Javne nabavke

Ugovorne strane smatraju otvaranje javnih ugovora na bazi nediskriminacije i reciprociteta, uz poštovanje pravila Svetske trgovinske organizacije, kao poželjan cilj.¹³⁵

Nakon stupanja Sporazuma na snagu kosovskim kompanijama, bilo da su osnovane u EU ili ne, biće omogućen pristup postupcima za dodelu javnih ugovora u EU u skladu sa pravilima o javnim nabavkama i u tom pogledu one će imati tretman koji nije lošiji od onog koje uživaju kompanije EU. Ovakav tretman

(ratifikovana 2010. godine); **Sporazum STO o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine.**

¹³² Član 75. SSP između EU i Srbije.

¹³³ Član 77. stav 3. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³⁴ Član 78. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³⁵ Odredbe o javnim nabavkama i javnim ugovorima sadržane su u članu 79. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

će se odnositi i na komunalne usluge kada Kosovo usvoji odgovarajuća pravila EU u ovoj oblasti.

Sa druge strane Kosovo će obezbediti da privredna društva EU osnovana na Kosovu imaju pristup postupcima za dodelu javnih ugovora pod uslovima ne manje povoljnim od onih koji se primenjuju na kosovska privredna društva.

U roku od 5 godina od stupanja na snagu Sporazuma ovo pravo će biti prošireno i na privredna društva EU koja nisu osnovana na Kosovu. U tom periodu Kosovo će postepeno smanjivati prednost izraženu u ceni u korist domaćih kompanija.

Kosovo će u periodu od 5 godina od stupanja na snagu Sporazuma doneti propise kojima će primeniti proceduralne standarde u oblasti javnih nabavki predviđene pravnim nasleđem EU. Kosovo će takođe periodično obavешtavati Savet za stabilizaciju i pridruživanje o merama kojima se obezbeđuje transparentnost, kao i efikasna sudska kontrola javnih nabavki.

Na kraju, Sporazum reguliše pitanja kretanja radnika u vezi sa izvršavanjem javnih ugovora. U tom pogledu Sporazum predviđa da će se na kosovske radnike koji obavljaju poslove u EU primenjivati odgovarajuća pravila koja se odnose na radnike iz trećih zemalja. Sa svoje strane Kosovo će odobriti recipročni status za radnike koji su državljani država članica EU, sličan onom koji se primenjuje na građane Kosova u EU.

5.6.5. Standardizacija, metrologija, akreditacija i ocena usaglašenosti

Kosovo će preduzeti neophodne mere kako bi postepeno usaglasilo svoje propise sa tehničkim propisima EU i evropskom standardizacijom, metrologijom, akreditacijom i procedurama usaglašenosti.

U tom cilju ugovorne strane će nastojati da:

- promovišu upotrebu tehničkih propisa EU, evropskih standarda i postupaka za ocenu usaglašenosti,
- pruže pomoć za podsticanje razvoja infrastrukture kvaliteta: standardizacije, metrologije, akreditacije i ocene usaglašenosti,

- promovišu saradnju Kosova sa organizacijama koje se bave standardima, ocenom usaglašenosti, metrologijom i sličnim poslovima, *ako objektivne okolnosti to dozvole*,¹³⁶

- zakluče sporazum o oceni usaglašenosti i prihvatanju industrijskih proizvoda onog trenutka kada su zakonski okvir i postupci dovoljno usaglašeni sa propisima EU i tamo gde je na raspolaganju odgovarajuća stručnost.¹³⁷

5.6.6. Zaštita potrošača

Sporazumom je predviđeno da će ugovorne strane sarađivati u cilju usaglašavanja standarda zaštite potrošača na Kosovu sa standardima u EU kako bi se, između ostalog, osigurala: aktivna zaštita potrošača u skladu sa pravom EU, harmonizacija zakonodavstva o zaštiti potrošača sa propisima koji su na snazi u EU i delotvorna zaštita potrošača radi poboljšanja kvaliteta potrošačke robe i održavanja odgovarajućih standarda bezbednosti.¹³⁸

5.6.7. Uslovi za rad, jednake mogućnosti

Kosovo će postepeno uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravom EU u oblastima koje se tiču uslova rada, posebno zdravlja i bezbednosti na radu i jednakih mogućnosti.¹³⁹

5.7. Pravosuđe, sloboda, bezbednost

Odredbe o pravosuđu, slobodi i bezbednosti nalaze se u Naslovu VII Sporazuma o pridruživanju i stabilizaciji. Njima je predviđeno da će u okviru saradnje u pomenutim oblastima ugovorne strane posebnu važnost dati konsolidovanju vladavine prava i jačanju institucija na svim nivoima vlasti na Kosovu, a naročito

¹³⁶ Za razliku od ove odredbe član 77. SSP između EU i Srbije predviđa promovisanje *učešća relevantnih tela Srbije u radu organizacija* koje se bave standardima, ocenom usaglašenosti, metrologijom i sličnim poslovima.

¹³⁷ Član 80. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³⁸ Član 81. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³⁹ Član 82. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

sprovođenju zakona i institucijama pravosuđa. U tom smislu predviđena je saradnja ugovornih strana u oblasti pravosuđa sa ciljem jačanja nezavisnosti sudstva i poboljšanja njegove efikasnosti. Takođe je predviđena saradnja i obezbeđivanje odgovarajuće obuke za poboljšanje rada policije i borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i terorizma.

Sporazum predviđa međusobnu saradnju, kao i saradnju na regionalnom nivou, zasnovanu na bliskoj koordinaciji i pomoći, u oblasti viza, kontrole granica, azila i migracije. Takođe je predviđena saradnja u oblasti legalne migracije koja ima za cilj da omogući Kosovu da usaglasi svoje propise u ovoj oblasti sa odgovarajućim propisima EU. Ugovorne strane konstatuju da građani Kosova uživaju prava na osnovu pravnog nasleđa EU u pogledu uslova rada, zarada i otkaza, spajanja porodica, dugotrajnog boravka, studija, istraživanja, visoko stručnih poslova, sezonskog rada, premeštanja u okviru kompanija i penzija. Ugovorne strane takođe konstatuju da su ova prava podložna modalitetima i uslovima u svakoj državi članici EU. U roku od 4 godine od stupanja na snagu Sporazuma Kosovo će odobriti recipročni status državljanima EU u pomenutim oblastima. Savet za stabilizaciju i pridruživanje će ispitati koje mere je neophodno doneti u tom pogledu.

Ugovorne strane su sporazumom preuzele i neke specifične obaveze u oblasti sprečavanja i kontrole ilegalne imigracije i readmisije. Kosovo i EU su se obavezale da će bez posebnih formalnosti prihvatiti sve svoje državljane koji se ilegalno nalaze na teritoriji druge ugovorne strane. Takođe su se obavezale da će prihvatiti i lica koja su državljani trećih država, odnosno lica bez državljanstva, koja uđu na teritoriju država članica EU, odnosno Kosova, preko njihove teritorije. S tim u vezi je predviđeno da će Kosovo svojim građanima izdati odgovarajuće identifikacione dokumente i pružiti im druge administrativne pogodnosti. Osim toga, ugovorne strane će razmotriti mogućnost za započinjanje pregovora o zaključenju posebnog ugovora koji bi definisao odgovarajuće procedure za readmisiju. Na kraju, predviđeno je da će Kosovo istražiti mogućnost zaključivanja ugovora o readmisiji sa državama koje su obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja, *ako to objektivne okolnosti dozvole* i osigurati fleksibilnu i brzu primenu tih sporazuma.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Član 88. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Bliska saradnja između ugovornih strana je predviđena još u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, borbi protiv nedozvoljenih droga, sprečavanju i borbi protiv organizovanog kriminala i ostalih nezakonitih aktivnosti, kao i borbi protiv terorizma.¹⁴¹

U okviru ovog naslova sadržane su odredbe o saradnji ugovornih strana u oblasti zaštite ličnih podataka kako bi Kosovo dostiglo nivo zaštite ličnih podataka sličan onom koji postoji u EU. Kosovo će takođe osigurati ljudske i finansijske resurse za jedno ili više nadzornih tela koja će efikasno nadzirati i garantovati primenu propisa o zaštiti ličnih podataka.¹⁴²

5.8. Politike saradnje

U skladu sa odredbama sporazuma, Evropska unija i Kosovo će uspostaviti blisku saradnju čiji je cilj razvoj Kosova i rast njegovih potencijala. Ova saradnja će pojačati postojeće ekonomske veze na najširoj mogućoj osnovi u korist obe ugovorne strane. Politike saradnje i druge mere će biti tako dizajnirane da omogućе ekonomski i društveni razvoj Kosova, uz vođenje računa o očuvanju životne sredine i klimatskim promenama. One će biti integrisane u regionalni okvir saradnje. Posebna pažnja će biti posvećena saradnji između Kosova i susednih zemalja, čime će se doprineti regionalnoj stabilnosti.¹⁴³

Sporazum predviđa sledeće oblasti saradnje: ekonomska i trgovinska politika, bankarstvo, osiguranje i finansijske usluge, statistika, revizija i finansijska kontrola, promovisanje i zaštita ulaganja, industrijska saradnja, mala i srednja preduzeća, turizam, poljoprivreda i poljoprivredno-industrijski sektor, ribarstvo, carine, oporezivanje, socijalna politika, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kulturna saradnja, audiovizuelne usluge, informatičko društvo, elektronske komunikacione mreže i usluge, informacije i komunikacije, transport, energetika, nuklearna bezbednost, životna sredina, naučno istraživanje i tehnološki razvoj, regionalni i lokalni razvoj i državna uprava.

¹⁴¹ Članovi 89, 90, 91. i 92. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁴² Član 84. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁴³ Član 93. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U okviru politika saradnje poseban značaj ima finansijska saradnja koja treba da omogući postizanje ciljeva predviđenih Sporazumom. S tim u vezi, predviđeno je da Kosovo može primati od EU finansijsku pomoć u obliku bespovratnih sredstava i zajmova, uključujući zajmove Evropske investicione banke. Pomoć EU će zavisiti od daljeg napretka Kosova u ispunjenju Kopenhagenskih političkih kriterijuma za pristupanje EU, sprovođenja Sporazuma, i posebno od sposobnosti da se sprovedu demokratske, ekonomske i institucionalne reforme.¹⁴⁴

U načelu, finansijska pomoć se odnosi na sve oblasti saradnje. Sporazum ipak određuje neke prioritete za finansiranje iz sredstava EU: pravosuđe i unutrašnji poslovi, usklađivanje zakonodavstva, društveni i ekonomski razvoj, dobro upravljanje, reforma javne administracije, energetika i poljoprivreda.¹⁴⁵

5.9. Institucionalni okvir za primenu sporazuma

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova predviđa odgovarajući institucionalni okvir za njegovo sprovođenje. Od zajedničkih tela koja su predviđena Sporazumom centralno mesto pripada Savetu za stabilizaciju i pridruživanje, koji je zadužen za nadziranje primene i sprovođenje Sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa između ugovornih strana. Savet za stabilizaciju i pridruživanje čine predstavnici EU i Kosova. Predviđeno je da se Savet za stabilizaciju i pridruživanje sastaje u redovnim vremenskim razmacima ili kada to okolnosti nalažu. Radom Saveta naizmenično predsedavaju predstavnici EU i Kosova.¹⁴⁶

Radi ispunjavanja ciljeva sporazuma Savet za stabilizaciju i pridruživanje može, kada je to predviđeno, donositi odluke koje su obavezujuće za strane ugovornice. Savet za stabilizaciju i pridruživanje donosi odluke jednoglasno.¹⁴⁷ Sporazum predviđa postojanje i drugih zajedničkih tela koja imaju pomoćnu i savetodavnu ulogu. Savetu za stabilizaciju i pridruživanje će u obavljanju njegovih funkcija

¹⁴⁴ Član 121. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁴⁵ Član 123. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁴⁶ Član 127. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁴⁷ Član 128. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji će se sastojati od predstavnika EU i predstavnika Kosova.¹⁴⁸ Savet za stabilizaciju i pridruživanje može preneti bilo koje svoje ovlašćenje na Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, uključujući i pravo na donošenje obavezujućih odluka.

Osim pomenutih tela, predviđeno je postojanje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje, kao foruma u kojem će se poslanici Skupštine Kosova i Evropskog parlamenta sastajati i razmenjivati mišljenja.¹⁴⁹

Sporazum pridaje posebnu važnost organima ugovornih strana u sprovođenju njegovih odredbi. Ugovorne strane su se obavezale da će preduzeti sve opšte ili posebne mere koje su potrebne za ispunjavanje obaveza iz Sporazuma i ciljeva pridruživanja. S tim u vezi izričito je propisano da će svaka ugovorna strana obezbediti da fizička i pravna lica druge strane imaju pristup, bez diskriminacije u odnosu na vlastite državljane, nadležnim sudovima i upravnim organima radi zaštite svojih prava.¹⁵⁰

Sporazum zabranjuje diskriminaciju između državljana ili privrednih društava druge ugovorne strane. U tom pogledu naročito je naglašeno da, u oblastima obuhvaćenim Sporazumom, rešenja koja Kosovo primeni u odnosu na EU ne smeju dovesti do bilo kakve diskriminacije između država članica, njihovih državljana ili privrednih društava. Takođe ni rešenja koja EU primeni u odnosu na Srbiju ne smeju dovesti do diskriminacije između građana Kosova, kao i kosovskih privrednih društava.¹⁵¹

5.10. Rešavanje sporova

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži odredbe o rešavanju sporova između ugovornih strana u vezi sa tumačenjem ili sprovođenjem sporazuma. Ako takav spor nastane svaka ugovorna strana može podneti zahtev drugoj strani i Savetu za stabilizaciju i pridruživanje da se predmet spora reši.

¹⁴⁸ Član 129. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁴⁹ Član 132. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁵⁰ Član 133. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁵¹ Član 135. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Posebno pravilo je predviđeno za slučaj da jedna strana smatra da je druga strana propustila da ispuni neku obavezu iz Sporazuma. U tom slučaju ona može izneti obrazloženi zahtev o postojanju povrede Sporazuma i naznačiti da će preduzeti odgovarajuće zaštitne mere. Pre donošenja takvih mera, osim u posebno hitnim situacijama, dotična ugovorna strana će dostaviti Savetu za stabilizaciju i pridruživanje sve relevantne informacije koje su potrebne za temeljno ispitivanje situacije radi pronalaženja obostrano prihvatljivog rešenja. Pri odabiru zaštitnih mera prednost se mora dati merama koje najmanje narušavaju primenu Sporazuma. O tim merama Savet za stabilizaciju i pridruživanje će odmah biti obavешten i one će biti predmet konsultacija u Savetu ili nekom njegovom odboru ako druga strana to zatraži.¹⁵²

Ugovorne strane će nastojati da sporove o tumačenju i primeni Sporazuma reše započinjanjem konsultacija, u dobroj veri, u okviru Saveta za stabilizaciju i pridruživanje, radi pronalaženja obostrano prihvatljivog rešenja u što kraćem roku. Sve dok spor ne bude rešen o njemu će se raspravljati na svakom sastanku Saveta za stabilizaciju i pridruživanje. Spor će se smatrati rešenim kada Savet za stabilizaciju i pridruživanje donese obavezujuću odluku kojom se rešava predmet spora ili kada izjavi da spor više ne postoji.¹⁵³

Ukoliko spor ne bude mogao biti rešen u roku od dva meseca od podnošenja zahteva, svaka ugovorna strana može zahtevati da spor bude iznet pred arbitražu u skladu sa Protokolom V (Rešavanje sporova).

Arbitražno veće koje rešava spor sastoji se od trojice arbitara. Ugovorne strane se mogu sporazumeti o sastavu arbitražnog veća. Ukoliko ugovorne strane ne mogu da postignu sporazum o tom pitanju u roku od deset dana od podnošenja zahteva za obrazovanje arbitražnog veća, svaka strana može da zahteva od predsedavajućeg Odbora za stabilizaciju i pridruživanje da žrebom izabere tri člana sa liste arbitara.¹⁵⁴

¹⁵² Član 136. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁵³ Član 137. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁵⁴ Član 4. Protokola V.

Listu arbitara utvrdiće Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, najkasnije šest meseci nakon stupanja na snagu Protokola. Lista se sastoji od 15 lica koja su voljna i sposobna da vrše funkciju arbitra. Svaka strana može da izabere pet lica za vršenje funkcije arbitra. Strane će se saglasiti oko pet lica koja će vršiti funkciju predsedavajućih arbitražnih veća. Arbitri treba da poseduju posebna znanja i iskustva u oblasti međunarodnog prava, prava Evropske unije i/ili prava međunarodne trgovine.¹⁵⁵

Prilikom rešavanja sporova arbitražno veće će tumačiti i primenjivati odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u skladu sa običajnim pravilima tumačenja međunarodnog javnog prava, uključujući pravila Bečke konvencije o ugovornom pravu. Izričito je predviđeno da arbitražno veće neće tumačiti pravne tekovine EU. Činjenica da je neka odredba sporazuma identična po sadržini odredbi Osnivačkih ugovora neće biti odlučujuća za njeno tumačenje.¹⁵⁶

Rok predviđen za saopštavanje odluke o sporu iznosi 90 dana od dana obrazovanja arbitražnog veća. Ako proceni da neće moći doneti odluku u predviđenom roku arbitražno veće će o tome pismeno obavestiti Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i ugovorne strane, navodeći razloge za kašnjenje. U svakom slučaju, odluka o sporu mora biti doneta pre protoka 120 dana od dana obrazovanja arbitražnog veća. U hitnim slučajevima, uključujući slučajeve kada je predmet spora kvarljiva roba, arbitražno veće će nastojati da odluku donese u roku od 45 dana, ali ne kasnije od 100 dana.¹⁵⁷

Arbitražno veće donosi odluku o sporu većinom glasova. Odluka arbitražnog veća je konačna i obavezujuća za ugovorne strane. Ona se saopštava ugovornim stranama i Odboru za stabilizaciju i pridruživanje, koji će je učiniti javno dostupnom osim ako konsenzusom ne odluči drugačije.¹⁵⁸

Svaka strana će preduzeti neophodne mere u skladu sa odlukom arbitražnog veća. Ugovorne strane će nastojati da se saglase oko razumnog roka koji je

¹⁵⁵ Član 15. Protokola V.

¹⁵⁶ Član 13. Protokola V.

¹⁵⁷ Član 5. Protokola V.

¹⁵⁸ Član 14. Protokola V.

potreban za usaglašavanje sa odlukom o sporu.¹⁵⁹ S tim u vezi je predviđeno da će tuženi, najkasnije 30 dana od saopštavanja odluke, obavestiti tužioca o vremenu koje će mu biti potrebno za usaglašavanje sa odlukom. Obe strane će nastojati da se saglase oko razumnog roka. Ako to nije moguće tužilac može tražiti od Odbora za stabilizaciju i pridruživanje da ponovo sazove arbitražno veće koje će u roku od 20 dana saopštiti svoju odluku o dužini roka za primenu arbitražne odluke.¹⁶⁰

5.11. Vreme trajanja sporazuma

Sporazum je zaključen na neodređeno vreme, s tim da svaka ugovorna strana može otkazati sporazum tako što će o tome obavestiti drugu ugovornu stranu. Sporazum prestaje da važi šest meseci od dana slanja obaveštenja o otkazu.¹⁶¹

Svaka ugovorna strana može suspendovati primenu Sporazuma sa trenutnim dejstvom u slučaju ako druga strana ne poštuje neki od suštinskih elemenata sporazuma. Izričito je naglašeno da EU može doneti mere koje smatra odgovarajućim, uključujući trenutnu suspenziju nekih ili svih odredbi Sporazuma, u slučaju ako Kosovo ne poštuje suštinske principe iz članova 5. i 13. Sporazuma koji se odnose na normalizaciju odnosa sa Srbijom i saradnju sa misijom EU na Kosovu.¹⁶²

Sporazum se primenjuje na teritoriji EU i teritoriji Kosova.¹⁶³

Sporazum stupa na snagu prvog dana drugog meseca koji sledi nakon dana kada su ugovorne strane obavestile jedna drugu da su odobrile sporazum u skladu sa svojim propisanim procedurama.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Član 6. Protokola V.

¹⁶⁰ Član 7. Protokola V.

¹⁶¹ Član 140. stav 1. i stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁶² Član 140. stav 3. i stav 4. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁶³ Član 141. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

¹⁶⁴ Član 144. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

6. Zaključak

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju otvara novo poglavlje u odnosima između EU i Kosova. Po svojim karakteristikama i sadržini Sporazum između EU i Kosova je sličan sporazumima koje su države Zapadnog Balkana zaključile sa EU. Sporazum uspostavlja okvir za politički dijalog između ugovornih strana i regionalnu saradnju, predviđa stvaranje zone slobodne trgovine, harmonizaciju kosovskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnju u velikom broju oblasti, uključujući oblast pravosuđa, slobode i bezbednosti. Izvesne razlike u odnosu na ostale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju proizilaze iz spornog međunarodnopravnog statusa Kosova i činjenice da pet država članica EU nije priznalo nezavisnost Kosova. To je zahtevalo da tekst Sporazuma bude prilagođen postojećim međunarodnopravnim okolnostima. U toku pregovora Evropska komisija je uložila značajan napor da Sporazum ne prejudicira međunarodnopravni status Kosova kako bi on bio prihvatljiv i za države članice koje nisu priznale nezavisnost Kosova. Posledica takvog pristupa jeste da se, za razliku od ostalih sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u sporazumu sa Kosovom ne konstatuje njegov status kao potencijalnog kandidata za članstvo u EU, s obzirom da je članstvo u EU otvoreno samo za nezavisne države. Pitanje je, međutim, kakav je stvarni značaj izostavljanja takve odredbe iz preambule sporazuma, s obzirom da Evropska unija već tretira Kosovo kao potencijalnog kandidata za članstvo u svojstvu učesnika Procesu stabilizacije i pridruživanja. Osim toga, treba imati u vidu da sporazum ostavlja mogućnost za dalje približavanje Kosova EU ukoliko *objektivne okolnosti to dozvole*, odnosno ako se oko ovog pitanja postigne konsenzus unutar EU. To će umnogome zavisi od ishoda pregovora o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije na koje se Kosovo obavezalo ovim sporazumom.

U suštini tekst sporazuma je pažljivo formulisan tako da odgovori osnovnim zahtevima ugovornih strana. Ovim sporazumom EU dobija pravni instrument kojim može efikasno uticati na Kosovo i obezbediti ispunjavanje preuzetih obaveza u pogledu regionalne saradnje i normalizacije odnosa sa Srbijom. Sa druge strane, zaključivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Kosovo je uspostavilo institucionalne veze sa EU i formalno otvorilo proces pridruživanja ovoj organizaciji. Već samo parafiranje i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja svojevrsno priznanje za kosovske institucije koje Evropska komisija smatra sposobnim da obezbede punu i pravilnu primenu njegovih odredbi. Ovaj sporazum predstavlja presedan u praksi EU. To je prvi sporazum o pridruživanju između EU i entiteta čija je nezavisnost sporna. Zbog

toga ne treba imati iluzija u pogledu značaja ovog sporazuma za afirmaciju kosovske samostalnosti i pored njegove načelne statusne neutralnosti. Ovo posebno ako se ima u vidu priroda sporazuma o pridruživanju kojim se uspostavljaju bliske i privilegovane veze između treće zemlje i EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju učvrstiće Kosovo na njegovom posebnom evropskom putu i svako dalje približavanje Kosova EU biće ocenjivano na osnovu njegovih sopstvenih zasluga i dostignuća. Najizad, osim političkog značaja, treba uzeti u obzir konkretne pogodnosti koje sporazum donosi za kosovska preduzeća i građane. Pre svega u pogledu trgovine, pružanja usluga, poslovnog nastanjivanja, kretanja kapitala i usklađivanja propisa. Uz sveobuhvatnu saradnju između ugovornih strana, sporazum bi trebalo da omogući stvaranje boljeg pravnog i privrednog ambijenta i podstakne ekonomski i socijalni razvoj Kosova.

Kada je reč o Srbiji, ona u načelu može biti zadovoljna tekstem sporazuma koji je u granicama statusne neutralnosti. Za Srbiju su svakako značajne odredbe kojima se uspostavljaju obaveze za Kosovo u pogledu normalizacije odnosa sa Srbijom, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, povratka izbeglica, vladavine prava i procesuiranja počilaca ratnih zločina tokom 1998. i 1999. godine. U interesu Srbije je da EU ostvari efikasnu kontrolu nad izvršavanjem ovih obaveza od strane kosovskih vlasti.

Na kraju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova, ako bude dosledno primenjen, može doprineti većoj stabilnosti trusnog područja Zapadnog Balkana. Njegovim potpisivanjem kompletiraće se postojeća mreža sporazuma u regionu čiji je osnovni cilj da obezbedi regionalni mir i saradnju i razvoj dobrosusedskih odnosa. S tim u vezi treba naglasiti da su se sve potpisnice sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uključujući Kosovo, obavezale prema EU na poštovanje sporazuma koje su međusobno zaključili. Ispunjenje te obaveze predstavlja ključan uslov za njihovo dalje približavanje EU.