



ISTRAŽIVANJE SPROVOĐENJA BRISELSKOG SPORAZUMA

Januar 2015

Biro za društvena istraživanja (BIRODI)

Ciljevi istraživanja:

- Analiza sprovođenja Briselskog sporazuma;
- Iniciranje debate o sprovođenju Briselskog sporazuma iz perspektive Srbije;
- Preporuke za unapređenje primene Briselskog sporazuma iz perspektive Srbije.

Indikatori:

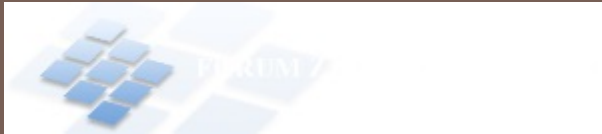
- Transparentnost (javnost procesa, način donošenja odluka);
- Zakonitost (sprovođenje mera, da li vodi kršenju postojećih normativnih akta);
- Efikasnost (da li se i u kojoj meri sprovode dogovorene mere);
- Efektivnost/rezultati (šta primena Sporazuma donosi građanima i institucijama);
- Odgovornost za nesprovođenje (evaluacija i polaganje računa);
- Prepreke/Izazovi.

Istraživanje je sprovedeno u periodu jun – decembar 2014. god kroz:

- 38 intervjuja sa relevantnim društvenim akterima:
 - *Zvaničnicima* - javnim funkcionerima i službenicima iz institucija koje su na nivou opština koje su sa srpskom većinom (institucije Srbije i novouspostavljene institucije kroz proces realizacije Briselskog sporazuma),
 - *Implementatorima* – postavljenim licima ispred Srbije koji su formalno zaduženi za sprovođenje Briselskog sporazuma,
 - Partijskim funkcionerima,
 - Civilnim aktivistima i značajnim društvenim akterima u srpskoj zajednici;
 - Predstavnicima međunarodne zajednice,
 - Novinarima-analitičarima.
- Pregled odluka Ustavnog suda Srbije povodom sporazuma koji su prethodili Briselskom sporazumu i povodom samog Briselskog sporazuma;
- Desktop uporednu analizu pravnog okvira Srbije i Kosova koja je od značaja za posmatrane oblasti Briselskog sporazuma;
- Monitoring medijskog izveštavanja o realizaciji Briselskog sporazuma na formiranom uzorku medija (period: avgust - novembar 2014. godine);



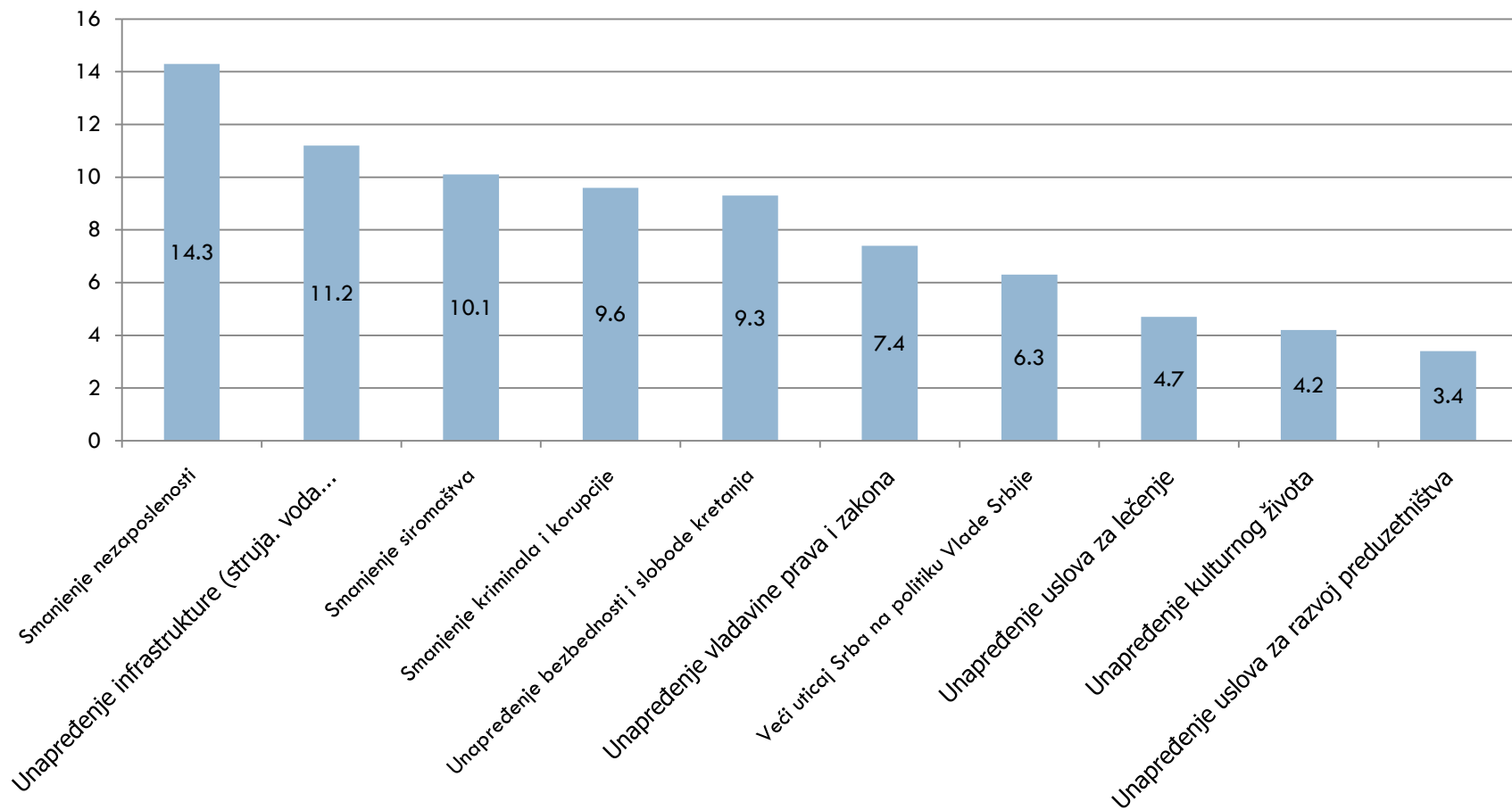
KONTEKST



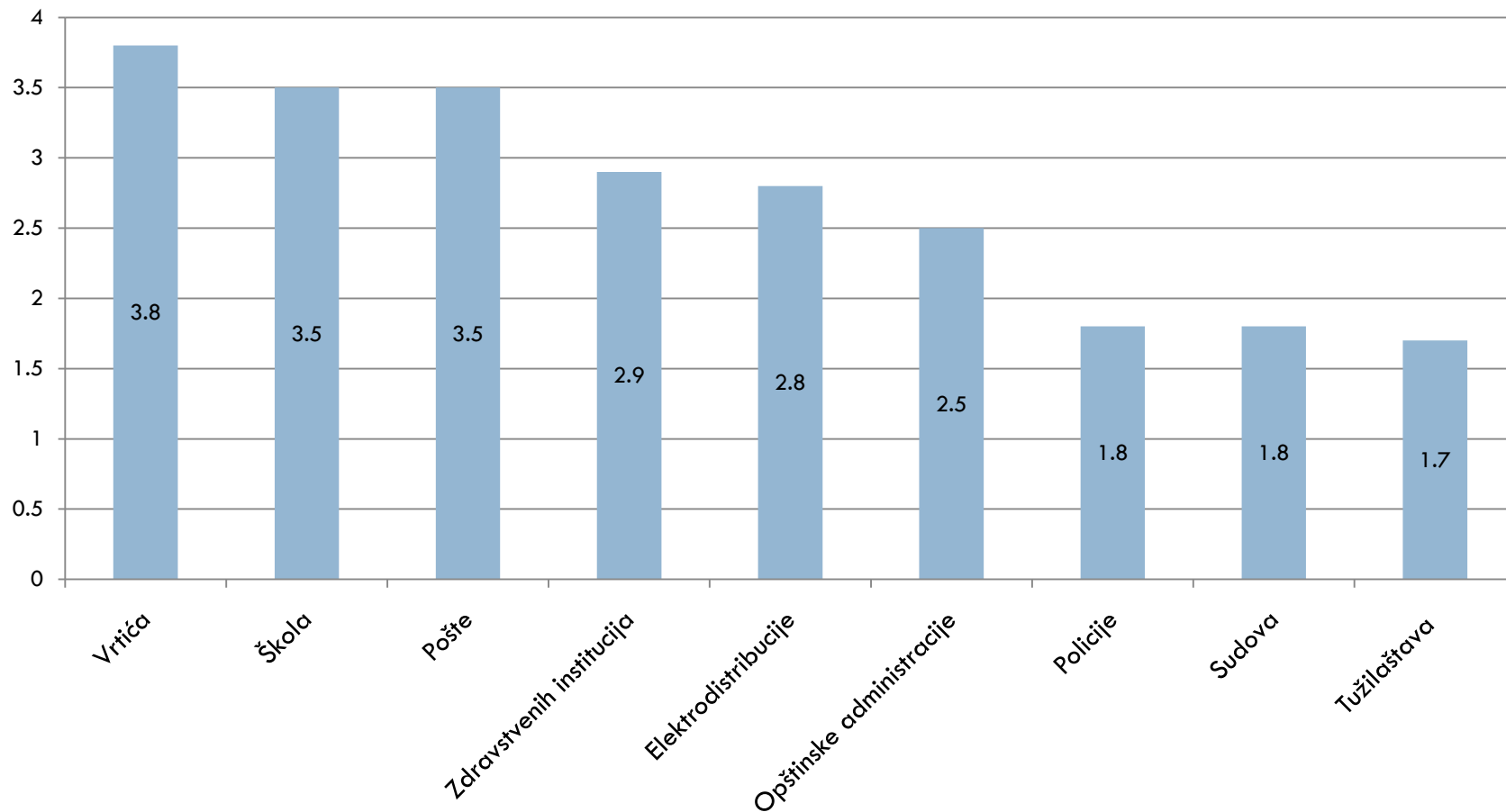
ISTRAŽIVANJE FORUMA ZA ETNIČKE ODNOSI

Septembar 2013. godine

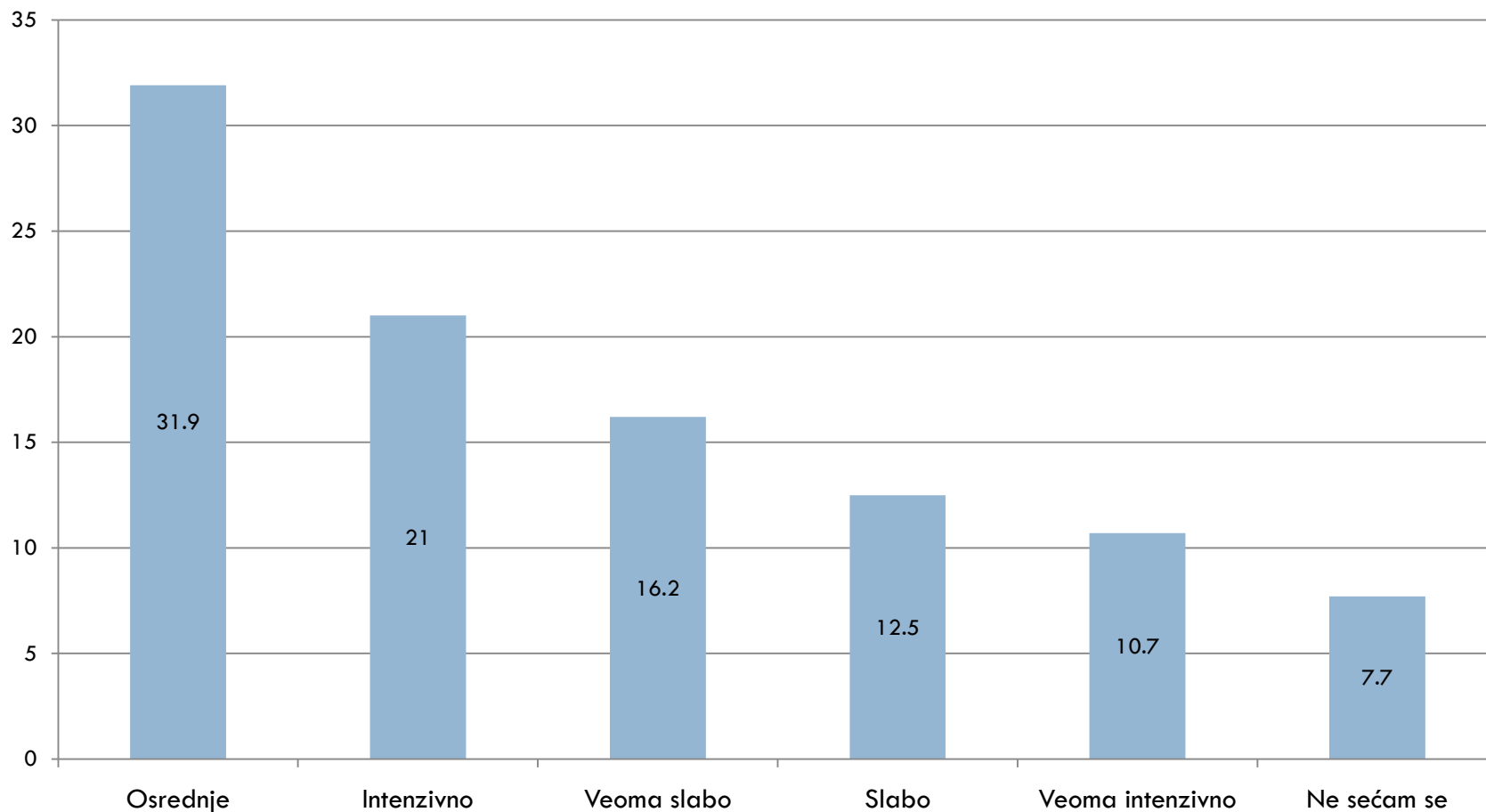
Šta je danas glavni prioritet Srba koji žive na severu Kosova?



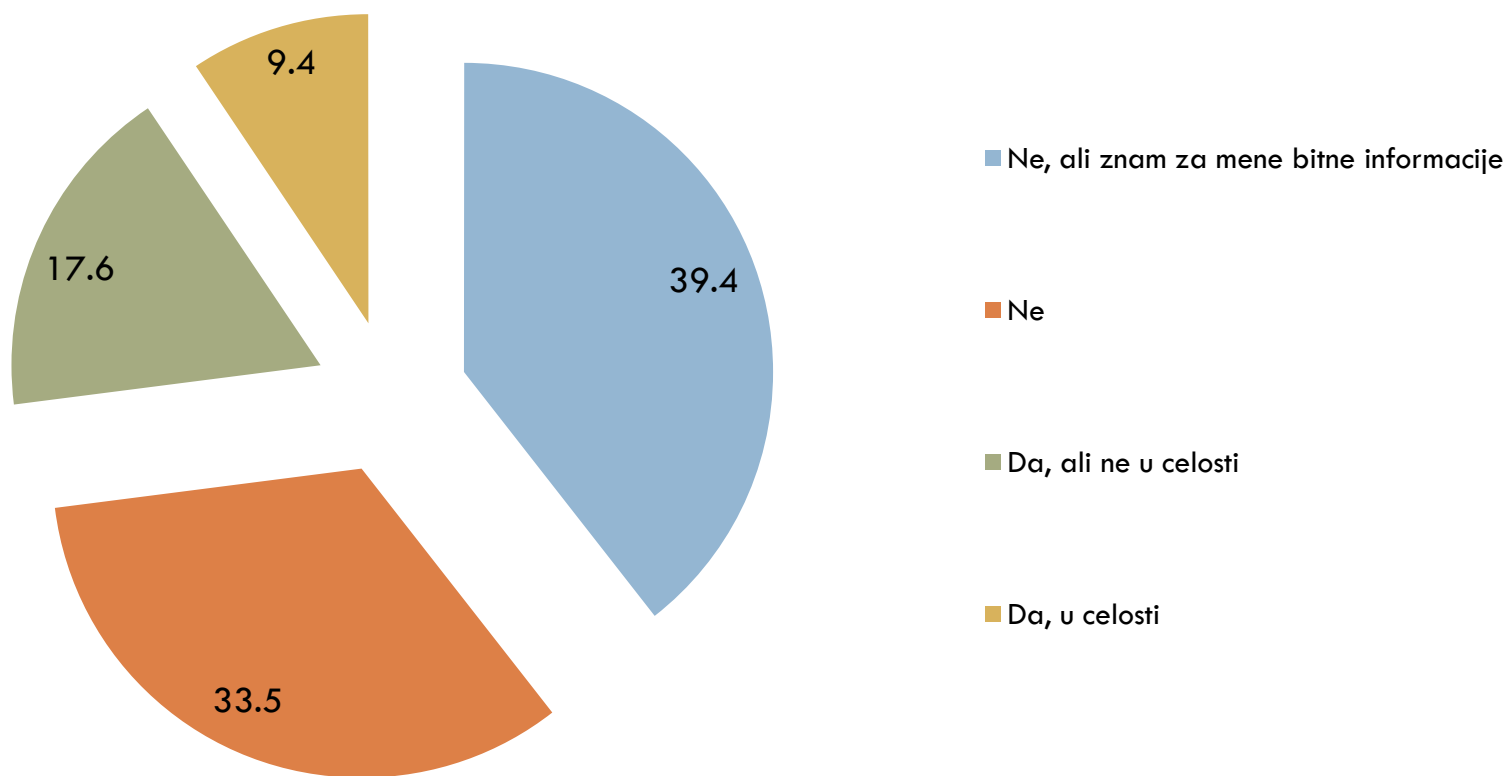
Prosečna ocena zadovoljstva funkcionisanjem intitucija i ustanova



U kojoj meri ste pratili Briselske pregovore?



Da li ste pročitali Briselski sporazum?



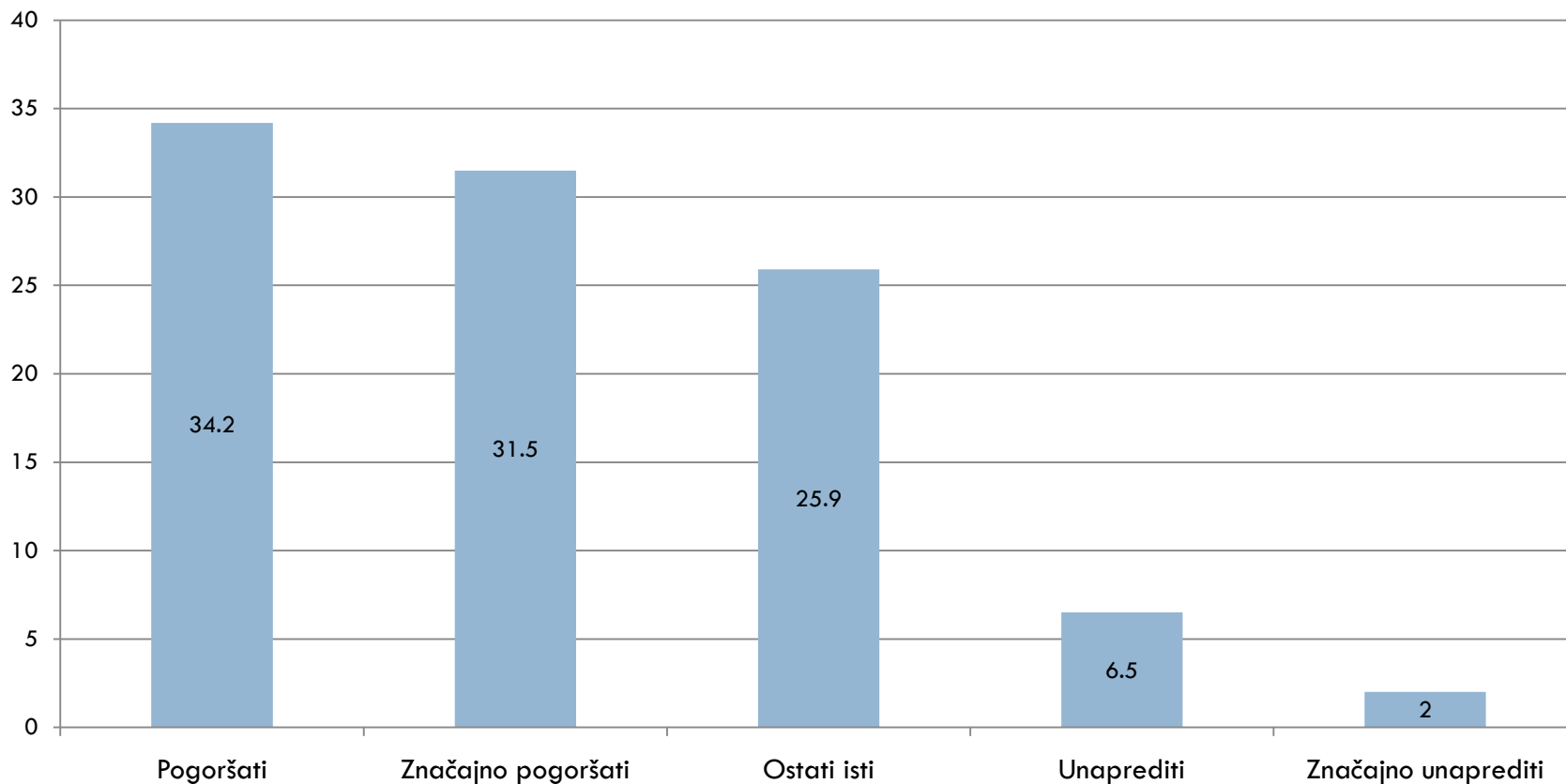
Da li su Vam prihvatljive odredbe Briselskog sporazuma?

	Da	I da i ne	Ne
Formiranje Zajednice većinskih srpskih opština na KiM	41.8	35.7	22.6
Zajednica će imati puni nadzor u oblastima ekonomskog razvoja, obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja	41.2	36	22.8
Zajednice će imati predsednika, potpredsednika, skupštinu i veće	39.1	37.3	23.5
Zajednica će imati predstavničku ulogu pri centralnoj vlasti	26.3	41.4	32.4
Potpisnici se obavezuju na postizanje sporazuma o telekomunikacijama i energetici	17.4	41.2	41.4
Održavanje lokalnih izbora u 2013. godini	16.2	36.9	46.9
Policija će biti jedinstvena, integrisana u okvire kosovske policije	14.7	33.9	51.3
Pripadnicima drugih bezbednosnih srpskih struktura biće ponuđeno mesto u odgovarajućim kosovskim strukturama	12.9	39.3	47.8
Pravosudne vlasti će biti integrisane u okviru kosovskog pravnog okvira	11.3	34.1	54.6



Kakva su Vaša očekivanja kada je u pitanju položaj Srba nakon potpisivanja Briselskog sporazuma?

severu Kosova



NALAZI ISTRAŽIVANJA SPROVOĐENJA BRISELSKOG SPORAZUMA

Biro za društvena istraživanja (BIRODI)

Pozitivne promene

- **Relativan rast (osećaja) bezbednosti** i slobode kretanja Srba,
- **Delimično unapređenje infrastrukture** zahvaljujući pre svega sredstvima Republike Srbije koja su distribuirana preko Kancelarije za KiM,
- **Delimično pozitivna promenu stava međunarodna zajednice** prema srpskoj zajednici (u političkom smislu, srpska zajednica je sada prepoznata, prema mišljenju ispitanika, **kao konstruktivna strana**), posebno prema Srbima koji su van severnog dela Kosova,
- Delimično unapređenje **rada opštinskih službi** u opštinama van severa Kosova,
- **Formiranje IBM** (integrisano upravljanje graničnim prelazima na severu Kosova) i proces integracije bezbednosnog osoblja Republike Srbije u Kosovske institucije,
- **Održavanje lokalnih izbora 2013**, uz već prethodno uspostavljanje oficira za vezu koji pomaže i koordinaciju između međunarodne zajednice, kosovskih institucija i političkih predstavnika Srba sa Kosova.

Negativne promene

- Nedostatak vladavine prava koja je plod nedovrešnosti uspostavljanja sudskog sistema;
- Nepotpuno rešenje finansiranja institucija u pogledu postojanja i načina raspodele novčanih sredstava;
- Institucionalni vaakum;
- Nastanak političke birokratije oko Srpske lista koja igra značajnu ulogu u (ne)primeni Briselskog sporazuma

Institucije

- *nemaju adekvatna materijalna sredstva* (odbornici nisu redovno plaćeni, neizvesna i nedovoljna budžetska sredstva);
- *nemaju adekvatna tehnička sredstva* (prostor za rad skupštine i ostalih institucija lokalne samouprave je nedovoljan ili ne postoji);
- *nemaju adekvatnu kadrovsku strukturu* (stručnjake za pravljenje i realizaciju projekata koje podržavaju međunarodni donatori);
- *pojedini funkcioneri* imaju kumulaciju funkcija i izgubili su politički integritet;
- *manjak transparentnosti i neparticipativnost pri kreiranju odluka.*

INDIKATORI MONITORINGA PRIMENE BRISELSKOG SPORAZUMA

Biro za društvena istraživanja (BIRODI)

Transparentnost

- **Prvi institucionalni nivo** - Prema postojećem pravnom ustrojstvu Upravljački tim za uspostavljanje ZSO, kao i drugi predstavnici institucija Republike Srbije koje se bave implementacijom Briselskog sporazuma nemaju obaveze, a ni kapacitete, da svoj rad predstave javnosti. Monitoring je pokazalo da informacije o nadležnostima lica iz državih organa Republike Srbije koji su zaduženi za određene aspekte sprovođenja Sporazuma i/ili pregovarački proces nisu javno dostupne.
- **Drugi, participativni**, odnosi se na neuključenost građana, političkih aktera, civilnog društva i stručne/akademske javnosti u proces kreiranja rešenja iz Sporazuma i njihove primene. Ovo se pre svega odnosi na akta kojima se reguliše rad institucija (statuti opština i statut Zajednice srpskih opština). Iz ugla transparentnosti, Sporazum se predstavlja kao tajna na koju pravo da znaju i učestvuju u primeni imaju samo predstavnici državno-partijskih struktura.
- **Treći je medijski nivo** - U srpskim medijima se nedovoljno predstavlja sadržaj sporazuma, odnosno izveštava o primeni i (potencijalnim) rezultatima/efektima primene Sporazuma.

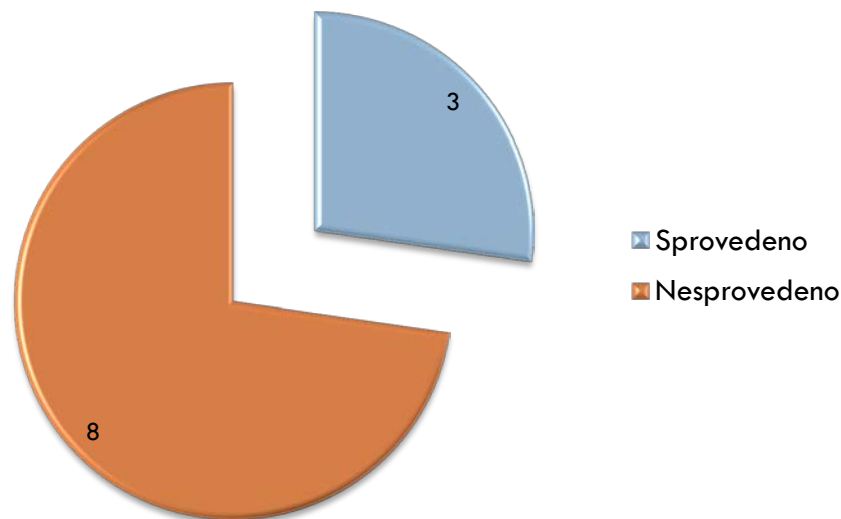
Zakonnost

- Proces primene Sporazuma karakteriše **sukob dva pravna sistema (Srbije i Kosova)**, što dovodi do toga da se neke odluke iz Sporazuma tumače protivustavnim, odnosno ostavlja mogućnost **arbitrarnog postupanja funkcionera i institucija**.
- Pravni okvir koji reguliše postupanje, primenu Sporazuma je "plitak", čime se smanjuje, efikasnost, polaganje računa i transparentnost procesa.

Efektivnost

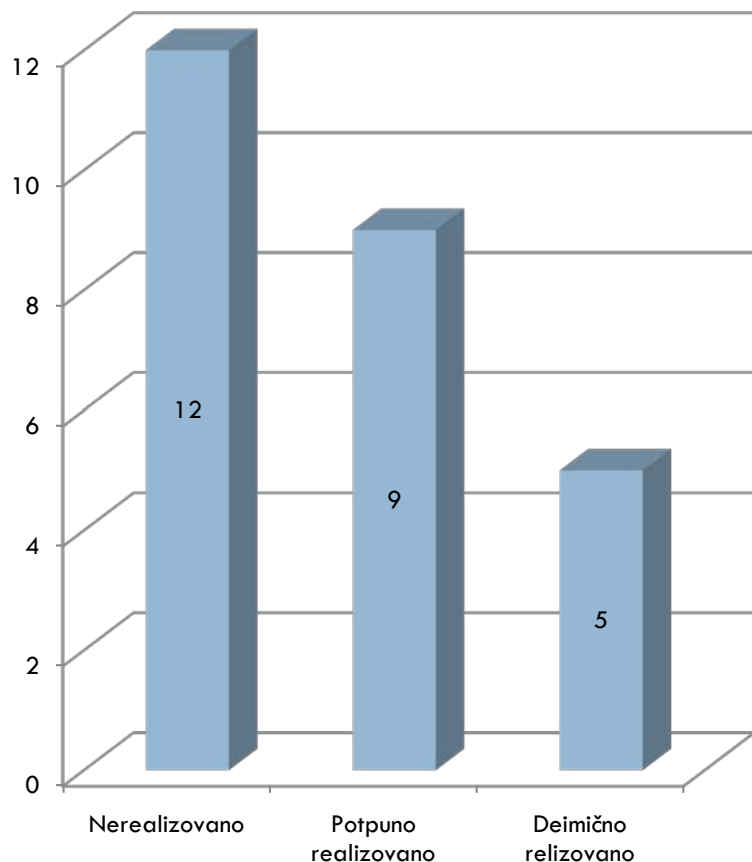
- Nalazi monitoringa govore da do sada realizovani Sporazum (delimično) doprineo kvalitetu života srpske zajednice na Kosovu i to u sferama:
 - bezbednosti (delimično),
 - infrastrukture (delimično),
 - unapređenja rada policije značajno i promene stava međunarodne zajednice prema srpskoj zajednici van Severa Kosova (delimično).
- Kao oblasti koje i dalje negativno utiču na kvalitet života srpske zajednice na Kosovu navedene su:
 - vladavina prava,
 - finansije,
 - zapošljavanje,
 - odnos kosovskih institucija prema srpskoj zajednici i
 - integritet institucija (bilo onih koje treba da se rasformiraju ili one koje su nastale).

Efikasnost – Briselski sporazum



- Ocenu ostvarene sa pozitivnim efektom su dobili:
 - ▣ sprovođenje lokalnih izbora 2013. godine,
 - ▣ integracija policijskih jedinica i
 - ▣ imenovanje regionalnog komandira policije za većinske srpske opštine na Severu Kosova.

Efikasnost - Implementacioni plan



- Od 14 ispunjenih devet je ispunjeno potpuno, uz naznaku da je šest mera dogovoreno i realizovano pre potpisivanja Briselskog sporazuma (carinski pečat, regionalno predstavljanje, integrisano upravljanje prelazima, dogovor o oficiru za vezu i naplata carine).
- Pored devet potpuno realizovanih mera još pet mera su delimično ispunjene (katastar, matične knjige, univerzitetske diplome, osnivanje grupa za članove 7-9 „Prvog sporazuma“, pokretanje postupka prestanka isplate ličnih dohodaka nakon priključenja ekvivalentnim institucijama kosovskih struktura).

Odgovornost za sprovođenje i polaganje računa

- Izuzev Vladi Srbije, Tim za implementaciju nema obavezu polaganja računa za obim i kvalitet sprovođenja Briselskog Sporazuma.
- Kao evaluator se javlja EU koja, u slučaju Srbije. Sprovođenje Briselskog sporazuma evaluira se na daljinu u okviru pregovaračkog poglavlja 35.

Nalazi po oblastima

- Upravljački tim za ZSO i ZSO,
- Lokalna samouprava,
- Sudstvo,
- Obrazovanje,
- Policija i bezbednosne strukture,
- Odluke Ustavnog suda,
- Pravna analiza (Srbija – Kosovo).

Upravljački tim za ZSO i ZSO

- Nema dostupnih dokumenata, osim Uredbe Vlade RS o osnivanju;
- Nema izgrađene unutrašnje strukture niti tehničkih kapaciteta za rad (Kancelarija za KiM);
- Nema koncepta ZSO (nije javno plasiran kao stav);
- Urađen nacrt statuta ZSO i najava javnih rasprava;
- Ko će, zapravo, formirati ZSO?

Lokalna samouprava (sever Kosova)

- Nedostatak uslova za rad odbornika u SO;
- Opštinske službe/odeljenja/departmani prema kosovskom zakonodavstvu nisu uspostavljene;
- Nejasna povezanost i nadležnosti između kabineta gradonačelnika i Administrativne kancelarije Severna Mitrovica (u pogledu preuzimanja zaposlenih, planova rada, finansiranja itd.);
- Preklapanje funkcija u privremenim vrećima (srpske institucije) i u novoformiranim opštinama;
- Pritisci na odbornike koji nisu iz liste „Srpska“ da pređu u listu „Srpska“;
- Izrada predloga budžeta lokalnih samouprava za 2015. godinu (pod uticajem Vlade Srbije – Kancelarije za KiM).

Sudovi

- Dostupnost pravdi građana na severu Kosova je na izuzetno niskom nivou;
- Sudovi u sistemu RS ne primaju predmete, sud u kosovskom sistemu nema kapacitete i poverenje građana;
- Građani severa Kosova koriste sud RS za overu ugovora, prepisa i ostalih dokumenata od značaja za redovan život;
- Građani severa Kosova koriste kosovski sud za Mitrovicu (izmešten u Vučitrn) kada su u pitanju saobraćajni prekršaji i druge vrste prekršaja, kao i za određene vrste krivičnih dela;
- Građani severa Kosova ne znaju na koji način da ostvare/zaštite svoja prava;
- Građani severa Kosova nemaju poverenje u postojeće sudske instance i da očekuju da će rešavanjem ovog pitanja kroz dalje pregovore u Briselu doći do poboljšanja situacije;

Obrazovanje

- Univerzitet i obrazovanje se vide kao bitan element opstanka Srba na Kosovu;
- Akreditacija je glavno otvoreno pitanje, koje namerava da se reši kroz akreditaciju na međunarodnom nivou, čime bi se izbegla akreditacija od nadležne kosovske institucije;
- Među otvorenim pitanjima se nalazi i pitanje univerzitetske imovine;
- Nova Uredba o priznavanju diploma izdatih od strane Kosovskih institucija.

Policija

- U formalnom smislu, izvršena integracija policijskog osoblja u kosovske bezbedonosne strukture, ostaje pitanje šta je sve „bezbedonosno osoblje“ još?

Otvorena pitanja:

- Pitanje rukovođenja Kosovskom informativnom agencijom (KIA) – aktuelno političko pitanje;
- Pitanje obučenosti policajaca da sprovode procedure i zakon i (ne)pristrasnosti u slučajevima kada su strane različite nacionalnosti;
- Pitanje dosadašnjih rezultata rada policije, imajući u vidu da nijedan slučaj krivičnih dela ugrožavanja bezbednosti građana, a posebno teška krivična dela.

Civilna zaštita

- Prema javno dostupnim podacima, nije predmet ni lokalnih budžeta opština na severu Kosova, tako da se pokretanje rešavanja pitanja finansiranja civilne zaštite može očekivati u 2015. godini u sklopu pregovora u Briselu;
- Što se tiče funkcionisanja civilne zaštite, postojeći Briselski sporazum sadrži samo opštu odredbu da će se pitanje bezbednosnih struktura koje nisu policija (eng. *security structures*) rešavati tako što će njihovim pripadnicima biti ponuđeno mesto u ekvivalentnim kosovskim strukturama, po modelu koji je već sproveden za policijske snage;
- U skladu sa tim, jedno od rešenja koje se spominje u javnosti je da civilna zaštita bude inkorporirana u bezbednosne snage koje tek treba da se formiraju.

Zaključci

- Integracija policije i formiranje lokalnih samouprava na Severu su glavna dostignuća;
- Implementacioni mehanizam nema adekvatnu normativnu uređenost, materijalne, kadrovske i institucionalne resurse za sprovođenje Briselskog sporazuma;
- Ne postoji mehanizam podnošenja izveštaja/polaganja računa i eventulanog sankcionisanja za nesprovođenje potpisanog na nivou potpisnica Sporazuma što dodatno utiče na njegovu neprimenljivost;
- Proces primene Briselskog sporazuma je netransparentan i neparticipativan, čime se smanjuje legitimnost i podrška od strane lokalnih aktera, posebno na severu Kosova;

Zaključci

- Koordinacioni sastanci aktera uključenih u realizaciju Briselskog sporazuma nisu javni i njihov ishod nije poznat;
- Postoji izražena centralizacija odlučivanja koja rezultira značajnim odsustvom stava/mišljenja predstavnika Srba koji žive na Kosovu;
- Evidentno je preklapanje funkcija u novoformiranim lokalnim samoupravama u opštinama na Severu sa funkcijama u privremenim većima;
- Novoformirane lokalne samouprave na severu Kosova nisu funkcionalne;

Zaključci

- Sve političke opcije koje nisu deo „Srpske liste“ su marginalizovane ili isključene iz svih procesa bitnih za srpsku zajednicu, uz pritisak da budu kooptirani u “Srpsku listu”;
- Prisutan je veliki nedostatak poverenja stanovništva sa severa Kosova u kosovske institucije i međunarodnu zajednicu;
- Pritisci organa izvršne vlasti na građane i institucije iz srpske zajednice da učestvuju u aktivnostima i delovanju “Srpske liste” ;
- Imajući u vidu sadašnje stanje, dostupnost pravdi Srba sa Kosova je veoma mala, posebno na severu Kosova.

Preporuke

1. EU iz pozicije “monitora na daljinu” mora da postane aktivni akter u procesu implementacije odredbi Sporazuma;
2. Vlada Republike Srbije i organi nadležni za sprovođenje Briselskog sporazuma treba da omoguće uslove za redovno informisanje javnosti, i podnošenje izveštaja skupštinama lokalnih samouprava i Narodnoj skupštini Republike Srbije;
3. Uključivanje relevantnih organizacija civilnog društva, medija, akademske zajednice, Univerziteta i stručne javnosti u proces realizacije Briselskog sporazuma, a pre svega predstavnika srpske zajednice na Kosovu koji nisu deo „Srpske liste”, a koji poseduju stručnost i integritet;
4. Rešiti pitanje „duplih funkcija” i sukoba interesa u lokalnim samoupravama (naročito na severu Kosova) u pogledu osoba koje vrše funkcije članova privremenih veća i funkcije u novoizabranim lokalnim samoupravama;
5. Rad na izradi statuta ZSO učiniti transparentnim i predstaviti nacrt statuta i sam koncept ZSO javnosti, a posebno opštinama na Kosovu koje će činiti ZSO, kao i obezbediti mehanizme za javnu debatu i uključivanje komentara i predloga;

Preporuke

6. Uspostaviti monitoring primene Briselskog sporazuma u delu njegovog uticaja na kvalitet život građana;
7. U narednom periodu, za uspeh sprovođenja Briselskog sporazuma „na terenu“ će biti ključno:
 - Uspostavljanje funkcionalnog suda u Mitrovici,
 - Dostizanje pune funkcionalnosti lokalnih samouprava na severu Kosova uz jačanje integriteta, principa dobre uprave (good governance), odgovornosti (accountability) i transparentnosti,
 - Rešavanje pitanja finansiranja i funkcionisanja lokalnih javnih preduzeća,
 - Rešavanje pitanja statusa Civilne zaštite,
 - Uključivanje svih društvenih aktera u izradu koncepta ZSO,
 - Rešavanje imovinsko pravnih pitanja (javna preduzeća na Kosovu).
8. Materijalna i institucionalna podrška civilnom društvu i medijima sa ciljem njihovog jačanja za proces monitoringa primene Briselskog sporazuma.

Ustavni sud

Protivustavno:

- Uredba o posebnom načinu priznavanja visokoškolskih isprava i vrednovanja studijskih programa univerziteta sa teritorije AP KiM koji ne obavljaju delatnost po propisima RS, doneta radi implementacije sporazuma o prihvatanju univerzitetskih diploma;
- Uredba o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u matičnim knjigama za područje AP KiM, doneta radi implementacije sporazuma o matičnim knjigama;
- Uredba o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u katastru zemljišta za AP KiM, doneta radi implementacije sporazuma o katastru.

Objavljivanje odluka kojima je USRS utvrdio ove nesaglasnosti, a samim tim i njihovo pravno dejstvo, je odloženo, a svi zahtevi za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu ovih uredbi su odbačeni.

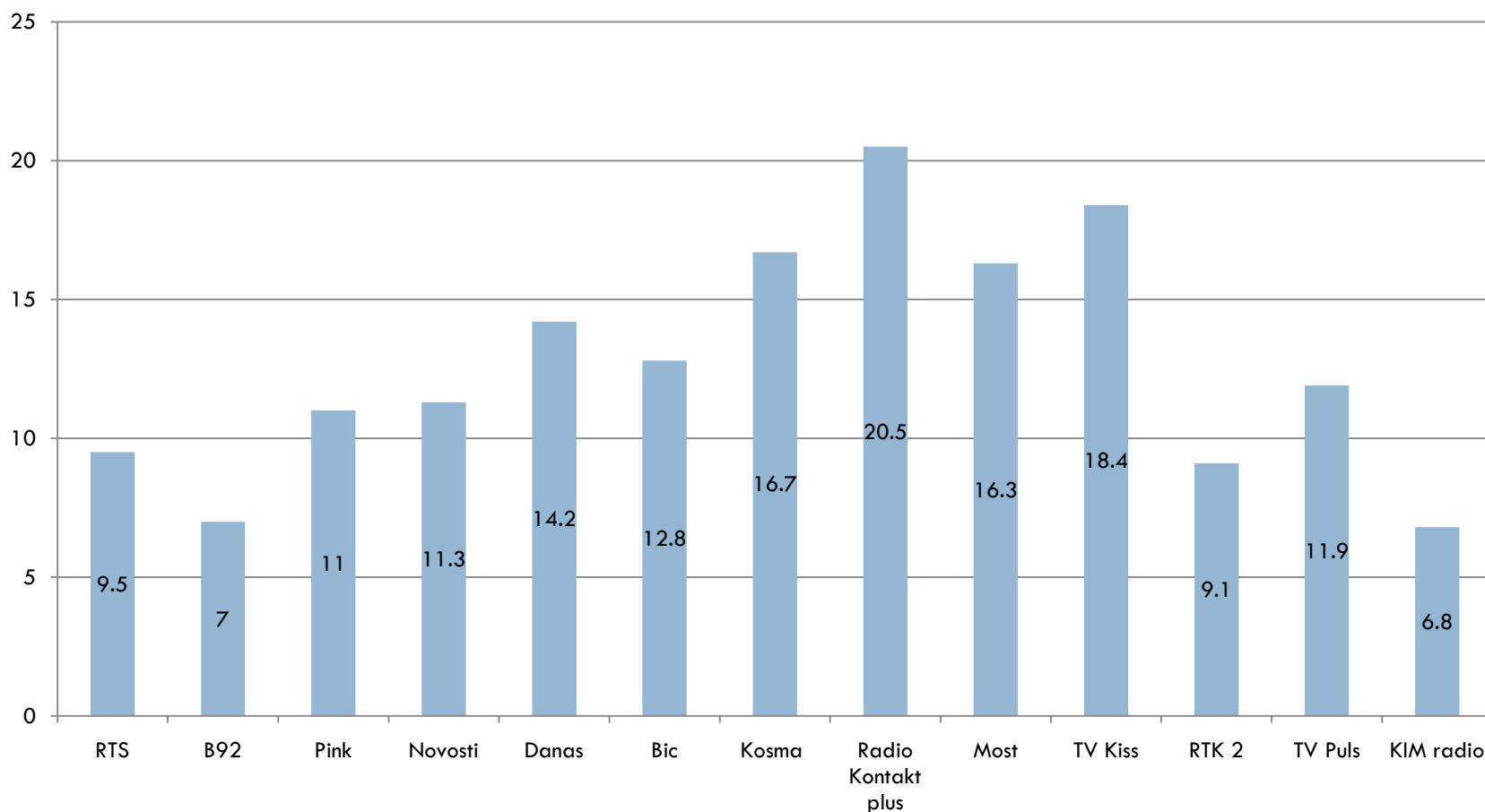
USRS je konstatovao protivustavnost ali nije preduzeo ništa da se ta protivustavnost ispravi.

ANALIZA MEDIJA

Biro za društvena istraživanja (BIRODI)

Medija monitoring - Lokalni izbori 2013. godine

Tema: Zajednica opština, Briselski pregovori (u%)



Medija monitoring – Parlamentarni izbori 2014. godine

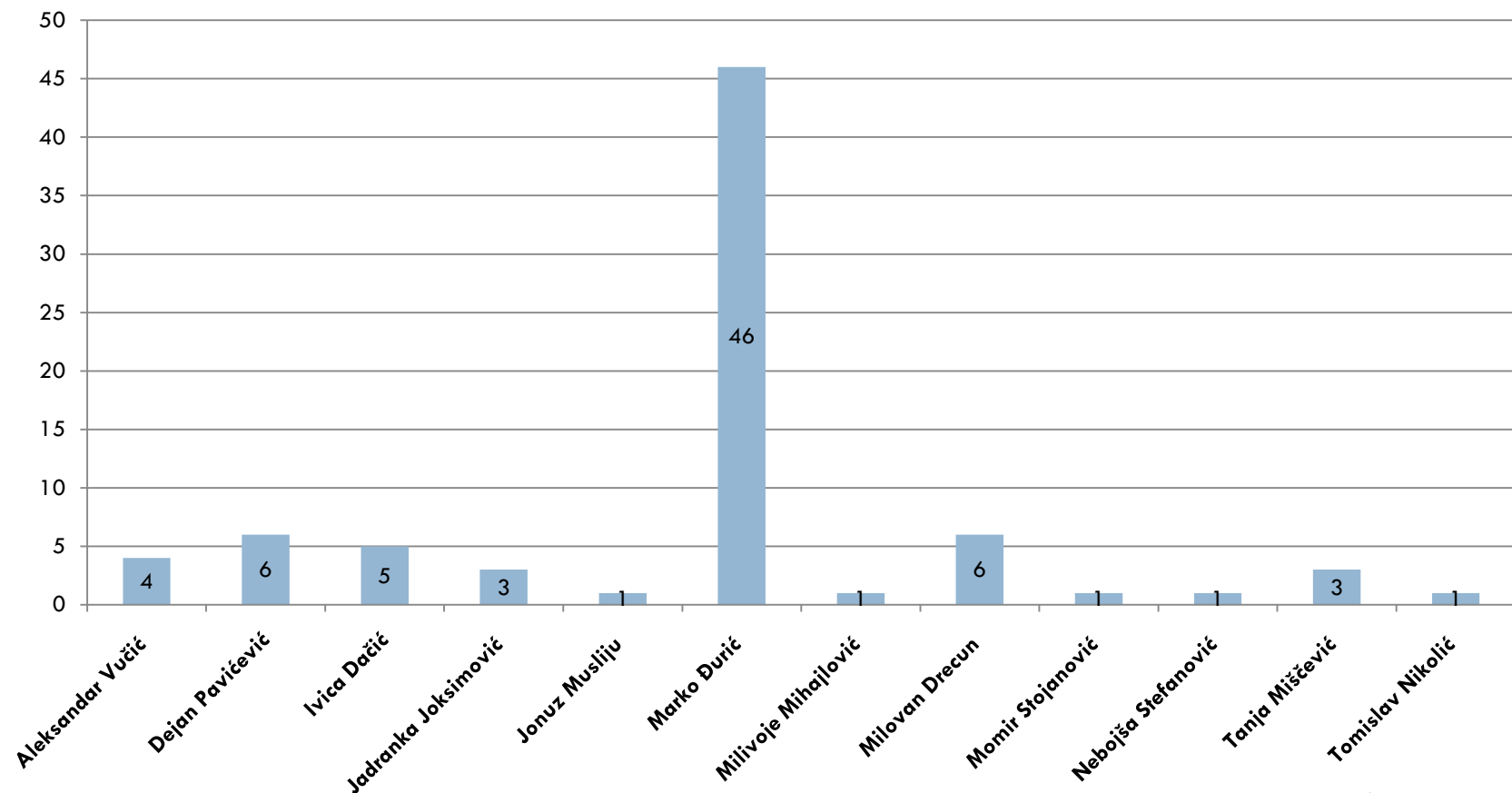
	RTS	Pink	B92	Pva	Vojvodina
Ekonomski razvoj	21.3	21.5	19.8	21.0	22.1
Izborna kampanja	14.0	18.6	15.7	21.0	15.9
EU integracije	6.4	6.8	6.0	6.0	4.8
Kultura i vrednosti	5.2	3.8	4.8	3.4	4.1
Spoljna politika	4.9	4.6	5.2	4.3	4.1
Borba protiv korupcije i provera privatizacije	4.3	3.4	5.6	5.2	6.9
Mladi	4.0				4.8
Kosovo	4.0	3.8		4.3	
Regulanost	4.0				
Manjine	3.7	4.2			4.1
Analize i prognoze rezultata		6.3	4.8	5.2	
Poljoprivreda		5.1	6.5	4.3	6.2
Socijalna politika			4.8	5.2	
Obrazovanje			3.2		
Reforme					6.9

Akteri iz Srbije

Medija monitoring sprovođenja Briselskog sporazuma

avgust – novembar 2014.

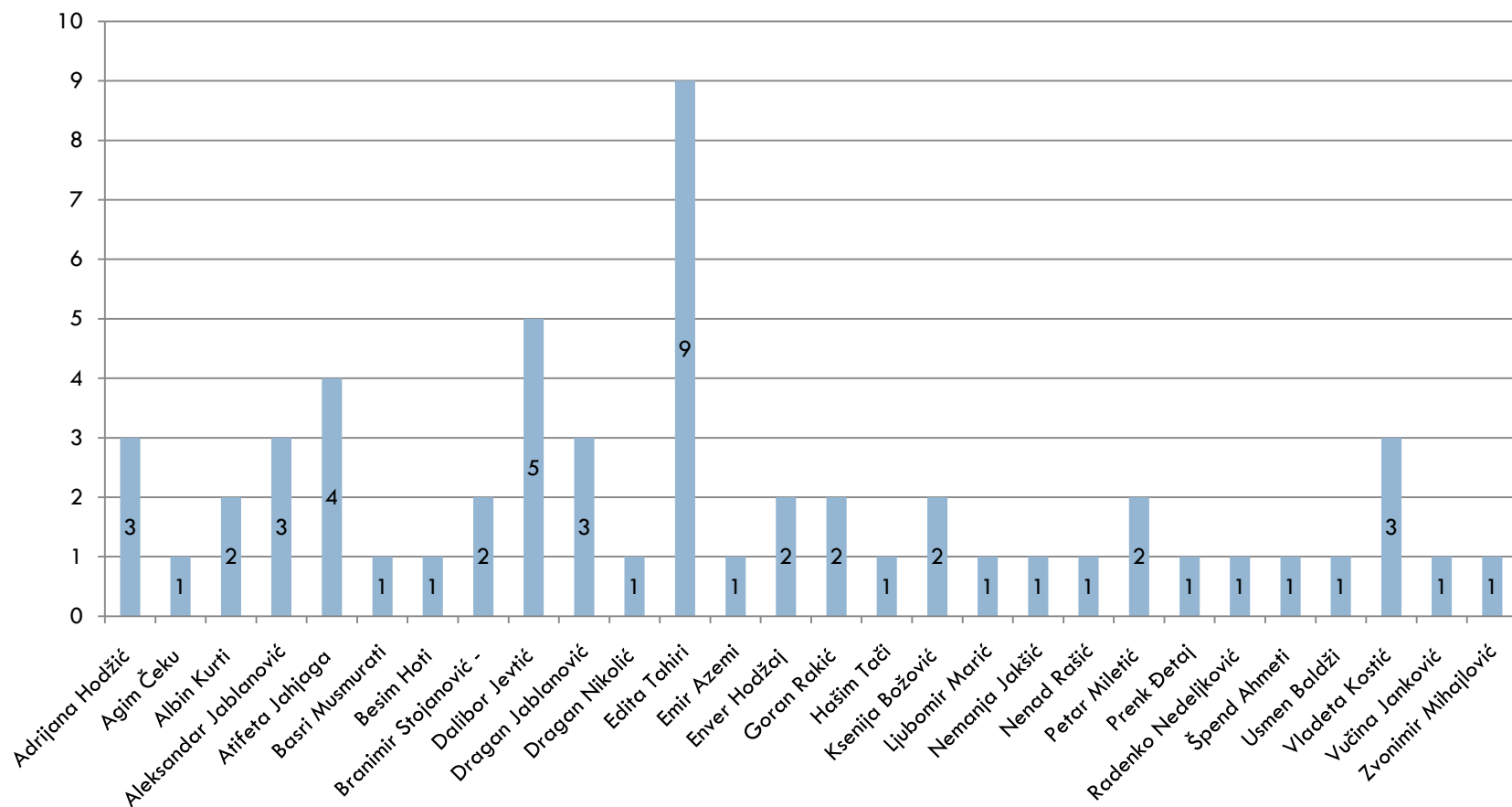
godine



Akteri sa Kosova

Medija monitoring sprevođenja Briselskog sporazuma

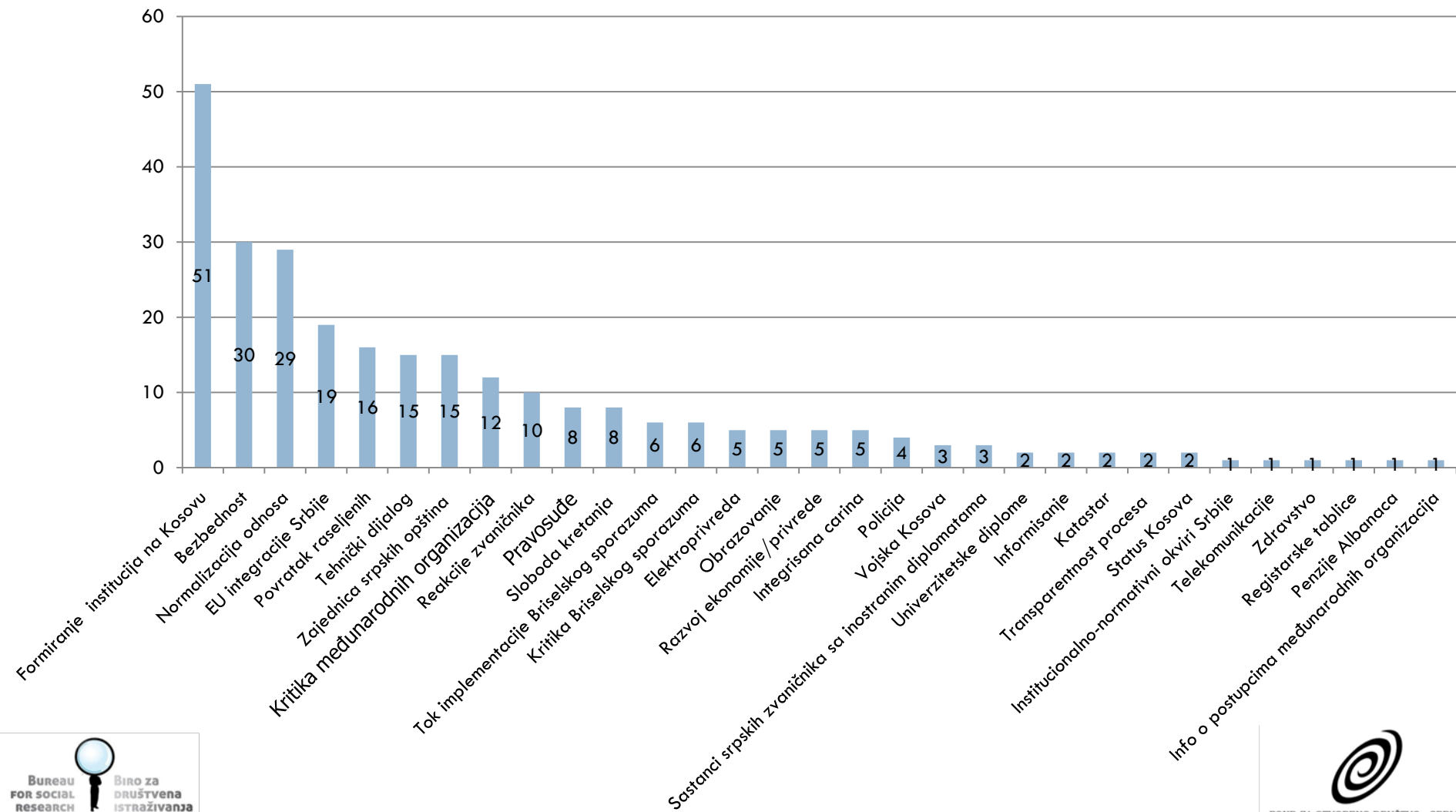
avgust – novembar 2014. godine



TEME

Medija monitoring sprovođenja Briselskog sporazuma

avgust – novembar 2014. godine





HVALA NA PAŽNJI!

WWW.BIRODI.RS

Biro za društvena istraživanja (BIRODI)