

Ратомир Миликић*

Институт за савремену историју, Београд

(НЕГАТИВНЕ) ПЕРСПЕКТИВЕ УЧЛАЊЕЊА КОСОВА И МЕТОХИЈЕ У САВЕТ ЕВРОПЕ – ОСВРТ НА СРПСКО И МЕЂУНАРОДНО ИСКУСТВО

Сажетак

У раду се са историјског аспекта сажима искуство Србије (СРЈ, СЦГ) приликом приступања Савету Европе, и анализирају се квалификације које су потребне за чланство у тој паневропској организацији. Компаративном методом се сагледавају искуства и захтеви који су били постављени Србији и образлаже се због чега то не би било реално остварљиво када је у питању евентуални захтев за чланство КиМ. Такође, у раду се износе и досадашње тачке сарадње Приштине са Стразбуром, као и преглед релевантних ставова органа те организације о КиМ. Сама чињеница да немали број чланица СЕ није признао самопроглашену независност КиМ додатно усложњава евентуални захтев за чланство, које очигледно не би могло да прати досадашње консензуалне одлуке доношене у Савету Европе.

Кључне речи: Савет Европе, Србија, Косово и Метохија, Мартијев извештај, демократски принципи, међународно право

* Аутор је научни сарадник у Институту за савремену историју у Београду са дипломатским искуством стеченим у Сталној мисији Републике Србије при Савету Европе.

Када су се 1999. године, на априлском заседању Парламентарне скупштине Савета Европе¹⁾, током трајања НАТО агресије на СРЈ, чули гласови посланика о кршењима људских права на Косову и Метохији²⁾, мало ко је могао и да помисли да би у неко скорије време могло да се у први план стави питање чланства и СРЈ, а још мање КиМ у тој организацији.

Важно је знати да је већи део Европе у то доба већ постао пуноправни члан те организације. Посебно велики број нових чланова СЕ је стекао након пада Берлинског зида. Што се тиче земаља региона, Словенија је постала члан 1993. године, Македонија и Албанија су то учиниле 1995. године, да би наредне, 1996. године пуноправно чланство стекла и Хрватска. Процес приступања Босне и Херцеговине тој организацији завршен је 2002. године, непуних годину дана пре него што је и државна заједница Србије и Црне Горе окончала свој пут ка Стразбуру (3. априла 2003. године).³⁾

Како су званичници у Приштини својим честим најавама недвосмислено обелоданили жељу да Косово и Метохија приступи међународним организацијама, а притом су међу основним приоритетима навели управо тежњу ка чланству у тој паневропској организацији, сматрали смо да би било корисно ако бисмо на један објективан и историјским чињеницама поткрепљен начин, аргументовано објаснили зашто то чланство није у овом тренутку изгледно, уколико би се примењивали исти аршини који су важили за Србију и друге земље када су постале чланице.

Зато је пре свега потребно да побројимо основне кораке који се траже од сваке земље кандидата за чланство у Савету

1) Архив ПСЦЕ, Official Report of debates, Vol. 2, Twelfth Sitting, 28 April 1999.

2) У дубоко подељеној атмосфери која је пратила дискусију о Југославији, знатан број посланика је говорио против стереотипа и црно беле слике која се сервирала у већем делу западне јавности. Поред њих, група руских посланика тражила је да се осуди чин агресије НАТО пакта на суверену земљу који је противан међународном праву. Посебну занимљивост овом заседању даје чињеница да су се у исто време у Стразбуру налазили и председник Одбора за спољне послове Скупштине СРЈ Љубиша Ристић, Милан Божић, савезни министар без портфеља и заменик градоначелника Београда, као и висока делегација Министарства спољних послова СР Југославије. Они су боравили у Савету Европе на позив политичке групе Уједињена европска левица, али им проалбански расположен председник ПСЦЕ лорд Расел Џонстон није дозволио да се обрате посланицима Парламентарне скупштине Савета Европе.

3) Црна Гора је након раздруживања још једном аплицирала за чланство у СЕ и примљена 11. маја 2007. године. Процес пријема био је толико кратак зато што је Црна Гора све услове испунила још у оквиру СЦГ.

Европе⁴⁾, као и стандарде који морају бити достигнути да би се могло приступити разматрању захтева за чланство у Савету Европе. Не улазећи у правну расправу о томе да ли Косово и Метохија уопште може да представља државу, важно је истаћи да су од 47 држава чланица Савета Европе, њих 34 признале Косово као државу, док преосталих 13 то нису учиниле.⁵⁾

Сама процедура пријема у организацију је специфична и комплексна. Земља упућује молбу за пријем Генералном секретару Савета Европе, а потом се о иницијативи изјашњава Комитет министара Савета Европе (КМСЕ), који заседа на нивоу амбасадора држава чланица, да би се, у случају повољног мишљења да се та иницијатива уопште узме у разматрање, тражило и мишљење од Парламентарне скупштине Савета Европе (ПССЕ). Тек по добијању мишљења тог тела, одлуку о чланству доноси Комитет министара. Та процедура у начелу траје и по више година, а својеврсни рекордер је била Југославија, за коју је прва иницијатива за чланство или друге видове институционализоване сарадње била покренута још 1955. године (тада се радило о евентуалном пријему ФНРЈ у својству посматрача), а потом још и 1990. (СФРЈ), 1998, као и 2000. године (СРЈ). Последња иницијатива је резултирала пријемом, 2003. године, али не СР Југославије, већ земље с потпуно новим именом и уређењем, државне заједнице Србије и Црне Горе.⁶⁾

- 4) Ближе о томе видети у В. Ђерић, *Чланство државе у Савету Европе*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001. године.
- 5) Поред Србије, као њен саставни део Косово и Метохију признају Русија, Шпанија, Грчка, Кипар, Румунија, БиХ, Словачка, Молдавија, Азербејџан, Јерменија, Украјина и Грузија. Истоветан став заступа и Ватикан, који у Савету Европе ужива статус посматрача.
- 6) Након што је током педесетих година испољила интересовање за чланство у статусу посматрача, Југославија је током седамдесетих година двадесетог века била прва земља иза гвоздене завесе која је приступила појединим конвенцијама СЕ. Иако је развијана врло разноврсна сарадња, после смрти Јосипа Броза Тита, постепеним попуштањем стега и јачањем грађанског активизма у источноевропским и централноевропским земљама, Југославија полако губи репутацију најлибералније комунистичке земље. Средином осамдесетих (1985), уследила је посета прве делегације посланика ПССЕ Југославији, да би СФРЈ добила статус специјалног госта у ПССЕ 8. јуна 1989, а 1990. затражила и место сталног члана. Међутим, при крају процедуре пријема, 25. новембра 1991, због почетка ратних дешавања у Југославији, тај поступак је прекинут. Следећи период (1991–2000) обележили су распад СФРЈ и крвави сукоби на њеним рушевинама. Иако је грађански рат већ почео да се распламсава на подручју бивше Југославије, а земља кренула у растакање на саставне републике, тај период почиње обустављањем процедуре пријема СФРЈ у Савет Европе 25. новембра 1991. То је био увод у једну по Београд мучну и дуготрајну епизоду, када су – у тренутку кризе идентитета Савета Европе будући да су прокламована демократија и заједничке вредности обухватили највећи део Европе иза некадашње „гвоздене завесе“ – напе-

У Статуту Савета Европе (члан 3) дефинисани су општи услови за чланство у тој организацији. На првом самиту шефова држава чланица Савета Европе у Бечу 1993. године усвојени су и стандарди које кандидати морају да испуне да би остварили чланство у Савету Европе.⁷⁾ Приликом разматрања стања у једној земљи, посебно се утврђују достигнути стандарди у три кључне области: функционисање демократског система, поштовање људских права и владавина права.

У склопу поштовања демократског система, од држава се тражи пуна функционалност плуралистичког система, која се базира на вољи народа, поштеним изборима одржаним у складу са изборним стандардима СЕ (укратко – потребно је да постоји и да се поштује опште право гласа).⁸⁾ Исто тако, захтева се и пуно

тост и грађански рат на Балкану дали нову димензију и својеврстан нови разлог постојања не само Савету Европе већ и другим хладноратовским организацијама попут ОЕБС-а и НАТО-а. То је време када се резолуције и други документи у којима се помиње Југославија мере троцифреним бројевима. Једини светли период у то доба је сте релативно кратко време после Париско-дејтонског мировног уговора 1995. када су се изналазили начини да се СР Југославији додели некакав статус у ПССЕ, док су поједине бивше југословенске републике већ постале пуноправни чланови организације. Питање Косова и Метохије за неко време је ставило тачку на даље односе Стразбура и Београда. На кључна места ПССЕ дошле су личности које су се отворено залагале за независност јужне српске покрајине, а ратни сукоби су се поново нашли као тема пред посланицима ПССЕ – само без могућности одбране са југословенске стране. После доласка новог политичког руководства у СРЈ 2000. када је поднета нова кандидатура за чланство што је, после мноштва неочекиваних и непотребних компликација, коначно уродило пријемом у априлу 2003. Тада је после много правних, структурних и политичких проблема Југославија коначно добила своје место међу пуноправним чланицама најстарије европске организације.

- 7) У усвојеној декларацији се наводи да приступање: „...претпоставља да је држава кандидат своје институције и правни систем усагласила са основним начелима демократије, владавине права и поштовања људских права“ као и да ће „гарантовање слободе изражавања, посебно медија, заштита националних мањина и поштовање међународног права... бити одлучујући критеријум за пријем“ Наведено према В.Ђерић, нав. дело, стр. 27.
- 8) Приликом разматрања пријема Естоније и Летоније, ускраћивање права гласа русофној мањини покренуло је питање легитимитета захтева тих земаља за пријем у Савет Европе. У оба случаја пресудио је политички интерес да се у чланство приме те бивше републике СССР, с тим да је Летонија ипак пре самог приступања извршила извесну промену Закона о држављанству са циљем да постигне већу интегрисаност руске мањине у тој земљи, иако се доцније испоставило да је та промена пре козметичка, него суштинска. У обема државама русофона мањина, коју претежно чине Руси, али и Белоруси и Украјинци досељени на таласу индустријализације од 1940. до 1989, као и њихова деца рођена до 1. јула 1992, сврстана је у категорију „недржављана“, дотад непознату у међународном праву. Права „недржављана“ у Летонији и Естонији се донекле разликују, пре свега по томе што у Естонији „лица неодређеног држављанства“, како им је тамо званични назив, имају право гласа само на локалним изборима, под условом да у датој јединици територијалне самоуправе живе најмање пет година непрекидно, док у

поштовање поделе власти на извршну, законодавну и судску, као и уважавање демократског значаја несметаног деловања органа локалне демократије.⁹⁾ Последњи у том низу утврђених захтева који се поставља пред државе јесте родна равноправност у свим инстанцама власти.

Услови из домена поштовања људских права базирају се на *Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода*. При томе је у пракси минимални услов то да у земљи која се кандидује за чланство у Савету Европе нема систематских или озбиљних кршења људских права, и да се, ако је таквих кршења било, држава обавезе да ће предузети делотворне мере у погледу гоњења прекршилаца.¹⁰⁾ Такође, тражи се од нових чланица да приступе Конвенцији и појединим допунским протоколима уз њу, као и другим правним инструментима Савета Европе, и да све те међународноправне документе потпуно и делотворно примењују. Од земље кандидата се тражи да гарантује пуну слободу изражавања и слободу медија, као и заштиту мањина на својој територији.¹¹⁾

Кроз концепт поштовања владавине права од држава кандидата се тражи да имају одговарајући устав у коме поштовање људских права заузима видно место, као и укупни правни систем који је у складу са стандардима Савета Европе. Посебно се надзире функционалност и потпуна независност судства од извршне власти. У пракси се Савет Европе у већини случајева задовољавао испуњењем формалних услова у овом сегменту.¹²⁾

Летонији уопште немају право гласа. У време пријема у СЕ, 14. маја 1993, у Естонији је било 1.512.000 становника, од чега је око 30 посто било без држављанства. Данас број становника износи 1.312.000, од чега је 87.000 „недржављана“. Летонија је примљена у чланство 10. фебруара 1995, када је имала око 2.500.000 становника (данас их има 1.978.000), од чега су око 730.000 били „недржављани“ (данас 257.000).

- 9) Тај проблем је посебно дошао до изражаја у случају разматрања хрватског захтева за чланство, пошто је тадашњи председник Ф. Туђман одбио да потврди неколико кандидата опозиције за градоначелника Загреба.
- 10) В. Ђерић, нав. дело, стр. 33. Иначе, захтев СРЈ за чланство је 1998. године је остављен по страни и није разматран на КМСЕ због ситуације на КиМ. Тада је КМСЕ навео да би „била неопходна радикална промена политике Београда пре него што се захтев за пријем узме у разматрање“, Одлука КМСЕ са 639. састанка, 7-9 септембар 1998. године.
- 11) То је формализовано у фебруару 1993, када је разматран захтев за пријем Естоније. Тада је Парламентарна скупштина донела Препоруку ПССЕ бр. 1201, која се односила и на све наредне захтеве за чланство, као нацрт Допунског протокола о правима мањина уз Европску конвенцију за заштиту људских права. (Од тог нацрта се, међутим, одустало одлуком Комитета министара 1996. године, због непремостивих тешкоћа у погледу постизања консензуса.) Такође, од кандидата је надаље тражено и да ратификују Оквирну конвенцију о заштити националних мањина, као и Повељу о регионалним и мањинским језицима.
- 12) В. Ђерић, нав. дело, 45.

Након самопроглашене косовске независности 2008. године, Приштина се у првим годинама првенствено усредредила на обезбеђивање што шире подршке и признања међу чланицама УН. Потом је уследио период покушаја остваривања чланства у појединим глобалним међународним организацијама, као и регионалним, спортским или струковним удружењима.¹³⁾ Доласком Енвера Хоџаја на место „министра иностраних послова“ Косова¹⁴⁾ повећавају се и званично прокламоване аспирације непризнате државе за чланство у међународним институцијама, као и за што ширу потврду признања на међународном плану. У поступању косовских представника могу се уочити две фазе, свака са карактеристичном тенденцијом: док је у првом периоду преовладала тенденција ка што је могуће већем повећању броја билатералних признавања постојања засебне косовске државе, у потоњем је сва пажња усредсређена на чланство у међународним организацијама најширег спектра.

Како је примарни циљ Приштине, чланство у Уједињеним нацијама, онемогућен због непостојања критичне масе земаља за пријем у ту организацију и пре свега због чињенице да је за пријем новог члана УН потребно да ту одлуку подржи и Савет безбедности УН, што се у догледно време не може десити¹⁵⁾, а чланство у ОЕБС-у се стиче постизањем консензуса свих држава чланица, било је очигледно да ће се Приштина фокусирати на остваривање чланства у Савету Европе, које би могло да донесе жељену потврду поштовања високих стандарда у областима владавине права, демократије и људских права, а пре свега државности.

Косово је присутно у агенди Савета Европе још од половине деведесетих година двадесетог века¹⁶⁾. То је било посебно приметно у раду ПССЕ, кроз активности појединих посланика који су заговарали већу повезаност између Приштине и Стразбура.

С друге стране, сарадња Савета Европе са привременим институцијама Косова траје од 1999. године од када Савет има у Приштини канцеларију и активности на терену, све у оквирима

13) На том плану је један од најзначајнијих успеха Приштине било остваривање чланства у Светској банци и Међународном монетарном фонду 29. јуна 2009. године.

14) Фебруар 2011-децембар 2014. године.

15) *Правила и процедуре Генералне скупштине УН*, чл. 137.

16) Видети ближе у Р. Миликић, *Југославија и Савет Европе 1980-2003*, Службени гласник-Институт за савремену историју, Београд, 2012.

постављеним Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН, којом је регулисано међународно присуство и ангажовање на КиМ. У целини гледано, Савет Европе од тада на Косову и Метохији спроводи многобројне активности било самостално, било у сарадњи са ЕУ. Фактичко смањивање капацитета УНМИК-а и почетак ангажовања Еулекса представљало је изазов за однос Савета Европе према косовским институцијама, које су почеле да захтевају де факто признавање капацитета и карактера пуноправних државних институција. Статусно неутрални рад Савета Европе и других међународних организација на Косову је у том контексту ослабљен и постајао је извор тензија са аспекта практичног рада у оквиру пројеката сарадње у којима су партнери СЕ и институције Косова.

На Косову и Метохији су уз сагласност Републике Србије примењени извесни облици мониторинг механизма Савета Европе. Наиме, Савет Европе је, на бази свог споразума са УНМИК-ом из 2004. године примењивао два мониторинг механизма – о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и Конвенције о спречавању мучења. Реч је, дакле, о надгледању поштовања права мањина у пракси као и о надзору над мерама за спречавање нечовечног или понижавајућег поступања у затворима и другим сличним установама.¹⁷⁾

Контакти које су званичници КиМ имали са представницима Савета Европе кретали су се у широком распону од избегавања до отворених сусрета у седишту Савета Европе у Стразбуру. У периоду до 2010. године, и поред тога што су им се приштинске власти у више наврата обратиле писменим путем, нико од званичника СЕ није одговарао на такве покушаје комуникације.¹⁸⁾

17) На 1102. заседању КМСЕ, 12. јануара 2011. усвојен је Одговор на препоруку ПССЕ „Ситуација на Косову и улога Савета Европе“. Тим одговором се Секретаријат СЕ обавезао да сачини Студију изводљивости мониторинг механизма СЕ на КиМ, као да утврди на који је начин могућно појачати улогу СЕ на КиМ. Након више од године дана рада на предлогу споразума о сарадњи УНМИК-а и СЕ и изрази оквира за примену мониторинг механизма на КиМ, даља активност на том плану је обустављена на састанку Групе за демократију, 17. априла 2012.г. На том састанку је делегација Албаније изнела мишљење да споразум између УНМИК-а и СЕ није потребан, односно да УНМИК нема капацитета да потписује било шта у име КиМ нити да примењује споразум на Косову. Како није постојао консензус, закључено је да се рад на нацрту одлаже до даљег. Како су уследили разговори Београда и Приштине под покровитељством ЕУ у Бриселу, питање институционализације примене мониторинг механизма Савета Европе на КиМ остало је нерешено.

18) Током 2010. „председник и премијер Косова“ су покушали да се званично обрате генералном секретару СЕ у циљу промовисања „независности“ и отварања питања статуса

Онда су власти самопроглашеног Косова отвориле и свој „конзулат“ у Стразбуру, надајући се да ће тако олакшати успостављање сталних веза између Приштине и руководећих органа Савета Европе.

С друге стране, у марту 2013. године, „министар спољних послова Косова“ Енвер Хоџај боравио је у Стразбуру и Паризу. Он се 13. марта сусрео са Генералним секретаром СЕ Торбјорном Јагландом (у згради Савета Европе, али у неформалном облику, без медија и давања изјава). Хоџај је у разговору са Јагландом истакао да Косово жели да успостави што тешњу сарадњу са СЕ и да је вољно да прихвати стандарде СЕ. Приликом сусрета са гувернером Банке за развој Савета Европе Ролфом Венцелом у Паризу крајем марта (када је боравио у билатералној посети Француској) Хоџај се интересовао за модалитете учлађења Косова у Банку СЕ.

Генерални секретар СЕ Т.Јагланд се у два наврата током 2014. године у Стразбуру срео са приштинским званичницима на њихов захтев. У првом од тих сусрета, 8. јула 2014. године, Јагландов саговорник, Енвер Хоџај је најавио да ће након формирања нове владе у Приштини, поднети захтев за пријем у Савет Европе. Други сусрет је уследио 17. децембра, непосредно након формирања Владе у Приштини, с новим „шефом косовске дипломатије“ Хашимом Тачијем. Тада је Тачи обавестио Јагланда о намери да поднесу захтев за пријем у СЕ почетком 2015. године. Те најаве се ипак нису оствариле до тренутка писања овог рада, почетком фебруара 2016. године.

С друге стране, и поред неколико резолуција ПССЕ о КиМ којима је усаглашен (мимо постојећих модалитета) начин присуства Скупштине КиМ у раду ПССЕ (али без права гласа), можда највише пажње, како међународне, тако и оне у Србији и региону, а по свему судећи и досад највећи успех српске делегације у ПССЕ, постигнут је усвајањем извештаја Дика Мартија о трговини људским органима на Косову и Метохији 2011. године.¹⁹⁾

Косова у тој организацији. Водећи рачуна о деликатности питања, генерални секретар није реаговао на то обраћање, али је подсетио на важећу инструкцију о начину комуницирања са представницима локалних власти, која не доводи у питање статусно неутрални приступ СЕ на Косову.

19) О извештају Дика Мартија и активностима српске делегације у ПССЕ видети ближе у: Др Ратомир Миликић, мр Дејан Бурсаћ, „Парламентарна дипломатија у процесу европских интеграција Србије с посебним освртом на СЕ и ЕУ: изабрана искуства из

У том извештају је истакнута морална обавеза да се реше ужасни злочини, као и судбина несталих. Именовани су Дреничка група ОВК и садашњи шеф дипломатије, донедавни премијер привремених институција у Приштини Хашим Тачи и његови сарадници, као најодговорнији за нестанке заробљених лица и за трговину њиховим органима. Такође је осветљена и улога клинике „Медикус“ у нелегалним трансплантацијама људских органа. До данас је остало спорно у чијој надлежности би требало да буде целовита истрага језивих злочина почињених над недужним људима којима су поједини припадници ОВК, по свему судећи, одстрањивали људске органе који су касније вероватно препродавани на црном тржишту. После жестоких расправа, у атмосфери великих тензија, одлучено је да се испитивањем навода из тог извештаја бави посебни међународни трибунал.

Значај Мартијевог извештаја је утолико већи што је њиме први пут званично, уз подршку једне важне паневропске институције, широј европској и светској јавности конкретно указано на злочине над српским и неалбанским живљем на простору КиМ и што су ти злочини везани за неке од најистакнутијих политичких лидера на КиМ. Такође, изричито је назначено да су се „најважније оперативне активности ОВК“ догађале пре, за време и непосредно после званичног конфликта на територији Републике Албаније, „где српске безбедносне снаге никада нису биле ангажоване“. Указано је и на профитерски аспект активности ОВК и њену повезаност са организованим криминалом.

Мартијев извештај послужио је као полазиште за потоњу активност специјалног тужиоца за истрагу о трговини људским органима на Косову и Метохији 1999. године Клинта Вилијамсона који је, са својим Специјалним истражним тимом (СИТФ), потврдио почетне Мартијеве наводе. Председница ПССЕ Ан Брасер оценила је да је „СИТФ ... пронашао убедљиве доказе за подизање оптужнице против неких бивших високих званичника Ослободилачке војске Косова, у вези са значајним кршењем људских права, који су у великој мери засновани на извештају Дика Мартија или су у складу с тим извештајем“. Притом је посебно указала на проблем застрашивања сведока.²⁰⁾ Генерални секретар Јагланд и сам

праксе“, зборник радова са међународног научног скупа *Дипломатија и култура Србије: стање и перспективе*, ИМПП, немачка фондација Ханс Зајдел, Београд, 29. јун 2015. године.

20) Архива Парламентарне скупштине Савета Европе, Саопштење за медије председника ПССЕ Ан Брасер од 30. јула 2014. године.

је по објављивању Мартијевог извештаја издао саопштење у коме је нагласио да „наводи о илегалној трговини људским органима не смеју остати непроверени“.

Колико је важан био Мартијев извештај јасно се види и из дугог и упорног одбијања привремених органа власти на КиМ да прихвате формирање Специјалног суда који ће испитивати наводе из Мартијевог извештаја. Питање преношења надлежности на Суд који се у формалноправном смислу неће налазити у њиховој јурисдикцији, а који ће имати задатак да процесуира неке од највиших функционера „државе“ али и лидера опозиционих странака, изазвало је дубоку институционалну кризу на КиМ и заочило активности Приштине на спољнополитичком плану.

Опет, с друге стране, наводи из Мартијевог извештаја нису суштински утицали на приступ Приштине Савету Европе, у том смислу да одустане од настојања за пријем. Само је дошло до промене смера тих настојања, тако да се наместо уобичајеног и логичног пута који води од главне ствари ка споредним стварима, кренуло управо супротно, од посебног и релативно периферног, ка општем, тј. главном. Наиме, поред тога што чланство у Савету Европе подразумева потписивање и ратификовање његових основних инструмената, државе чланице су склапале и поједине парцијалне споразуме, од којих су неки били отворени за приступање и оних земаља које нису чланице СЕ. Приштина је сада била присиљена да одабере управо тај приступ, покушај уласка у СЕ на „мала врата“, преко парцијалних споразума.

Као први такав корак, послужио је захтев за чланство у Банци за развој СЕ 2013. године. Након поменутог неформалног сусрета у марту 2013. године Е. Хоџаја са званичницима Банке, којом приликом се интересовао за модалитете чланства држава нечланица СЕ²¹⁾, уследио је и њихов формални захтев за чланство у Банци.²²⁾ Управни одбор Банке је о томе одлучивао на састанку на Малти 14. јуна 2013. године и Косово је одлуком велике већине чланица примљено у чланство Банке за развој СЕ.²³⁾

21) До тада је једино Ватикан имао статус који му је омогућавао да као нечланица СЕ буде чланица Банке.

22) Важно је нагласити да су услови за стицање чланства у парцијалним споразумима СЕ различити од оних који су прописани за чланство у СЕ. Исто тако, они су различити од споразума до споразума па је негде предвиђено испуњење одређених предуслова, док другде то није случај. Осим тога, велике су разлике у самој процедури одлучивања, тако да је негде предвиђена проста, другде квалификована већина, док су у појединим случајевима оснивачи предвидели и консензус.

23) За чланство је гласало 30 представника држава чланица, против су били представници Србије, Молдавије, Грузије, Кипра и Шпаније, док су уздржани били представници

Иако је Србија захтевала одлагање одлучивања о том захтеву, тражећи образложене ставове других земаља о том питању, велики број земаља је, износећи очигледно синхронизовану аргументацију, изразио подршку пријему КиМ у Банку. При томе се инсистирало да се одлука о томе донесе током самог тог састанка.

Иступање правног саветника Банке било је кључно за касније стављање ове одлуке на гласање. Он је, наиме, указао на поједине чланове у *Правилима процедуре* који се, како је рекао, „могу тумачити у том смислу да дозвољавају члановима Савета да и без одлуке УО разматрају поједина питања“. Тим својим тумачењем он је дао легитимитет примењеној процедури и доношењу одлуке на текућем састанку.

Србија је том приликом истакла аргументе против пријема полазећи пре свега од чињенице да се пријемом Косова у Банку грубо крши Статут Савета Европе у делу који говори о директном деловању против интереса једне чланице. У исто време, Србија је упозорила на напуштање статусно неутралног приступа СЕ према КиМ.

Како је Банка СЕ аутономна институција, то чланство је било остварено без формалног става Комитета министара СЕ јер се тичало искључиво рада Банке и њених чланица, којих је до тада било 40 (Русија, Велика Британија и поједине друге земље чланице СЕ нису биле заинтересоване за приступање том парцијалном споразуму).

Осокољено тим почетним успехом, већ наредне, 2014. године, КиМ подноси и два нова захтева за чланство у друга два парцијална споразума СЕ – Венецијанској комисији²⁴⁾ и Европској фармакопеји²⁵⁾, додуше с различитим исходом.

Након што му је упућен косовски захтев за чланство у Венецијанској комисији, КМСЕ је 11. јуна 2014. године, гласањем,

БиХ, Швајцарске и Свете Столице. Бугарски представник није учествовао у гласању, не желећи да призна регуларност процедуре пријема.

- 24) Венецијанска комисија, званично Европска комисија за демократију путем права, основана је 1990. године као консултативни орган Савета Европе састављен од независних стручњака за уставноправна питања, ради помоћи у демократској транзицији некадашњих социјалистичких земаља. Од самог оснивања у њеном раду су могле да учествују и европске државе које нису чланице СЕ, а од 2002. то право имају и ваневропске земље. Косово је постало 60. чланица Венецијанске комисије.
- 25) Савет Европе је 1964. усвојио Конвенцију о изради Европске фармакопеје ради утврђивања и непрестаног усавршавања стандарда квалитета, дозирања и тестирања лекова и медицинских средстава за људску и ветеринарску употребу. На основу те конвенције је 1996. године као један од директората Савета Европе основан је Европски директорат за квалитет лекова.

донео одлуку о пријему КиМ у Венецијанску комисију.²⁶⁾ Усвајање одлуке уследило је након дебате која је показала дубоку поделу међу чланицама СЕ у вези са тим захтевом.

Као и у случају Банке, Србија је уз подршку других делегација тражила одлагање расправе, као и достављање писаног правног мишљења секретаријата СЕ о импликацијама пријема КиМ у Венецијанску комисију, с обзиром на чињеницу да немали број чланица СЕ не признаје КиМ као државу). Прибављена су два мериторна мишљења, највећим делом међусобно потпуно сагласна, али су оба њихова аутора, и представник Департмана СЕ за правне савете и секретар Венецијанске комисије, оставили могућност за различита тумачења правних импликација пријема Косова у Венецијанску комисију. Закључено је само да је питање пријема пре свега политичко, а не правно питање. У погледу положаја КиМ након пријема, у мишљењу је истакнуто да ће све државе чланице Венецијанске комисије, без обзира на то како су гласале о нацрту одлуке о пријему, имати обавезу да сматрају Косово пуноправним чланом Венецијанске комисије и да ће Косово, у суштини, учествовати у њеном раду равноправно са осталим чланицама Комисије. Посебно се мора истаћи да је Косово примљено, као што је то био случај и приликом пријема у Банку, без коришћења фусноте.²⁷⁾

Ток и исход тог састанка КМСЕ потврдили постојање потпуно опречних ставова према пријему Косова у Венецијанску комисију. Иницијативу за пријем КиМ водила је Немачка, уз пуну сарадњу Француске, Велике Британије и Италије и подршку већине чланица СЕ (из ЕУ). Покушаји Шпаније, Србије, Кипра, Русије, Азербејдана, као и других земаља, да се одлука одложи за наредни састанак, како би се оставило време да се проучи правно

26) Одлука је донета са 35 гласова за, шест против (Србија, Русија, Шпанија, Кипар, Молдавија и Азербејџан) и шест уздржаних (Словачка, Румунија, Јерменија, Грузија, Украјина и БиХ).

27) У СЕ од 2008. године користи стандардна фуснота „Све референце на Косово, било у погледу територије, институција или становништва, у овом тексту, треба разумети у пуној сагласности са Резолуцијом СБ УН 1244 и без прејудуцирања статуса Косова“. Средином 2012. године ЕУ је тражила да се та фуснота замени оном договореном у Бриселу, која гласи: „Овај назив не прејудуцира ставове о статусу и у складу је с Резолуцијом СБ УН 1244 и с мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова“. Савет Европе се нашао у неугодном положају, зато што су локалне власти на КиМ одбиле даљу сарадњу са Канцеларијом СЕ у Приштини, што је довело у питање и наставак реализације заједничких програма ЕУ/СЕ на КиМ. У договору с Београдом, утачено је да се тзв. „бриселска фуснота“ може користити строго ограничено, само у оним документима који се односе на спровођење заједничких програма ЕУ/СЕ на КиМ, док за сва остала питања и даље важи стандардна фуснота.

мишљење и последице пријема Косова у Венецијанску комисију, били су одбачени. Тиме је манифестована намера носилаца иницијативе да се по том питању наметне став већине, као и њихова потпуна неспремност да се узму у обзир, пре свега, аргументоване правне али и политичке резерве земаља које су се противиле пријему Косова у Венецијанској комисији.

У том контексту вреди нагласити да је била доведена у питање очекивана безрезервна подршка пријему КиМ у Венецијанску комисију неких земаља које су признале самопроглашену независност Приштине. Португал је исказао озбиљне резерве према читавој иницијативи, посебно према томе да Косово буде примљено без коришћења фусноте. Холандија и Шведска изразиле су озбиљне дилеме у вези са легалитетом одлуке и укупним импликацијама пријема Косова.

Током 2014. године Косовска медицинска агенција је у два наврата подносила захтев за статус посматрача у Европској фармакопеји – парцијалном споразуму Савета Европе за контролу и анализу лекова и медицинских средстава.

Први пут, Косовска медицинска агенција је у марту 2014. године поднела захтев за добијање статуса посматрача при Европској фармакопеји. Захтев је разматран на састанку Комисије Европске фармакопеје 17. јуна 2014. године и том приликом одбијен, због противљења представника Републике Србије (за позитивну одлуку је, према правилима процедуре, била потребна сагласност свих чланица). Украјина и Норвешка су том приликом биле уздржане.

Други пут, Косовска медицинска агенција је поднела захтев за добијање статуса посматрача при Европској фармакопеји у децембру 2014. године. У односу на претходни захтев, овај је био сужен: у њему се тражило да се дозволи учешће квалификованих посматрача само на појединим састанцима Фармакопеје, како је то процедурално предвиђено за државе које нису чланице СЕ. И тај захтев је био одбачен сличним резултатом гласања 2015. године, тј. опет није био постигнут консензус.

Као најсвежији пример става Савета Европе о Косову и Метохији, може се узети усвајање Резолуције бр. 2094, 28. јануара 2016. године, када је велика већина посланика ПССЕ усвојила критике на рачун стања људских и мањинских права, као и владавине права и борбе против корупције на КиМ. Истовремено, поред критика због непримењивања основних демократских

начела у функционисању КиМ и позива да се примени све оно што је било договорено у преговорима под окриљем ЕУ у Бриселу, Резолуцијом је такође тражено да Биро ПССЕ размотри нове модалитете учешћа приштинске делегације у раду ПССЕ, али и уз обавезно присуство неалбанских посланика.

За ово разматрање посебно је занимљиво појашњење аутора текста Резолуције, шпанског посланика Августина Кондеа.²⁸⁾ Он анализира захтев КиМ за остваривање чланства у Унеску, које Приштини није донело жељене резултате због недовољне подршке, и истовремено упозорава власти КиМ да „не покушавају да подносе захтеве за чланство у међународним организацијама искључиво у циљу потврђивања државности“.

Исто тако, у ставу 8. наведеног појашњења, Конде преноси да су му Приштинске власти, током његове скорашње посете КиМ (као и нешто раније и Београду), указале да планирају да поднесу захтев за чланством у СЕ почетком 2016. године, као и да све (албанске) политичке снаге у скупштини КиМ то подржавају. Једно од образложења тог захтева гласило је да би Косово на тај начин остварило приступ Европском суду за људска права у Стразбуру. Не доводећи у питање важност те теме, А. Конде је наведени аргумент оспорио (а ПССЕ резултатом гласања његов став подржала), указујући да КиМ има друге могућности (и уставну обавезу) да примењује стандарде СЕ и без чланства у тој организацији. Посебно је истакао стручну помоћ коју СЕ пружа различитим правосудним институцијама на КиМ, која има за циљ побољшања и остваривања стандарда.

Сагледавајући све стандарде и поступке које примењују државе које желе да постану чланице Савета Европе, тешко је замислити КиМ као део те паневропске организације. Када је Савет Европе основан 1949. године, у ратом разрушеној и идеолошки дубоко подељеној, готово расцепљеној Европи, он је требало, како је замишљено, да представља брану демократског света према комунистичкој идеологији иза гвоздене завесе; да сачува и обједини заједнички именитеље слободног и плуралистичког света, наспрам једноумља и „црвене опасности“.

Савет Европе је сматрао да Југославија, колико год либерална и дисидентска била у односу на друге земље совјетског ла-

28) Архива ПССЕ, документ ПССЕ бр. 13939, став 7.2.

гера и ма колико су се за идеју о везивању Београда за Стразбур заложили земље оснивачи, Велика Британија, Француска, али и Грчка и Турска (с којима је била у Балканском савезу), половином педесетих година двадесетог века, није досегла минималне критеријуме који су потребни и за посматрачки статус у тој организацији. Недостајало је поштовање слободе говора и основних постулата демократског друштва. Југославија је са своје стране одговорила захлађењем односа са Стразбуром, али је то било подигнуто на толико висок ниво, да се на ту иницијативу осврнуо и Јосип Броз Тито у свом говору у Карловцу 27. јула 1955.²⁹⁾

Такође, Шпанија и Португал деценијама, све до окончања диктатура у тим земљама, нису могле да приступе Савету Европе. Нешто другачији случај је био са Грчком, која је као земља чланица, због војног удара и под претњом искључења, сама иступила из те организације, да би се вратила тек по успостављању демократских институција у земљи. озбиљне критике и извесне санкције, како због војних удара, тако и због системског нефункционисања извесних државних органа, или непоштовања слободе говора, или других људских права, искусице су бројне државе чланице, попут Турске, Русије, Мађарске, Украјине, али и Велике Британије.³⁰⁾

Оно што је заједнички именитељ за све наведене чланице јесте да су у питању међународноправни субјекти, тј. признате државе. Иако смо навели да нећемо улазити у правну расправу о томе да ли је КиМ држава или није, сама чињеница да је 34 од 47 земаља чланица СЕ признало КиМ као државу, значи много, али и ништа. Према правилима СЕ за чланство је потребна двотрећинска већина у КМСЕ, а затим и иста таква већина у Парламентарној скупштини СЕ. Ако судимо на основу чињенице да је гласање на Комитету министара СЕ у прошлости често одступало од тога да ли је нека држава признала КиМ или не, као и да све досадашње резолуције и препоруке ПССЕ нису имале такву квалификовану подршку уколико се с тим није сагласила и делегација Народне скупштине Републике Србије, извесно је да би то хипотетичко питање свакако представљало извор озбиљне поделе унутар организације.

29) Видети детаљније у Р. Миликић, *Заборављена европска епизода: Југославија и Савет Европе 1949-1958*, Институт за савремену историју, Београд 2014.

30) Посебно имајући у виду неизвршење пресуде Европског суда за људска права, у случају Херст 2 против Велике Британије, где од 2004. године, Британија не жели да омогући затвореницима право гласа на изборима.

До сада није била пракса да се кандидати примају без начелног консензуса, како између влада чланица, тако и без већинске подршке у ПССЕ. Управо стога су многи процеси приступања толико и трајали, али се тиме чувала унутрашња кохерентност Савета Европе и истовремено су постизани виши стандарди у земљама кандидатима.

У тренутку када се Савет Европе суочава с великим изазовима због кризе у Украјини, санкција и неучествовања руске делегације у раду Парламентарне скупштине, избегличке кризе и дерогације поштовања људских права у Европи, као и финансијских и идеолошких размимоилажења у раду ове значајне паневропске организације, верујемо да је најмање потребно изазивање додатних оштрих подела приликом разматрања евентуалног захтева Приштине.

Неке земље кандидати су лакше и брже приступили Савету Европе, некима су преговори краће трајали, некима је било условно омогућено да приступе, али је око свих захтева био постигнут консензус. Савету Европе није потребна још једна тачка размимоилажења, посебно не она коју је тешко представити као исправну и у духу свега онога за шта се СЕ залаже. У свим актима које је СЕ усвојио о КиМ, поред констатованог напретка, увек се истичу озбиљни недостаци у поштовању свих начела и стандарда владавине права, демократије и људских права.

Пријем новог кандидата који не испуњава ни основне услове који су били прописани за земље осниваче 1949. године, кога не признају све земље као државу, а и на чије се званичнике, неке од њих, односе најстрашнији наводи о трговини људским органима садржани у јединственом извештају те исте организације (Мартијев извештај), представљало би негирање саме сврхе постојања једине паневропске организације која слови за храм владавине права.

Ово је пример где се мора принципијелно држати постављених стандарда, у циљу функционисања саме организације, а не поводити се дневнополитичким потребама појединих земаља највећих контрибутора буџету СЕ. Буду ли погажени ти стандарди, с разлогом ће се поставити питање даљег правца и домета деловања Савета Европе.

Парламентарна скупштина Савета Европе је увела посланике скупштине КиМ кроз једну форму ванинституционалног посматрачког статуса, који ће се у наредном периоду додатно усаглашавати. На тај начин, кроз проактивни приступ,

Парламентарна скупштина није изашла из оквира статусне неутралности, али је с друге стране омогућила континуирани дијалог, уз сагласност делегације Народне скупштине Републике Србије. Наставак делања у том правцу, чак и уз евентуалну институционализацију (статус специјалног госта у ПССЕ), омогућио би Савету Европе да остане форум за размену идеја и да подстиче примену и унапређење свих кључних стандарда на КиМ, без преке потребе да се уопште разматра евентуални захтев за чланство.

ЛИТЕРАТУРА

- Берић, Владимир, *Чланство државе у Савету Европе*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001. године.
- Миликић, Ратомир, *Заборављена европска епизода: Југославија и Савет Европе 1949-1958*, Институт за савремену историју, Београд 2014.
- Миликић, Ратомир, *Југославија и Савет Европе 1980-2003*, Службени гласник-Институт за савремену историју, Београд, 2012.
- Др Миликић, Ратомир, мр Бурсаћ, Дејан „Парламентарна дипломатија у процесу европских интеграција Србије с посебним освртом на СЕ и ЕУ: изабрана искуства из праксе“, зборник радова са међународног научног скупа *Дипломатија и култура Србије: стање и перспективе*, ИМПП, немачка фондација Ханс Зајдел, Београд, 29. јун 2015. године (зборник у штампи).
- Архива Комитета министара СЕ.
- Архива Парламентарне скупштине Савета Европе (већим делом доступна на и на интернет презентацији организације www.coe.int).
- Правила и процедуре Генералне скупштине УН.

Ratomir Milikic

(NEGATIVE) EFFECTS OF KOSOVO AND METONIJA'S MEMBERSHIP OF THE COUNCIL OF EUROPE WITH REFERENCE TO SERBIAN AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Resume

From a historical perspective the paper encapsulates the experience of Serbia (the Federal Republic of Yugoslavia, Serbia and Montenegro) in the process of accession to the Council of Europe (CoE), analyzing the qualifications required for membership of the pan-European organization. A comparative method has been used to

explore the experiences and requirements set for Serbia, providing an explanation as to why a possible move by Kosovo and Metohija to join the CoE would be unfeasible. Having listed the points of cooperation between Pristina and Strasbourg, the paper is also offering a breakdown of relevant views on Kosovo and Metohija by the organization. The number of CoE member states that haven't recognized the self-proclaimed independence of Kosovo and Metohija is not small, which only adds to the complexity of a request for membership, hardly in accord with the consensual decisions the CoE has reached thus far.

Key words: Council of Europe, Serbia, Kosovo and Metohija, Marty's report, democratic principles, international law

* Овај рад је примљен 17. фебруара 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. марта 2016. године.