

**KONAČNI IZVEŠTAJ
AD HOC KOMISIJE
ZA RAZMATRANJE PROCESA ODREĐIVANJA GRANICE
IZMEĐU
REPUBLIKE KOSOVA I REPUBLIKE CRNE GORE**

PREDAT PREDSEDNICI REPUBLIKE KOSOVA

30. MARTA 2016. GODINE

PRIŠTINA, KOSOVO

Fletcher M. Burton
Frederick Newton
Herbert Wilmes

SADRŽAJ

Ad hoc komisija je došla do zaključka, na osnovu tehničkih i zakonskih kriterijuma, da je proces Kosova o određivanju granice sa Crnom Gorom, jasno izvršen u skladu sa međunarodnim standardima.

U interesu transparentnosti, mi ovom izveštaju prilažemo ovaj široki materijal o sporazumu o granici, koji je predstavljen od strane podržavaoca i njegovih kritičara (pogledaj aneks).

ISTORIJA

15.03.2016. godine, predsednica Republike Kosova je osnovala Ad hoc Komisiju sastavljenu od tri međunarodna stručnjaka, Fletcher-a M. Burton-a, Frederick-a Newton-a, Herbert-a Wilmes-a, koji imaju višegodišnje profesionalno i praktično iskustvo sa evropskim granicama, u regionu i na Kosovu. (Za biografske informacije, pogledajte obaveštenje iz Predsedništva u aneksu).

Predsednica je mandatirala Ad hoc Komisiju kako bi ona razmotrila i ocenila rad Državne komisije za određivanje i održavanje državne granice – posebno *proces* u kojem je Državna komisija sarađivala sa istim organom iz Republike Crne Gore, radi postizanja sporazuma o njihovoj zajedničkoj granici. (Koji ćemo nadalje zvati „Kosovski proces“).

Obe državne komisije su se zajedno sastale na 16 dvodnevnih sednica tokom perioda od 2012. godine do 2015. godine. Njihovi sastanci su obavljeni u različitim mestima na Kosovu i u Crnoj Gori, uz uzajamno potpisane protokole i uz predsedavajućom institucijom, koja je bila domaćin sastanka. Obe države, koje su bile zastupane na ministarskom nivou, potpisale su Sporazum u Beču, 26.08.2015. godine.

GLEDIŠTA AD HOC KOMISIJE

U svojstvu Ad Hoc Komisije, mi smo pratili naš mandat, u periodu od 15-29.03. 2016. godine. Mi smo predstavili konačni izveštaj u sadašnjem obliku sa nalazima i preporukama, 30.03.2016. godine, predsednici Kosova.

Tokom našeg rada, mi smo imali sjajnu saradnju sa svim Kosovarima koji su imali stručni, institucionalni, politički ili lični interes – o sporazumu granice sa Crnom Gorom. Međunarodne stranke, iz vojne i diplomatske zajednice u Prištini su takođe velikodušno radili. Mi želimo da izrazimo našu posebnu zahvalnost predsednici Kosova i njenoj ekipi na njihovoj izvanrednoj podršci.

Ad Hoc Komisija je održala široke konsultacije i izvršila je intenzivne studije. Mi smo uz poštovanje saslušali sva gledišta. Posebnu pažnju smo posvetili određenim dokumentima i kartama. Državni, vladini i partijski lideri visokog nivoa u Prištini su takođe izneli njihova gledišta nama. 23.03.2016. godine, mi smo putovali po graničnom regionu kako bismo se sastali sa predsednicima opština i zainteresovanim građanima. 24.03.2016. godine putovali smo na granicu i dobili smo potpune informacije prvo u blizini Čakora a zatim i u blizini Kule.

Mi smo se zaista više koncentrisali na naše istraživanje na Čakoru i Kuli, dve sporne tačke. Mi smo se trudili da održimo nepristrasno gledište na spor, oslanjajući se na naša kolektivna stručna iskustva i međunarodnu perspektivu. Od građana smo shvatili duboka osećanja koja se povezuju sa ovim pitanjem – kao što se to dešava u čitavom svetu, posebno kada je reč o podeli granice.

Četiri predsednika opština, koje smo povezali na graničnoj liniji sa Crnom Gorom, sastali su se sa nama kako bismo razgovarali o sporazumu o granici. Oni su predstavljali stranke kako u Vladi Kosova, tako i opoziciju. Dvojica od njih su sa podelili rezolucije iz njihovih Skupština opština, koje tretiraju pitanje granice, jednu drugu indikaciju političkog i javnog mnjenja. (pogledajte dole navedene linkove i aneks kako biste videli rezolucije).

<https://kk.rks-gov.net/peje/News/Advertisement/Takimi-i-jashtezakonskem-i-Kuvendit-te-Pejes.aspx>

<https://kk.rks-gov.net/decan/Shpalljet.aspx>

Tokom naših konsultacija sa predstavnicima KFOR-a, mi smo utvrdili da karte KFOR-a, koje su trenutno u upotrebi, prate istu graničnu liniju kao i opštinske granice graničnih opština u graničnoj zoni Kosovo- Crna Gora, takođe je ista linija određena i od strane državnih komisija. Mi smo utvrdili da karte američke vlade pokazuju da je ova granica veoma bliska sa istim granicama opština.

MEĐUNARODNO UPRAVLJANJE GRANICOM

Vrlo je važno da obe države imaju koristi od rezultata ove Ad hoc Komisije, kako bi se protokoli rada poboljšali, putem stvaranja bitnih međunarodnih standarda, obuhvatajući pitanja koja slede:

- Obe granične agencije deluju u istoj zgradi, istom objektu, sa istom opremom;
- Postavljanje jednog zajedničkog ANPR (Automatski radar za brojanje zone) i sistema tehnologije CCTV (Kamera za posmatranje);
- Upravljanje Obaveštajnom agencijom;
- Strateške ocene rizika;
- Strateške ocene pretnji; i
- Vršenje dužnosti koordinacija u kombinovanoj sredini.

Usvajajući ovakav pristup, dve susedne države će imati više saradnje, efektivnosti i efikasnosti u radu.

Mi smo nastavili naše konsultacije u Podgorici, u Crnoj Gori, ovog puta sa crnogorskim službenicima. 25.03.2016. godine, sastali smo se sa Državnom komisijom Crne Gore, koja je služila kao organ partner u vršenju ovog procesa. Ovaj zajednički razgovor nam je pomogao da shvatimo naš proces ovog sporazuma, posebno u vezi sa njegovim pravnim aspektima, kao i onim tehničkim. (Pogledaj aneks o materijalima koje je pružala crnogorska stranka).

Iako je naš mandat bio usredsređen na „kosovski proces“, mi smo i veliku važnost pridali konsultacijama i sa crnogorskим stranom. Mi smo im zahvalni na njihovoj saradnji. Mi iz našeg prethodnog iskustva znamo da podela granica nije samo jednostrano preuzimanje postupaka, već bilateralno; i da ovo nije prosto jedno bilateralno preuzimanje postupaka, već na kraju krajeva koordinisano preuzimanje postupaka. Podela je linija koja konvergira s obe strane.

NALAZI

Glavna naša konstatacija, koja se nalazi i na početku ovog izveštaja, kaže:

Ad hoc Komisija, je došla do zaključka, da je na osnovu osnovnih zakonskih i tehničkih kriterijuma, Kosovski proces određivanja granice sa Crnom Gorom, jasno ispunjava međunarodne standarde.

U **zakonskom** smislu, mi smo izdvojili tri kategorije od posebne važnosti:

ZAKONITOST: Kosovski proces je izgrađen na zakonski zdravom osnovu, na stubovima izgradnje države, obuhvatajući Ustav Jugoslavije iz 1974. godine, Ahtisarijev plan iz 2007. godine, Deklaraciju nezavisnosti Kosova iz 2008. godine, i Ustav Kosova iz 2008. godine. Ovi dokumenti ne samo da su formirali nezavisnu državu, već su formirali i njenu teritoriju.

Tako su granice Kosova izvedene iz administrativnih granica opština, koje su s druge strane podeljene u katastarske zone. Granice graničnih opština određuju državne granice. Ovaj zakonski osnov je bitan deo ograničavanja nezavisnog Kosova.

U slučaju granice Kosovo – Crna Gora, opštine Junik, Dečane, Peć i Istog, sastale su se kako bi odredile granicu. Ova granična linija se podudara sa onom koja je opisana u Ahtisarijevom planu u Aneksu VIII, 3.2 i koji se koristi u Kosovskom procesu.

U našem razmatranju ovog procesa, činilo nam se neophodnim da krenemo od zakona – koji je jasan – a da zatim razmotrimo karte – kojih je mnogo. Navodi o „realnoj teritoriji“ ili „prirodnih linija“, po zakonskom osnovu mogu da budu dezorijentujuće. Tematske i istorijske mape, bez ikakvog zakonskog osnova, mogu da nađu mesto u jednoj klasi, ali ne mogu biti postojane ni u jednoj sudnici.

Debata o granici nema veze sa državnom teritorijom, već sa stanjem teritorije. Državni simboli pokazuju teritoriju zemlje, koja je nacrtana kosovskim procesom.

KONSTANTNOST: U zakonskom okviru Kosova, opštine su oduvek postojale i njihove granice su obuhvatale celu teritoriju unutar njih. Mi smo našli sjajnu konstantnost katastarskih beleški, iz ranijih decenija, unutar opštinskih granica. Dalje, spoljna granica opštinskih granica takođe pokazuje ranije poreklo koje proizilazi iz Ustava iz 1974. godine koji je očuval stabilnost do danas. Ova granica je ista linija koja je određena i Kosovskim procesom. Kancelarije u kojima se čuju katastarski podaci, na državnom i opštinskom nivou, su adresa gde se treba obratiti radi potvrđivanja katastarskih informacija. Mi nismo mogli da nađemo dokaz da su informacije bile nepotpune ili falsifikovane. Međutim, optužbe su ozbiljne, i ukoliko ima potrebe treba da se tretiraju u legalnim institucijama Kosova.

SAGLASNOST: Državna granica između Kosova i crne Gore, kako je određena njihovim sporazumom iz 2015. godine, predstavlja „površinu koja vertikalno opisuje graničnu liniju zemljine površine koja deli teritoriju dve države, njihov vazdušni prostor, podzemni prostor i prostor pod vodom“. (Član 1, Sporazum o državnoj granici, koji je obuhvaćen u Aneksu).

Obe strane treba da saraduju u određivanju ovog vertikalnog prostora i njegove najpoznatije zemljische linije. Mi smo videli da su oni ovo uradili, kako se i traži od profesije opisivanja – koji je bez praznina. I oni su to uradili u duhu saradnje i poverenja.

U našim konsultacijama u Podgorici sa Državnom komisijom Crne Gore, mi smo otkrili isti zakonski pristup određivanja granice – izgrađen od katastarskih zona i opštinskih granica, i istu bazu postojanih podataka i katastarskih i opštinskih informacija. Njihov posao je u saglasnosti sa radom njihovog homologa na Kosovu; njihova određena potvrđna linija nema ničiju zemlju.

Zakonski i tehnički kriterijumi su bili ključni za državne komisije u određivanju jedne linije, kao i za Ad Hoc Komisiju, u ocenjivanju ovog procesa. Naglašavamo tri tehničke dimenzije:

MERENJE: Pronašli smo da je određena granična linija zasnovana na geometrijskim informacijama 1) administrativne granice koja je formirana između bivše Socijalističke Autonomne pokrajine Kosova i bivše Socijalističke Republike Crne Gore, 2) opštinskih granica unutar države Kosovo i unutar države Crne Gore, u dodiru sa graničnom linijom 3) katastarskom granicom dve države, gde se susreću sa susednom državom. Ad Hoc Komisija je našla da je ovo ograničavanje potvrđeno u praksi na osnovu trostrukih geometrijskih podataka.

Ograničavanje na osnovu samo jednog izvora, međutim, može biti netačan ili lažan. Ovo je održivo, zbog činjenice da granična ograničavanja mapa (Kosovo i Crna Gora) u razmeri 1:200.000 imaju samo jednu ograničenu geometrijsku rezoluciju, ali se to može nadoknaditi upotrebom dalje informacije: Opštinske granice na snazi u obe države i njihova podpodela na katastarske zone, koje sadrže tačne geometrijske podatke.

Katastarske zone su jedan na jedan povezane sa opštinskom zonom. Registrovana katastarska baza podataka obezbeđuje najvišu tačnost. Dakle, u njihovoj kombinovanoj geometrijskoj

informaciji, one pružaju crtanje državne granice i teritorije Kosova na nivou – traženi centimetar, međunarodni standard.

TEKNOLOGIJA: Državna komisija Kosova je stavila najnapredniju tehničku opremu i tehnologiju na raspolaganje u geodeziji u njihovom traženju radi određivanja granice. To obuhvata prijemnike GNSS (Satelitski sistemi za globalnu navigaciju) radi najtačnijih posmatranja, kao i tehnologiju GIS (Informativni geografski sistem) za interaktivno tretiranje mapa na raspolaganju i za kombinovanje kartografskih slojeva i geodezijskih koordinata.

PROJEKTOVANJE: Državna Komisija je takođe koristila koordinate Gauss-Krueger i matematičke transformacije kako bi kombinovala rezultate modernog posmatranja GNSS sa postojećim koordinatama državnih granica. Šta više, one dopuštaju, da na tri međe sa Albanijom i Srbijom, na početku i na kraju linije određivanja, transformacije novih geodezijskih merenja nad postojećim koordinatama i projekcijama mape.

Stvaranje granice između Kosova i Albanije i Kosova i Makedonije, su klasični primeri naroda koji zajedno rade prema jednom zajedničkom cilju. Postoji puno sličnosti sa zakonskom metodologijom, kao i tehnikom koje su korišćene u pregovorima Kosovo – Crna Gora. Mi smo našli da ovakvo iskustvo stvara transparentnu sredinu i donosi poverenje.

PREPORUKE

U našem razmatranju Kosovskog procesa, mi smo bili pogođeni različitim graničnim debatama, koje nisu dobile potrebnu pažnju. Dakle, mi preporučujemo da javnost Kosova ne treba da zaboravi bitne teme, obuhvatajući i one koje slede, a koje se povezuju graničnim određivanjem.

Jačanje veza sa Crnom Gorom: S obe strane smo čuli da su dve Državne komisije radile stručno i tačno, što je jedan primer jakih bilateralnih odnosa. Odluka Crne Gore o priznavanju Kosova kao suverene države, koja je doneta 9.10.2008. godine, je takođe i znak podržavanja. Obe zemlje dele težnju da se dalje integrišu u evroatlantske institucije. Obe zemlje mogu doprineti u velikoj meri dubljoj saradnji u celom regionu. U mnogim razgovorima smo čuli da Kosovari govore o bitnosti odnosa sa njihovim zapadnim susedima i o koristima njihovog razvijanja. U centru uspešne demarkacije sa Makedonijom u oktobru 2009. godine bila je transformacija statične linije u jednom dinamičnom odnosu. Zaista, istog dana konačne ratifikacije od strane obe skupštine – 17. oktobra 2009. godine – obe zemlje su uspostavili pune diplomatske odnose. Demarkacija nije kraj, već početak. Granica nije zatvaranje, već otvaranje.

Poboljšanje upravljanja granicom Kosovo – Crna Gora: IBM ne podrazumeva samo slobodno kretanje putnika i robe koji prelaze granicu, već je takođe i olakšavanje efektivnog regulisanja osoba i robe koje ulaze ili izlaze iz države i postojanje efikasnih protiv mera protiv svih vrsta nezakonitih pograničnih aktivnosti preko čitavog spektra trafikinga – na primer droga, oružja, municije, ljudskih bića, novca, akcizne robe, životinja i prehrambenih proizvoda. Svaka od ovih nezakonitih aktivnosti je pretnja za javnu sigurnost i ekonomsko dobrostanje zemlje. Ključno je, dakle da svaka agencija u okviru njihove države kojoj pripadaju, doprinese opštoj tabeli bezbednosti koja je osnov od kojeg su se formulisale analize/ ocene opasnosti „bogata tabela“ i procene rizika.

Ono što je bitno za postizanje gore navedenih ciljeva jeste zahtev da tri granične agencije (Policija, Carina i Veterina) podele odgovornosti za sakupljanje istražnih činjenica i da budu u stanju da pružaju podatke jednako. Samo ovako radeći, može se postići saradnja unutar službe, međuinsticacialna saradnja i međunarodna saradnja i tako će se posmatrati.

Demonstracija državne odgovornosti: nakon duge borbe, pošto je na kraju doseglo svoju nezavisnost, Kosovo je preuzeo mnogostrane odgovornosti suverene državnosti. U njegovoj Deklaraciji nezavisnosti, Kosovo je odlučno u tome da „ima njegove međunarodne granice, onako kako su predviđene osmim aneksom Ahtisarijevog plana, u potpunosti će poštovati suverenitet i teritorijalni integritet svih naših suseda“. Sada treba da sledi svoje obećanje jer zri kao država. Kako bi bilo sigurno, granična debata je bila problematična. Ali 2008. godine Kosovo nije izgubilo zemlju; steklo je Državu.

Poboljšanje kontakta sa javnošću: mi iz našeg iskustva znamo da granični nesporazumi mogu biti veoma emotivni. Oni mogu da obuhvate nerazumevanja pa čak i pogrešna tumačenja. U slučaju Kosova, njegov Ustav pitanjima granica daje posebnu važnost (na primer članovi 1, 2 i 18, osnovnih odredbi). Tako, u graničnom sporu, mi vidimo povećanu potrebu za transparentnim procesom i dobro obaveštenu debatu.

Našli smo, drugačije od standardnih evropskih praksi, da su tehnička spremnost određivanja granice i samoodređivanje tretirani kao poverljiv proces.

Možda je bolje bilo da se kontaktira i da se obavesti javnost u vezi sa procesom određivanja, kao i o osnovnim zakonima, kartografskim mapama o potrebnim geodezijskim posmatranjima. Nakon svega, današnji tehnički standard je da svako može koristiti smartphone (sa prijemnikom prostog GPS-a) kako bi nadgledao trenutnu poziciju na digitalnoj mapi u rezoluciji do 100 metara.

Dalje, objavljivanje ključnih i najbitnijih rezultata Državne komisije nije stigao fo zainteresovanih grupa – posebno tom sa naslovom „Osnovni dokumenti“, korisna zbirka glavnih tekstova (obuhvaćeno i aneksu). Neke od istaknutih činjenica nikada nisu stigle do javnosti – na primer činjenica da i dalje ostaje netaknuto osamdeset odsto graničnih obeležja koja su korišćena u ranijim vežbama kako bi se odredila jugoslovenska granična linija između AP Kosovo i Republike Crne Gore.

U skladu sa međunarodnim standardima registrovanja: Nakon završetka našeg istraživanja, u skladu sa međunarodnim standardima registrovanja, one stranke treba da obezbede po dodatnu kopiju granične dokumentacije u Ujedinjenim nacijama. Ovakvi traktati su registrovani u Sekretarijatu OUN-a (Član 102 Mape OUN-a), „Traktat Ujedinjenih nacija“ <http://treaties.un.org/>. Prema njenim uputstvima, INSPIRE je „inicijativa EU da se stvori infrastruktura o prostornoj informaciji u Evropi, koja je prilagođena radi pomaganja u stvaranju prostorne informacije ili geografske, koja je najkompatibilnija za širok spektar ciljeva koji podržavaju stabilan razvoj“ <http://inspire.ec.europa.eu/>. Na kraju mi ohrabrujemo predavanje koordinata granice u evropski sadržaj podataka „državne granice Evrope“, koja je deom EuroGeographics <http://www.eurogeographics.org/sbe>.

ANEKSI

Obaveštenje predsednice Jahjaga o osnivanju Ad hoc Komisije.

Materijal koji su predale državne komisije Kosova i Crne Gore.

Materijali koje su predali kritičari graničnog sporazuma.

Opštinske rezolucije u vezi sa Sporazumom o granici i Ad hoc Komisije.

Sporazum o integrisanom upravljanju granicama.

Uredba o osnovanju Državne komisije Kosova.