

RAZGRANIČENJE: OPTIMALAN MODEL ZA ODRŽAVANJE STABILNOSTI I SIGURNOSTI U REGIONU?

Svjedoci smo da je u posljednje vrijeme posebno aktualizirano nastojanje da se riješe sporna pitanja evidentna u odnosima između Srbije i Kosova. U medijima su se spominjala tri moguća modela temeljem kojih bi se riješila „neriješena pitanja”, a koja od samog proglašenja kosovske nezavisnosti opterećuju odnose između Srbije i Kosova, ali indirektno i odnose između ostalih država u regionu.

Prvi model baziran je na tzv. „status quo” principu, prema kojem bi se zadržalo trenutno stanje, što u suštini podrazumijeva nezapočinjanje bilo kakvih procesa koji bi rezultirali promjenom postojećih „društveno-političkih” odnosa na relaciji Srbija–Kosovo. Vođeni parolom koju su prenijeli i pojedini srbijanski društveni portali, „Bolje da nema nikakvog sporazuma, nego da postoji loš sporazum”, zagovornici ovog *modela (ne)djelovanja* smatraju da je neophodno sačekati druga vremena i iskoristiti druge (društvene) prilike i druge (nacionalne i međunarodne) društvene snage. S druge strane, oponenti ovog modela naglašavaju da zadržavanje trenutnog „status quo” stanja ne predstavlja ništa drugo nego puko odbijanje da se iskaže dobra volja u prevazilaženju evidentnih problema koji u znatnoj mjeri opterećuju odnose Srbije i Kosova. Nerješavanje spornih pitanja otežava srbijanski evropski integracijski proces dok je, s druge strane, članstvo Kosova u Ujedinjenim nacijama, između ostalog, uvjetovano poboljšanjem odnosa sa Srbijom. Nadalje, nedjelovanje u cilju započinjanja konstruktivnog dijaloga između strana u sporu dodatno „podgrijava atmosferu” među kosovskim i srbijanskim stanovništvom. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, s obzirom na savremeno državno i ustavno uređenje, unutrašnji konsenzus povodom pojedinih regionalnih pitanja nemoguće je postići sve dok Srbija ne redefiniše svoju regionalnu politiku.

Drugi potencijalni model čijom primjenom bi se nastojala riješiti brojna pitanja koja opterećuju odnose Srbije i Kosova, barem kako se to u regionalnim medijima ovih dana navodi, jeste *model razmjene teritorija* između Kosova i Srbije. Ovaj model, kako to ovih dana izjavljuje Doris Pak, ima svoje pristalice među predstavnicima pojedinih evropskih država, te se o njemu već uveliko polemíše na političkoj sceni Evropske unije. Kada je riječ o međunarodnom pravu, institut „razmjene teritorije” uopšte nije sporan. Riječ je o zvaničnom (formalnom) međunarodnopravnom činu *ustupa*, odnosno razmjene tzv. „problematičnih” dijelova teritorija. Ovaj način stjecanja teritorija najčešće se koristi s ciljem olakšavanja svakodnevnih životnih aktivnosti stanovništvu koje živi i djeluje na spornim područjima. Korišten je u prethodnim stoljećima a njegova primjena je i danas aktuelna, posebice u situacijama kada se nastoje korigovati, odnosno prilagoditi postojeće državne granice. Naravno, ključni (pred)uslov je pristanak subjekata međunarodnog prava koji *dijele* predmetnu granicu. Tako su na primjer, tokom 2015. godine, Indija i Bangladeš razmijenile 162 enklave. Na području Evrope, Kraljevina Belgija i Kraljevina Nizozemska su u novembru 2016. godine potpisale

ugovor kojim su promijenile dio granice koja je utvrđena još 1843. Naime, stupanjem na snagu Ugovora (01.01.2018.) Belgija je na rijeci Meuse „izgubila” dva, a dobila jedan poluotočić.

Kada je riječ o Srbiji i Kosovu, primjena ovog modela podrazumijevala bi razmjenu „sjever za jug”, gdje bi Srbija dobila opštine Leposavić, Severnu Mitrovicu, Zubin Potok i Zvečan, a Kosovo bi dobilo Preševo, Bujanovac i Medveđu. Pored činjenice da bi se u ovom slučaju radilo o razmjeni teritorija koje su od strateškog značaja i za jednu i za drugu stranu, u jednom dijelu javnosti prevladava stanovište da je ovaj model neprihvatljiv zato što bi se radilo o teritorijima čije površine nisu zanemarive, s jedne strane, dok su, s druge strane, i populaciono gledano izuzetno bitne. Naime, ne radi se o etnički homogenim sredinama, stoga se u medijima provlači i plan o preseljavanju stanovništva. Premda je naglašeno da međunarodno pravo u razmjeni teritorija ne vidi ništa sporno, ipak prilikom njegove primjene treba voditi računa o specifičnostima geografskog područja (podneblja) na kojem bi se implementirao model razmjene. Jedna od negativnih strana ovakvog načina rješavanja spornih pitanja u odnosima Srbije i Kosova jeste činjenica da bi se probudili „duhovi iz prošlosti”. Razmjena teritorija u glavama kreatora ovih procesa, ali i građana, podrazumijeva i preseljenja dijela populacije koja živi na predmetnim područjima, što se dovodi u vezu sa etničkim čišćenjem. Budući da je Balkan još uvijek „trusno” područje, proces prekrajanja granica kroz razmjenu teritorija predstavlja izuzetno osjetljiv postupak, koji bi mogao imati i negativne implikacije.

Treći model za rješavanje srbijansko-kosovskih spornih pitanja baziran je na zaključivanju *bilateralnog sporazuma* čija bi se implementacija odvijala „pod budnim okom” predstavnika SAD-a i Evropske unije. Primjena ovog modela bila bi najoptimalnija jer bi se nedvosmisleno iskazala namjera strana u sporu da, kao subjekti međunarodnog prava, kroz zaključivanje međunarodnog ugovora, riješe sporna pitanja koja evidentno opterećuju njihove odnose. Međutim, koliko god se ovaj model „priželjkivao”, svjesni smo da je on istovremeno i najzahtjevniji jer podrazumijeva poduzimanje nepopularnih mjera koje bi, nesporno je, izazvale lavinu reakcija među stanovništvom, kako Srbije, tako i Kosova.

Šta se u međunarodnom pravu podrazumijeva pod „razgraničenjem”?

Terminološki posmatrano, sa aspekta međunarodnog prava „razgraničenje” predstavlja jednu od faza u postupku utvrđivanja granica. Naime, riječ je o tzv. *delimitaciji* koja podrazumijeva *definisanje* same granice. Za razliku od *demarkacije*, koja predstavlja drugu fazu u postupku određivanja granice i koja se odnosi na terensko obilježavanje, delimitacija predstavlja postizanje *preciznog* ugovora o granicama između datih teritorijalnih cjelina.

Razgraničenje, odnosno „definisanje” granica, kao i mijenjanje istih, vrši se na temelju saglasne izjave volje samih subjekata međunarodnog prava. Naime, svaka promjena granice, (re)definisanje teritorija na kojima određeni subjekat međunarodnog prava uživa vlast, vrši se na osnovu međunarodnog ugovora. Riječ je, zapravo, o

specifičnim međunarodnim ugovorima na osnovu kojih se, kako to navodi Malcolm N. Shaw, utvrđuje „teritorijalni režim” koji djeluje *erga omnes*. Pravna priroda ove vrste ugovora je specifična po tome što definisane granice, bez obzira na sudbinu samog ugovora na temelju kojeg su „nastale”, ostaju takve kakve jesu, pa čak i ukoliko ugovor na temelju kojeg su definisane, prestane proizvoditi pravne posljedice. Drugim riječima, bez obzira na „sudbinu” ugovora kojim je razgraničenje utvrđeno, granice ostaju onakve kakve su definisane sve dok se strane, nekim novim ugovorom, ne obavežu na njihovu promjenu. Razlog ovakvog specifičnog stava jeste potreba da se postigne stabilnost granica. Naime, imajući u vidu pravnu prirodu teritorija i činjenicu da je riječ o konstitutivnom elementu svake države, odredbe međunarodnog prava veliku pažnju poklanjaju zaštiti državnog teritorija i granica. S druge strane, primjena ugovora kojima se regulišu granična pitanja, veoma često su predmet sporova pred međunarodnim sudskim (i arbitrarnim) institucijama, stoga je nužno voditi računa o njihovim pravilnim interpretacijama. Sudovi su stava da Bečka konvencija o pravu ugovora iz 1969. godine obavezuje i na temelju činjenice da su norme koje su u njoj sadržane obavezujuće i za one subjekte koji ovaj međunarodni dokument nisu ratifikovale i to na osnovu činjenice da ova konvencija sadrži norme koje imaju karakter pravila međunarodnog običajnog prava. S tim u vezi, ugovori kojima se reguliše pitanje granica i graničnih linija između subjekata međunarodnog prava trebaju se primjenjivati „u dobroj vjeri”, a ostale članice međunarodne zajednice trebaju se suzdržati od (ne)djelovanja koje bi na bilo koji način moglo ugroziti implementaciju zaključenog ugovora. Treće države zaključene ugovore treba da tretiraju kao „tuđu stvar”.

Razgraničenje u slučaju Srbije i Kosova

Na temelju medijskih natpisa, kao i dostupnih informacija, nejasno je šta se u *sadržajnom* smislu podrazumijeva pod „razgraničenjem” u slučaju Srbije i Kosova. Koji *dio* se razgraničava? Da li je riječ o „korekciji postojećih granica”, kako to navode predstavnici kosovske izvršne vlasti koji naglašavaju da „postoje određene promjene graničnih linija koje su se dogodile u pojedinim razdobljima”, te su sve kao takve pokrivene dokumentima i političkim odlukama iz određenih vremenskih razdoblja? Ili je, pak, riječ o mogućnosti da Srbi na Kosovu u svojim enklavama dobiju autonomiju, te da se ovaj proces iskombinira sa preseljenjem stanovništva i razmjenom teritorija, kako ovaj proces obrazlažu pojedini predstavnici srbijanske izvršne vlasti?

Kada je riječ o mogućem razgraničenju Kosova i Srbije, ukoliko ono ne podrazumijeva razmjenu teritorija i preseljavanje stanovništva, a u medijima su šture informacije o samom „sadržaju” ovog modela, *sa aspekta međunarodnog prava* moguće je više scenarija:

– dosljedna primjena principa *uti possidetis* – prijedlog prema kojem bi princip *uti possidetis* predstavljao polaznu osnovu i pri čemu bi se linija razgraničenja utvrdila na osnovu akata središnje vlasti o razgraničenju između teritorijalnih cjelina koji su bili na snazi u trenutku proglašenja nezavisnosti;

– s obzirom na to da su akti navedeni u tački 1. poprilično rijetki, prema međunarodnom pravu, liniju razgraničenja moguće je utvrditi na osnovu sporazuma između teritorijalnih cjelina o uzajamnom razgraničenju, pri čemu sporazumi koji su potvrđeni od zakonodavnih tijela imaju jaču pravnu snagu od onih sporazuma koje su zaključili izvršni (ili drugi) organi tih teritorijalnih cjelina. (I zapravo, prema raspoloživim informacijama koje imamo, upravo ova druga opcija je najbliža modelu za kojeg su se (navodno) opredijelili predstavnici Srbije i Kosova.);

– utvrđivanje linije razgraničenja, u nedostatku sporazuma u trenutku sticanja nezavisnosti, na osnovu jednostranih očitovanja volje jedne od strana, ali samo pod uslovom „da ima dokaza da ih je suprotna strana prihvatila bilo izričito, ili makar da im se nije djelotvorno suprotstavljala (*tacitus consensus*)” (Degan, 2006.), i

– kombinacija principa *uti possidetis* i principa efektivnosti vršenja vlasti. Ovaj scenarij je teorijski moguć, no s obzirom na specifične odnose na relaciji Srbija–Kosovo teško je vjerovati da bi se o ovom prijedlogu uopšte i raspravljalo.

Za koji god model da se strane opredijele, nužno je voditi računa o primarnom cilju: „postizanje stabilnog i konačnog rješenja”, što je istaknuto i u presudi Međunarodnog suda u slučaju Kambodža/Tajland iz 1962. godine.

Slučaj Srbija–Kosovo i njegov (ne)posredan utjecaj na Bosnu i Hercegovinu

Zbog specifičnog i izuzetno složenog državnog i društvenog uređenja, Bosna i Hercegovina se nalazi u centralnom dijelu brojnih (ne)stručnih analiza sa namjerom da se utvrdi da li i u kojoj mjeri odnosi u regionu mogu dodatno zakomplikovati vođenje bosanskohercegovačke unutrašnje i vanjske politike.

Nesporno je da zemlje u regionu još uvijek imaju otvorena pitanja povodom delimitacije svojih granica, kao i demarkacijom istih na terenu. Među njima su i Bosna i Hercegovina i Srbija. Pitanje Srbija–Kosovo i njihovo razgraničenje za Bosnu i Hercegovinu su bitan pokazatelj za koji model se Srbija opredijelila kada je riječ o (re)definisaju državnih granica. Međunarodno pravo je jasno: promjena nema bez sporazuma, a imajući u vidu unutrašnje državno uređenje Bosne i Hercegovine, kao i samo bosanskohercegovačko multikulturno društvo, od izuzetnog je značaja postizanje kompromisa unutar nadležnih državnih institucija Bosne i Hercegovine.

Kao suverena i nezavisna država, koja je kao takva priznata od strane tadašnje Evropske zajednice, te je primljena za članicu Ujedinjenih nacija, Bosna i Hercegovina se trenutno suočava sa političkom krizom koja je rezultat činjenice da brojni unutrašnji (politički) faktori mnogo češće predstavljaju interese drugih subjekata međunarodnog prava umjesto bosanskohercegovačkih interesa. S tim u vezi, a imajući u vidu i činjenicu da je proces odlučivanja primarno etnički determinisan (zbog diskriminacijskih odredbi građanin Bosne i Hercegovine kao takav ni ne postoji), interesi pojedinih *dijelova* konstitutivnih naroda veoma često se stavljaju iznad opštih, državnih interesa. No, uprkos svemu tome, mišljenja sam da odnosi na relaciji Srbija–

Kosovo ne mogu dovesti do negativnih implikacija u onoj mjeri u kojoj to pojedini regionalni i svjetski mediji navode. Činjenica jeste da je članstvo Bosne i Hercegovine u NATO-u uslovljeno i vezano sa članstvom Srbije u ovoj međunarodnoj organizaciji, kao i da je Bosna i Hercegovina među državama koje nisu priznale nezavisnost Kosova. Pitanje priznanja je više političko nego pravno, što za sobom povlači određene posljedice. Posljednja u nizu je uvođenje carina na bosanskohercegovačke proizvode.

No, u drugom mnogo važnijem segmentu, redefiniranje granica, posljedica nema. Niti bi ih trebalo biti. Bosna i Hercegovina je, kao što je ranije istaknuto, suverena i nezavisna država, članica Ujedinjenih nacija. Imajući u vidu temeljne principe na kojima počivaju odnosi između suverenih država u savremenoj međunarodnoj zajednici, sadržanih u Povelji UN-a, Deklaraciji iz 1970, kao i brojnim drugim međunarodnim i regionalnim dokumentima, državno-pravni subjektivitet, suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine ne smiju (i ne mogu) biti dovedeni u pitanje.

U našem slučaju primjenjuje se princip *uti possidetis*, na temelju kojeg su državne granice *one* koje je država imala u trenutku sticanja nezavisnosti. Ovim principom se vodila i Arbitražna komisija Konferencije o Jugoslaviji (tzv. Badinterova komisija) koja je na pitanje Srbije „jesu li interno zacrtane demarkacione linije između Hrvatske i Srbije, i između Srbije i Bosne i Hercegovine, granice u smislu međunarodnog javnog prava” u svom Mišljenju br. 3 od 11.01.1992. konstatovala da će se vanjske granice „morati poštivati u svim slučajevima u skladu sa načelima iz Povelje Ujedinjenih nacija, Deklaracijom o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu sa Poveljom UN-a (Rezolucija 1625 (XXV) Generalne skupštine UN-a) i Helsinškim završnim aktom, i kojim se inspirira član 11 Bečke konvencije od 23.08.1978. o sukcesiji država povodom ugovora”. Nadalje, Komisija je naglasila da „demarkacije između Hrvatske i Srbije ili između Srbije i Bosne i Hercegovine, ili moguće između ostalih susjednih nezavisnih država, mogu se mijenjati jedino slobodnim i zajedničkim sporazumom”. Pozivajući se na primjenu principa *uti possidetis*, Komisija je apostrofirala da „nikakva promjena postojećih granica i crta razgraničenja postignuta silom ne može proizvesti pravne učinke”.

Na primjenu principa *uti possidetis* pristale su sve države nastale raspadom SFRJ, a time i Savezna Republika Jugoslavija koja je u Deklaraciji od 27.04.1992. između ostalog, istaknula da „nema teritorijalnih aspiracija protiv bilo koga u svom susjedstvu”.

Umjesto zaključka

Razgraničenje između Srbije i Kosova, ukoliko bi se realiziralo na temelju važećih normi međunarodnog prava, ne bi se moglo tumačiti kao poigravanje granicama, niti bi potpisivanje međunarodnog ugovora rezultiralo geopolitičkom nestabilnošću. Naprotiv. Postupanje *suprotno* odredbama međunarodnog prava, odbijanjem da se „sjedne za pregovarački stol” i okonča započeti dijalog, destabiliziralo bi cijeli region, što nikome na ovom područje ne odgovara. Također je neophodno imati

na umu da politički (i pravno!) nestabilan region nije „pogodan” za strane investicije. S druge strane, Bosna i Hercegovina, uostalom kao i ostale države koje pretenduju da postanu članice Evropske unije obavezna je preduzimati sve neophodne mjere u procesu izgradnje i očuvanja regionalne stabilnosti i sigurnosti. Obaveze koje proizlaze iz procesa evropskih integracija mnogo je lakše ispuniti u „povoljnoj regionalnoj klimi” i uz punu podršku zemalja iz regiona.

Dr sc. Dženeta Omerdić, vanredni profesor

Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli