

## **KOSOVSKA PERSPEKTIVA: Prepreka za postizanje konačnog, pravno-obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije**

Na kosovskoj strani prepreke za zaključenje pravno-obavezujućeg sporazuma sa Srbijom su dvostruke: političke i ustavne. Ako se one ne uzmu u ozbiljno razmatranje Kosovo se, realno, može pretvoriti u destabilizujući faktor na Zapadnom Balkanu (i šire), posebno ako bi rešenje uključivalo podelu Kosova duž etničkih linija.

Prepreke političke prirode tiču se odnosa Srbije i Kosova, ali su takođe i povezane sa političkim legitimitetom onih na Kosovu koji tvrde da im ratni legitimitet – u Veberovskom smislu – daje večni legitimitet da donose odluke u ime Kosova. Prepreke ustavne prirode se tiču pozicije predsednika države onako kako je ona definisana Ustavom Kosova. U kosovskoj parlamentarnoj demokratiji predsednik – koji je trenutno na čelu Kosovskog pregovaračkog tima koji pregovara sa Srbijom – ima, principijelno, visoko ograničena ovlašćenja u oblasti pregovaranja i zaključivanja međunarodnih ugovora.

### **1. Prepreke političke prirode**

#### **1.1. Odnosi Kosova i Srbije**

Dva su osnovna razloga koja se ističu u doprinosu tome da su kosovsko-srpski odnosi ekstremno složeni i oni čine postizanje održivih rešenja komplikovanim – srpski kosovski mit i uticaj koji on sve vreme ima na prirodu i rigidnu strukturu srpskog nacionalizma.

Od nastanka srpskog nacionalizma u 19. stoleću, kosovski mit je služio kao vodeći princip spoljne i unutrašnje politike Srbije. Svi ratovi koje je Srbija vodila od tada bili su njime vođeni. Čak i u vremenima kada je Srbija bila uspešna u izgradnji žive demokratije kod kuće, Srbija je zadržala svoje aspiracije prema Kosovu, na prilično sličan razlog kao što je to bio slučaj sa Francuskom, pre nego što je general De Gol hrabro izabrao put ka rešenju alžirske krize.

Srpske aspiracije prema Kosovu su imperijalističke, kao što je to obrazložila poznata srpska istoričarka Latinka Perović. Srpska pravoslavna crkva bila je, i ostaje, rezervoar i nosilac ideje o srpskom mučeništvu i politike osвете poraza na Kosovu 1389, silom vraćajući Kosovo od Osmanlija, čiji je identitet u međuvremenu prešao na Albance i druge balkanske Muslimane. Tokom vladavine Osmanskog carstva Srpska pravoslavna crkva je uspela da održi svoje sedište na teritoriji Kosova. Slično bugarskoj i grčkoj crkvi, ona je igrala ključnu ulogu u očuvanju stvaranja osnovnih nacionalnih institucija običajnog prava, koje su poduprle ponovno rođenje srpske nacije i njenu konsolidaciju u 19. veku. Činjenica da se ključne institucije SPC nalaze na Kosovu, bez obzira na sve transformacije kroz koje je ono prošlo tokom vremena, važan je parametar prema kome treba vrednovati ulogu SPC u dinamici srpsko-albanskih odnosa.

U Kraljevini Jugoslaviji, osnovanoj 1918. godine, Kosovo i tamošnji Albanci su postali nova snaga na koju su mogle da računaju i druge antisrpske imperijalne snage u Jugoslaviji. Tokom komunističke ere Kosovo nije imalo uticaj na unutrašnju dinamiku jugoslovenske države, dok se raspad Jugoslavije teško odrazio na odnose između Kosova i Srbije. U predvečerje Hladnog rata i kraha komunizma, u Beogradu se pojavio snažan populistički pokret vođen Slobodanom Miloševićem, osobom koja će uskoro postati diktator Srbije. Srpske elite su protumačile Miloševića kao privremeni fenomen koji će završiti „prljavi posao” oslanjajući se na socijalno i nacionalno nezadovoljstvo srpskih masa i koji će pomoći da se ostvari srpski imperijalni projekat. Među pitanjima koja su podigla Miloševića, Kosovo je bilo na prvom mestu: ono je bilo simbol njihove patnje i poniženja tokom Titove komunističke ere i njegove vizije Jugoslavije. U tom smislu, Milošević je posmatran kao spasitelj. Međutim, srpski projekat je uskoro doživeo neuspeh. Ne samo da su Srbi izgubili sve teritorije na koje su polagali pravo, nego su takođe mnogo propatili i postali tragične žrtve politika Beograda protiv njihovih suseda. Ovoga puta srpski imperijalni projekat je propao ne zbog toga što Srbi nisu imali vojnu moć, nego zato što se međunarodni poredak radikalno izmenio, što je bila činjenica koju Srbi nisu razumeli kada su odlučili da se stanu iza Miloševića. Novi međunarodni poredak nastao posle pada komunizma išao je na ruku proporcionalnoj ravnoteži snaga među balkanskim nacijama. Prekretnica koja je bila vesnik nove ravnoteže snaga među nacijama Balkana bio je Dejtonski mirovni sporazum 1995. godine. On je doneo to da muslimani regiona neće više služiti kao objekat represije, nego kao aktivan subjekt i učesnik u novoj regionalnoj ravnoteži snaga. Oni bi takođe trebalo da budu i kulturna vrednost Evrope. Ovaj pristup služi kao ugaoni kamen stabilnosti i prosperiteta Balkana.

Jedna od glavnih primedbi protiv politika koje je vodio Milošević je bila njegova antizapadna orijentacija. Ovo, međutim, ne znači da je on bio iskreno proruski orijentisan. U stvari, on je koristio Rusiju da bi je okrenuo protiv Amerikanaca i Zapada. Ovo je potvrdio Ričard Holbruk u svojim memoarima, u kojima piše da mu se Milošević poverio da su Rusi „samo dobri za trgovinu olovom i sirovinama i ni za šta drugo”. U tom smislu se Aleksandar Vučić ne razlikuje mnogo od Miloševića: ruska vojna baza u Srbiji, u oblasti u kojoj Zapad trpi dnevne bezbednosne izazove, predstavlja ništa drugo do oruđe za ucenjivanje Zapada. U stvari, ona služi da se pošalje poruka da je Srbija ozbiljan i neizostavan faktor u regionu i da će se pobuniti ako ne dobije ono što hoće u dijalogu sa Kosovom. Ovo je, međutim, lažno predstavljanje važnosti Srbije. Kao što je navedeno, na Balkanu ne postoji, i kako izgleda neće postojati u bliskoj budućnosti, nadmoćna lokalna sila koja bi bila sposobna da paktira sa bilo kojim od eksternih aktera i velikih sila i dobije podršku da sledi posebne ambicije u balkanskom regionu. Po mom mišljenju, opšti imenilac srpske unutrašnje i spoljne politike nije ništa drugo nego njena evroatlantska orijentacija, uprkos igrama koje se igraju sa Rusijom. Verujem da je srpsko rukovodstvo potpuno svesno da je malo perspektive za Srbiju, ili bilo koju drugu naciju u regionu, izvan evroatlantske zone političkog, bezbednosnog i kulturnog prostora.

Jedini aspekt u vezi sa kojim bi Aleksandar Vučić mogao da bude u pravu je njegova teorija o Kosovu kao bezbednosnoj pretnji Srbiji. Ali je verovatnoća za to da je rusko vojno prisustvo u Srbiji povezano sa Kosovom minimalna. Upravo je obrnuto: prisustvo NATO na Kosovu predstavlja faktor stabilnosti na Zapadnom Balkanu, uz njegovo prisustvo u Bosni i Hercegovini i na drugim mestima na Balkanu. Srbija je jedina država u regionu koja ima rusku vojnu bazu. To znači da ruski bezbednosni interes, a ne „kosovska pretnja”, objašnjava rusko prisustvo u Srbiji i podršku Rusije srpskim spoljnopolitičkim ciljevima. Prisustvo NATO-a na Balkanu ima prilično drugačije ciljeve od ruskog: ono je od najveće važnosti za političku stabilnost i društveni, ekonomski i kulturni napredak regiona kao celine. Međutim, prisustvo NATO-a je neophodan ali ne i dovoljan faktor celokupnog regionalnog napretka i prosperiteta. Balkanske nacije i države bi trebalo da same redefinišu svoju sudbinu i međusobne odnose, što će reći da bi balkanske nacije trebalo same da odrede model života i koegzistencije u zajedničkom regionu. Dijalog Srbije i Kosova koji je započeo pre oko sedam godina bi trebalo posmatrati u tom kontekstu, čak iako je sveukupna atmosfera između dve nacije zategnuta i zatrovana isto koliko je bila i pre jednog veka.

## **1.2. Okvirni sporazum u cilju obuzdavanja i ograničavanja oba nacionalizma**

Zapadno vojno prisustvo i opipljiva obećanja i podstreci Evropske unije obema stranama nisu uspeali da donesu više od tehničkog dijaloga, iz kog je dosad proisteklo tek nekoliko okvirnih sporazuma koji nisu samoizvršni po svojoj prirodi. Drugim rečima, svi sporazumi postignuti u Briselu između Kosova i Srbije uz posredništvo EU su jedino imali horizontalni efekat, to jest, njihova zakonska snaga i implementacija su ostavljeni na milost lokalnim akterima.

Nekoliko je faktora koji vode do takve situacije sa okvirnim sporazumima Kosova i Srbije. Jedan od njih je činjenica da Srbija smatra Kosovo svojim sastavnim delom. Prema tome, sporazumi postignuti u Briselu su bili neodređene pravne prirode, pošto su u njima korišćeni opšti i neprecizni termini i fraze. Ovo je bilo vrlo udobna pozicija za Srbiju, uzimajući u obzir političku situaciju u njoj i srpska razmišljanja u trenutku kada je Briselski dijalog započeo. Bilo šta drugo od tehničkog dijaloga sa Kosovom bio bi samoubilački potez za beogradski politički establišment. Drugi razlozi se odnose na internu političku i drugu dinamiku, koja trenutno ima uticaja na razvoj događaja unutar kosovskog i srpskog društva. Dok su oni koji su pregovarali i potpisali okvirne sporazume u ime Srbije povećali i unapredili svoj legitimitet, na Kosovu se dogodilo obrnuto: kosovski pregovarači su izgubili i to malo legitimiteta koji su imali pre potpisivanja tih sporazuma. To je rezultat činjenice da se na njih gleda kao na osobe koje su, dobrano izlazeći iz rešenja iz Ahtisarijevog plana, učinile nepravedne ustupke Srbima. Zašto je to tako kada je reč o srpskoj strani?

Aleksandar Vučić i njegovi saradnici su unapred pripremili srpsko društvo za svaki budući dijalog i eventualne ustupke Kosovu. U ovom smislu, simbolička retorika srpskog establišmenta u pogledu Kosova je bila „ili Evropa i Zapad, praćeni stranim investicijama, zaposlenošću i prosperitetom ili suočavanje sa zaostalošću”. Kako bi sledio svoju agendu,

Aleksandar Vučić je otvorio unutrašnji dijalog među svim slojevima srpskog društva. Ovakav pristup je trebalo da pitanje Kosova kolektivnom odgovornošću – vrlo mudar potez, pošto je njime maksimalno učvršćena kohezija srpskog društva.

Sa Kosovom ovo nije slučaj. Tokom procesa predsednik Tači je gubio svoj ionako skroman legitimitet i kod kosovske političke elite i kod stanovništva kao celine. Razlog tome je, prvo, što je potpisao sporazume i druge aranžmane koje u većini slučajeva Srbija nikada nije implementirala. Drugo, preuzeo je obaveze na koje se generalno gleda kao na štetne po Kosovo. Kao rezultat, kada je došlo vreme za implementaciju tih postignutih sporazuma i aranžmana, on nije uspeo da uveri kosovske Albance da su oni u korist Kosova i da je njihovim potpisivanjem Kosovo načinilo uspeh u odnosu na Srbiju. Osim toga, Tači nije mogao da natera vladu Kosova da te sporazume implementira. Dobar primer u ovom smislu je situacija sa Sporazumom o formiranju Zajednice većinsko srpskih opština na Kosovu. („Sporazum o Zajednici”). Situacija u kojoj je glavni kosovski pregovarač potpuno delegitimisan se još uvek nije promenila. Ovakvo stanje stvari se čak i pogoršalo otporom Kosova da ratifikuje sporazum sa Crnom Gorom o demarkaciji. Politički legitimitet i kredibilitet onih koji preuzmu obaveze je osnovni preduslov za bilo kakve uspešne pregovore i efikasno sprovođenje obećanja i obaveza. Na Kosovu, u ovom trenutku, takva osoba ne postoji, što nije slučaj sa Srbijom.

Pored toga, privlačnost Evrope ima drugačije konotacije i značaj na Kosovu i u Srbiji. U Srbiji evropeizacija ima značenje velike gravitacione privlačnosti. Tokom poslednjih 150 godina, sve do rata 1999. godine, Evropa je predstavljala ključni oslonac za ostvarivanje srpskog imperijalnog projekta, kao što je to bio slučaj i sa Rusijom, čiji su spoljnopolitički ciljevi bili u skladu sa srpskim ambicijama. Sa druge strane, albanska historiografija je neprestano kovala mit o Evropi kao zloj strukturi, sa antialbanskim tendencijama, i kao o izvoru albanske patnje, viktimizacije i tragedije. Ovaj narativ je bio ishod mlade albanske historiografije kojoj je nedostajalo znanja i veština da o međunarodnim odnosima, ravnoteži snaga i drugim temama raspravlja na pravi naučni način. U komunističkoj Albaniji težilo se konstruisanju većitog neprijatelja zvanog Evropa kako bi se opravdali prirodni stavovi i ciljevi tadašnjeg režima.

Navedene teze predstavljaju objektivnu prepreku zbog koje je nemoguće imati bilo kakve uspešne pregovore sa Srbijom u formatu u kome su se oni do sada vodili. Iz tog razloga taj format treba i promeniti. Prvo, dijalog bi trebalo da prihvati politički legitimne predstavnike Kosova. Ko bi oni konkretno bili, to bi se jedino moglo rešiti kroz novi politički ugovor između ključnih političkih snaga i civilnog društva na Kosovu. Sadašnji pokušaji da se zamene pregovarači ili dodaju novi – jednako delegitimisani kao i prethodni – neće doneti rezultate.

Kada su u pitanju spoljni akteri, sve strane – Evropljani, Srbi i Albanci – trebalo bi da u jednakoj meri, u ime regionalne i šire stabilnosti, zatraže američku pomoć i partnerstvo u posredovanju u dijalogu Srbije i Kosova, a i da kasnije služe kao jedan od ključnih garanta budućeg sporazuma. Bilo kakav drugačiji pristup će verovatno biti traćenje vremena i napora. Amerikanci su jedini koji imaju najveće moguće poluge uticaja na Albance. Što se tiče srpske

strane, evropski uticaj je veoma kredibilan i njegova moć može biti pojačana kroz usklađen napor i drugih aktera, uključujući i Ruse. Zašto onda ne zatražiti pomoć od Amerikanaca? Međutim, ključni faktori su, bez diskusije, same strane u pregovorima i njihova volja da se postigne dogovor.

Samo ako se sledi ovaj put može se postići sporazum pravno-obavezujuće prirode. On bi trebalo da sadrži jasna rešenja za mehanizme, vremenske okvire i garancije za njegovu implementaciju, uključujući i sankcije za one za koje se utvrdi da su odgovorni za njeno sprečavanje. Sporazumi postignuti do sada između dve zemlje su imali horizontalno dejstvo. Konačni, pravno-obavezujući sporazum bi trebalo da bude vertikalne prirode i da integriše sve dosad dogovorene sporazume. Na ovaj način će obični građani razumeti da su pitanja vezana za državnost Kosova bila rešena, dok je napredak i prosperitet u svom evroatlantskom modelu ono što budućnost nosi svima. Ovo će takođe pomoći i da se nacionalizam stavi van dnevnog reda.

## **2. Prepreke ustavne prirode**

U pitanju su prepreke povezane sa ulogom i pozicijom šefa kosovske države, a koje su definisane u Ustavu Kosova. Ustavne odredbe daju ograničena ovlašćenja šefu države da pregovara o pitanjima iz člana 18.1, koja se odnose na mir, političke i vojne saveze, granice i teritoriju, spoljni dug i ljudska prava.

Otkad je Ustav donet pre deset godina, Kosovo je u velikoj meri napredovalo po pitanju ustavnosti. Njegov Ustavni sud je smenio dva predsednika, jednog predsednika Skupštine, predsednike opština, vrhovnog državnog tužioca, predsednike najviših sudova i slične nosioce javnih funkcija. Ne postoji situacija u kojoj se i političari i građani ne bi pozivali na Ustav, kao na referentnu tačku prilikom rešavanja svojih svakodnevnih problema, uključujući tu i pitanja iz oblasti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda. Drugim rečima, na Kosovu, više nego i u jednoj drugoj zemlji regiona, pravosuđe ima ogroman upliv u politiku i svakodnevni život, i to u višem stepenu nego što je to ikada viđeno na Balkanu. U to spada i dijalog Kosova i Srbije: od svog nastanka, Ustavni sud se izjašnjavao o mnogim aspektima dijaloga.

Poslednja faza dijaloga otpočela je u aprilu 2018, kada je šef kosovske države izjavio da je razmena teritorija između dve države jedna od opcija za postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma između dve zemlje. Mediji, civilno društvo i opozicija su se odmah jednoglasno usprotivili ovom potezu predsednika, pošto je na ovaj način on prisvojio mandat da pregovara i odlučuje o pitanjima iz člana 18.1. Prema članovima 4 i 83 Ustava, predsednik republike je šef države, a ne šef izvršne vlasti. Prema tome, pitanja iz člana 18.1 Ustava nisu u okviru njegovih nadležnosti. Čak i u zemljama sa predsedničkim i polupredsedničkim sistemom, o ovim pitanjima odlučuju predstavnici nosioca suvereniteta, to jest nacionalni parlamenti. U zemljama u kojima je šef države istovremeno i šef izvršne vlasti, sistem im dozvoljava da se bave pomenutim pitanjima, ali samo u fazi pregovora. O ovome će biti više reči u sledećem delu.

## 2.1. Ustavna ograničenja u parlamentarnim demokratijama

Na Kosovu, kao što je to slučaj i u drugim parlamentarnim demokratijama, bilo da su to republike ili monarhije, šef države se prema tradicionalnim učenjima ustavnog prava shvata kao najviši zvaničnik države. On simbolizuje ustavno-pravno jedinstvo naroda i države i služi kao garant stabilnosti i normalnog funkcionisanja države i drugih javnih institucija. U tom kapacitetu, on predstavlja državu u zemlji i inostranstvu.

Šef države ne pripada ni jednoj od tri grane vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj. Nijedno od trideset (30) nadležnosti predsednika Kosova koje su nabrojane u članu 84 Ustava nisu autonomne po prirodi. One služe da obezbede i garantuju normalno funkcionisanje i stabilnost države i drugih javnih institucija. Nijedna od ovih nadležnosti nije ni aktivna ni izvršna po prirodi; izvršne nadležnosti pripadaju vladi. Ovo nije slučaj sa zemljama koje imaju predsedničke i polupredsedničke sisteme.

Bez obzira na činjenicu da u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima šef države ima neka izvršna ovlašćenja, u pitanjima iz oblasti kao što su teritorijalni integritet i granice, vojni i politički savezi, spoljni dug, ljudska prava i slično, pozicija šefa države je u priličnoj meri ista kao i u parlamentarnim sistemima. Dovoljno je uporediti države kao što su SAD, Francuska, Poljska, Rumunija, itd. koje imaju predsedničke/polupredsedničke sisteme. U oba sistema pitanja iz pomenutih oblasti spadaju u delokrug rada nacionalnih parlamenata, dok šefovi država igraju ključnu ulogu u pokretanju parlamentarnih debata i procedura. U parlamentarnim demokratijama, šef države je simbolična figura i najviši državni zvaničnik, koji poseduje samo neutralne moći. U slučaju Kosova to je potpuno razjašnjeno rešenjima iz čl.18.1 Ustava.

U ranijim vremenima, ovlašćenja nad teritorijom i granicama, političkim i vojnim savezima, spoljnim dugom i pozicijom građana i sličnim, pripadala su monarhu. Sa dolaskom ustavnih monarhija ovo stanje se izmenilo. Tokom 19. stoleća kristalizovalo se pravilo da teritorija ne pripada monarhu nego državi i od tog vremena teritorija se smatra elementom suverene državnosti. Svaki ustav sadrži stroge i jasne skupove propisa koji ograničavaju moć svakog državnog organa da promeni status i mesto državne teritorije. Ključna posledica koja proizilazi iz ovih ograničenja je to da ovlašćenja koja se odnose na nacionalnu teritoriju i granice ostaju čvrsto u nacionalnim parlamentima kao predstavnicima volje suverenog naroda, bez obzira na to da li šefa države neposredno bira narod<sup>1</sup> ili nacionalni parlament.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Član 50, stav 1 (tačka 1 i 2) i član 68, stav 1 Ustava Austrije; član 84, stav 9 i član 85 Ustava Bugarske; član 2, stav 4, član 8 i član 81, stav 1 (tačka 8) Ustava Hrvatske; član 11 u vezi sa članom 49 Ustava Češke republike; član 94, stav 2 Ustava Finske; član 29, stav 5 Ustava Republike Irske; i tako dalje.

<sup>2</sup> Član 40, stav 2 Ustava Nemačke (član 20, stav 2 i 3 Ustava Nemačke zahteva i referendum i dvotrećinsku većinu čak i za izmene unutrašnjih granica, tj. granica federalnih jedinica; član 28, stav 2 u vezi sa članom 36, stav 2 Ustava Grčke zahteva dvotrećinsku većinu poslanika za pitanja koja se tiču nacionalnih interesa i saradnje sa drugim zemljama; član 80 Ustava Italije ne ostavlja nikakve sumnje u pogledu toga da se pitanja kao što su međunarodni ugovori o granicama, strana izdavanja i druga pitanja koja se tiču nacionalnih interesa nalaze u isključivoj nadležnosti nacionalnog parlamenta. I ne samo to: član 87, stav 3, tačka 5 Ustava Italije kaže da predsednik

## 2.2. Ustavna ograničenja u polupredsedničkim sistemima

Situacija je i u polupredsedničkim sistemima poprilično slična kada je reč o pitanjima iz oblasti teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranog duga, ljudskih prava i slično. Jedina razlika je da u ovim sistemima nacionalni ustavi mogu da dozvole šefu države pravo da koristi vojne i druge snage kako bi se izbegle trenutne pretnje nacionalnoj bezbednosti, dok u vreme mira pomenuta pitanja spadaju u ekskluzivna ovlašćenja predstavnika suverena, to jest nacionalnog parlamenta. Tipični primeri u tom smislu su Francuska, Litvanija i Portugalija.<sup>3</sup>

Ni u jednom od ovih ustava se ne ostavlja najmanji prostor sumnji u vezi sa tim da li bi šef države mogao da pregovara i odlučuje u pitanjima iz oblasti teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranog duga, ljudskih prava i slično. Drugim rečima, ne postoji ustavu zemlje članice EU sa polupredsedničkim sistemom u kom se može pronaći rešenje koje autorizuje pregovore i odluke šefa države u pogledu međunarodnih sporazuma ili ugovora koji kao predmet imaju teritoriju i granice, vojne i političke saveze, finansije i spoljni dug, ljudska prava i slično.

## 2.3. Ustavna ograničenja u predsedničkim sistemima

Jedina država u EU koja ima predsednički sistem je Republika Kipar. Uzgred, ova država liči na Kosovo po pitanju svog modela demokratije: u obe zemlje postoji konsocijaciona vrsta demokratije, sa ciljem da se prevaziđu društvene i druge podele i da se promoviše društvena kohezija u okviru države. Suprotno Kosovu, na Kipru predsednik države ima izvršna ovlašćenja. Međutim, u pitanjima koje se odnose na teritoriju i granice, vojna i politička savezništva, spoljni dug i finansije, ljudska prava i slično – šef kiparske države nema autonomne moći/ovlašćenja. To znači da on ne može pregovarati ili odlučivati o ovim pitanjima. U takvim slučajevima šef države ima ovlašćenja administrativne i tehničke prirode po pitanju implementacije sporazuma, ugovora ili bilo koje druge propisno preuzete međunarodne obaveze koju je ratifikovao nacionalni parlament. Čak i u drugim slučajevima predsednik države može – isključivo zajedno sa ministarskim savetom tj. vladom – potpisivati i zaključivati međunarodne sporazume. Drugim rečima, kako su u pitanju teritorija i granice, vojna i politička savezništva, spoljni dug, ljudska prava i slična pitanja, nadležni su isključivo nacionalni parlamenti.<sup>4</sup> Ne bi trebalo ni pominjati da pregovore o ovim pitanjima vodi vlada sa eksplicitnim odobrenjem nacionalnog parlamenta.

Situacija nije ništa drugačija ni sa druge strane Atlantika. U Sjedinjenim Državama, zemlji sa jednim od najčistijih predsedničkih sistema, zakonodavac pravi razliku između međunarodnih sporazuma i međunarodnih ugovora. Potonji se shvataju kao međunarodni

---

republike ima pravo da ratifikuje sporazum samo nakon što dobije odobrenje nacionalnog parlamenta; član 9, stav 4, pod „a“ Ustava Mađarske, na isti način kao i italijanski kaže da parlament mora dati svoj pristanak za ratifikaciju sporazuma od strane predsednika republike; i tako dalje.

<sup>3</sup> Član 53 Ustava Francuske; član 10 u vezi sa članom 138, stav 1 Ustava Litvanije; članovi 115.5 u vezi sa članom 161, pod „i“, Ustava Portugalije, i tako dalje.

<sup>4</sup> U tom smislu rešenja iz člana 50 i člana 57, stav 3 u vezi sa članom 169, stavovi 1 i 2 kiparskog Ustava su kristalno jasni.

instrumenti zaključeni sa stranom silom ili drugim subjektima međunarodnog prava u odnosu na teritoriju i granice, vojne i političke saveze, spoljni dug i finansije, ljudska prava i slično. Dakle, oni su povezani sa svim aspektima koji se tiču nacionalnog suvereniteta ili njegovog ograničavanja. Međunarodni sporazumi predstavljaju sve druge instrumente koje šef države, ili osoba koju on ovlasti, može zaključiti uz eksplicitno ustavno odobrenje, kongresno odobrenje ili bilo koje drugo odobrenje zasnovano na međunarodnom pravu. Ovi sporazumi nemaju prirodu i status međunarodnih ugovora koji se odnose na pomenuta pitanja. Za međunarodne ugovore, za razliku od međunarodnih sporazuma, zahteva se savet i pristanak Senata, na bazi člana II, sekcije 2, tačke 2 Ustava Sjedinjenih Država.

#### **2.4. Ustavna rešenja u okruženju Kosova**

U državama u kosovskom susedstvu, koje su bez izuzetka sve parlamentarne demokratije, ustavna rešenja koja regulišu pomenuta pitanja nisu previše različita od rešenja koja smo već opisali. Pitanja teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, spoljnog duga i finansija, ljudskih prava i slična spadaju u ovlašćenja nacionalnih parlamenata. Da vidimo kako to izgleda u državama koje se graniče sa Kosovom.

Rešenja iz člana 121, stav 1 albanskog Ustava na neupitan način regulišu pomenuta pitanja, ostavljajući nacionalnom parlamentu isključiva ovlašćenja da odobri i regulišu pregovore i ratifikaciju svakog međunarodnog sporazuma ili ugovora koji ima kao svoj predmet navedena pitanja. Rešenja iz člana 120, stava 2 Ustava Severne Makedonije, jedine države u regionu koja daje pravo određenom broju poslanika da predlože ulazak u uniju sa drugim državama, slična su onima u Ustavu Albanije. Kada je reč o predlozima koje pokreću poslanici, Ustav zahteva dvotrećinsku većinu u parlamentu i pozitivnu odluku donetu na obaveznom referendumu.

Uslovi utvrđeni u članu 99, stav 1, tačka 1 i 2 u Ustavu Srbije ne razlikuju se od ustavnih rešenja u Severnoj Makedoniji i Albaniji.

U Crnoj Gori, Ustav ne daje eksplicitna rešenja kada je reč o teritorijalnim promenama, pošto se razume iz samog teksta Ustava da takve promene mogu isključivo stupiti na snagu putem pristanka nacionalnog parlamenta ili putem referenduma.

### **3. Umesto zaključka: Novi ustavni mandat i legitimitet pregovaračkog tima**

Izneta rasprava jasno ukazuje na činjenicu da delegacija Kosova koju predvodi predsednik države i koja predstavlja Kosovo u Briselskom dijalogu sa Srbijom nema jasan politički i ustavni legitimitet zahvaljujući glavnim i jasnim karakteristikama ustavnog sistema Kosova, koji je oblikovan prema najboljim zapadnim učenjima o ustavnosti. Da rezimiramo:



1. Pitanja nacionalnog suvereniteta nad teritorijom i granicama spadaju u isključiva ovlašćenja nacionalnog parlamenta zemlje, to jest predstavnika naroda kao isključivog i jedinog nosioca suvereniteta.
2. Nijedan državni organ sam za sebe, izuzev nacionalnog parlamenta Kosova, nije ovlašćen da pregovara i odlučuje u vezi sa pitanjima iz člana 18.1 kosovskog Ustava.
3. Pitanja iz člana 18.1 Ustava se tiču same suštine nacionalnog i ustavnog identiteta današnjeg Kosova, što u bilo kojoj fazi zahteva pristanak dvotrećinske većine članova nacionalnog parlamenta.
4. O pitanjima iz člana 18.1 Ustava može se odlučivati putem nacionalnog referenduma isključivo ako postoje nove promene u Ustavu koje dopuštaju takvu mogućnost. Danas takva mogućnost ne postoji i to ne može biti sprovedeno putem obične zakonodavne aktivnosti; samo Ustav može predvideti formu, pitanje i sadržaj nacionalnog referenduma koji se odnosi na pitanja iz člana 18.1 Ustava.
5. Konačno, ni u jednoj parlamentarnoj demokratiji, kakva je i Kosovo, i ni u jednom trenutku šef države ne može biti ovlašćen da sazove referendum i uputi referendumsko pitanje narodu: ta ovlašćenja pripadaju isključivo predstavnicima nacije, to jest poslanicima kao celini (nacionalnom parlamentu).

Iz izloženog je jasno da je jedini način da se (ponovo) uspostavi legitimitet kosovskih pregovarača (sadašnjih ili novih) i njihovih akcija u vezi sa pitanjima iz člana 18.1 Ustava, taj da se stvari vrte u nacionalni parlament koji bi trebalo da donese *ad hoc* odluke, koje isključivo spadaju u njegov delokrug rada i kojima se definiše ko bi trebalo da predstavlja Kosovo u pregovorima sa Srbijom i kakav bi bio njegov mandat. U protivnom, pregovori sa Srbijom ne mogu biti pravno validni i delotvorni.

Prof. dr Enver Hasani, bivši predsednik Ustavnog suda Kosova