

## „RAZGRANIČENJE”

Retko je kada na našoj političkoj i javnoj sceni neka ideja privlačila toliko pažnje kao što je slučaj sa idejom „razgraničenja” a da je istovremeno, i pored takve izuzetno velike medijske pažnje i publiciteta koju već dugo ima, mnogo šta ili gotovo sve u vezi sa njom, njenim značenjem, političkim i pravnim konsekvencama bilo i ostalo nejasno.

Zapravo bi se moglo konstatovati da je jedino što je s tim u vezi koliko-toliko jasno to da je „razgraničenje” deo procesa koji diplomatija kolokvijalno naziva „normalizacija odnosa na relaciji Beograd–Priština” a na kraju kojeg se kao rezultat, pored ostalog, očekuje „pravno obavezujući sporazum”. Međutim, dve navedene indirektno odrednice su suviše apstraktne i ne mogu da daju pouzdane odgovore na čitav niz davno otvorenih pitanja i dilema.

To, kao i ukupna kompleksnost cele situacije, u dobroj je meri „logična” posledica činjenice da je više okolnosti relevantnih za pomenuti proces daleko od „standardnih”, da su one – pogotovo u vezi sa kvalitetom pravnog subjektiviteta „ravnopravnih” učesnika u procesu – izuzetno, gotovo do bizarnosti specifične.

S jedne strane učesnik je Republika Srbija. Država sa nespornim međunarodno pravnim subjektivitetom, nezavisna, suverena, punopravna članica Ujedinjenih nacija i gotovo svih relevantnih međunarodnih organizacija.

Sa druge strane, učesnik je „Republika Kosovo” sa krajnje diskutabilnim, kontroverznim subjektivitetom. Kosovo je, od 1999. godine, u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 „teritorija pod privremenom upravom administracije Ujedinjenih nacija”. Međutim, prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, Kosovo (i Metohija) je autonomna pokrajina u sastavu Republike Srbije. Konačno, prema Deklaraciji o nezavisnosti koju je Skupština Kosova usvojila 2008, ono je nezavisna država. Kao takvo, Kosovo je priznato od strane velikog broja država članica i EU i UN, ali nije članica većine međunarodnih organizacija ni UN.

Rezolucija 1244, kao i niz drugih za nju vezanih propratnih akata, formalno su na snazi ali „razgovori Beograda i Prištine” odvijaju se pod pokroviteljstvom i uz medijaciju EU, ne UN.

Nije nezanimljiva ni bez kontroverzi ni pozicija glavnih predstavnika Srbije i Kosova u razgovorima čiji bi eventualni rezultat trebalo da bude „razgraničenje”.

Nesporno je da su glavni (do skoro se moglo reći i jedini) akteri razgovora bili predsednici Srbije i Kosova.

Inicijalno pravno uporište za takvu poziciju predstavljaju slične, praktično identične odredbe u ustavima Srbije i Kosova. Po članu 112 Ustava Republike Srbije, „**predsednik Republike predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu**”, a po članu 84 Ustava Republike Kosovo, „**predsednik republike predstavlja Kosovo unutar i van zemlje**”.

Ne ulazeći u to u kojoj meri ta formulacija „predstavlja” podrazumeva formalni, simbolički, protokolarni a u kojoj meri realni pravni i politički značaj, mora se konstatovati da dalja, čak i samo lapidarna analiza odredbi dva ustava ukazuje na nemale razlike u pravnoj poziciji dva predsednika.

Odredbe Ustava Republike Srbije ne sadrže nikakva druga, konkretna ovlašćenja predsednika republike u vezi sa utvrđivanjem ili sprovođenjem državne politike ili politika. Štaviše, Ustav u članu 123 predviđa da Vlada Srbije „**utvrđuje i vodi politiku**”. Obrnuto, značajno drugačije, Ustav Kosova u članu 84 izričito potvrđuje snažnu poziciju predsednika republike formulacijom „**upravlja spoljnom politikom države**”.

Međutim, iako s pravnog aspekta pozicija kosovskog predsednika kao kosovskog glavnog učesnika u razgovorima o „razgraničenju” deluje kao znatno solidnija, faktička situacija je sasvim obrnuta. Dominantna pozicija predsednika Srbije kao glavnog, čak i jedinog relevantnog pregovarača sa strane Srbije nije ničim realno dovedena u pitanje (sem verbalno, kroz kritike opozicije). Međutim, naročito u poslednje vreme, pozicija kosovskog predsednika se aktivnostima važnih faktora u Vladi i Skupštini Kosova, nastoji pa i uspeva relativizovati.

Inače, analiza relativno čestih (manje ili više formalnih) istupanja dvojice glavnih aktera procesa (predsednici Vučić i Tači) – od zvaničnih saopštenja, preko konferencija za medije pa sve do *twittera* – u kojima je mnogo puta pominjano „razgraničenje” i naglašavan njegov značaj nije od neke velike pomoći pri pokušaju da se utvrdi šta se zaista podrazumeva pod „razgraničenjem”. Ono, „razgraničenje” jeste u tim istupima veoma često tretirano, ali po pravilu nedovoljno precizno, neretko i u oprečnim značenjima.

Primeru radi, formulacije kao što su „zalažem se za razgraničenje sa Albancima jer kada ne znamo šta kome pripada, to je uvek izvor potencijalnih sukoba i nereda” ili „želimo zemlju čije granice znamo, definisanu, zemlju koju ćemo čuvati i braniti” (Vučić), nedvosmisleno ukazuju na to da „razgraničenje” jeste važan element razgovora ali ne govore ništa o njegovoj konkretnoj sadržini. Isto ili vrlo slično važi i za još „fluidnije” formulacije (Tači): „ideja o teritorijalnom razgraničenju ili korekciji granice jedini je način da se okončaju sukobi” ili „postizanje sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine koji bi podrazumevao razgraničenje, međusobno priznanje i članstvo Prištine u međunarodnim organizacijama podržavaju i EU i SAD”.

Evidentno je praktično potpuno odsustvo konkretnih informacija o tome koje bi teritorije ili mesta mogli biti eventualni predmet „razgraničenja”. Zapravo konkretnog pominjanja nekih teritorija ili mesta od strane aktera u razgovorima bilo je samo u negativnom kontekstu, na način koji upućuje na zaključak da oni ni u kom slučaju nisu mogući predmet „razgraničenja”, poput izjava „ćutim na gluposti o Preševu i Medveđi” (Vučić) ili „korekcija granica ne znači podelu Kosova, i Kosovska Mitrovica i Gazivode neće biti predmet tih razgovora” (Tači).

Evidentno je, takođe, i to da osim što nema informacija o predmetu razgraničenja, nedostaju i informacije o eventualnim kriterijumima po kojima bi se „razgraničenje” vršilo. Nema praktično nikakvih pouzdanih informacija o kriterijumima, kako uopšte mogućim, tako posebno

ni o onim koje učesnici u razgovorima o razgraničenju preferiraju. U takvoj situaciji nije nimalo iznenađujuće što se sve češće u javnosti pominje razmena teritorija (sever Kosova sa srpskom većinom za jug Srbije sa albanskom većinom), odnosno etničko razgraničenje.

Istina, akteri u razgovorima (bar sudeći po njihovim izjavama u javnosti) nikad nisu potvrdili opredeljenje za razgraničenje po etničkim kriterijumima, naprotiv: „...nikada nisam govorio da treba napraviti neku vrstu podele Kosova po etničkim linijama” (Vučić ) ili „moj cilj nije nikakva etnička podela, moj cilj je utvrđivanje četiristo kilometara duge granice sa Srbijom” (Tači). Ipak ne bi bilo dobro i nikako ne treba potceniti značaj koji mnogi pridaju etničkom kriterijumu u funkciji „razgraničenja”.

Argumentacija u prilog zalaganjima za teritorijalno razgraničenje po etničkoj osnovi zasniva se na shvatanju da bi takvo „rešenje” moglo da bude „dugoročno održivo” i da bi zbog toga SAD, kojima je Kosovo jedan od prioriteta u regionu, mogle da ga podrže.

S druge strane, EU zasad nije pokazivala nikakav naročit interes za ovu ideju, naprotiv. Štaviše, i Brisel i drugi posebno relevantni evropski faktori poput Nemačke ispoljili su prema tome odgovarajuće, reklo bi se ozbiljne rezerve, polazeći pre svega od shvatanja da bi razgraničenje između Kosova i Srbije po etničkom principu moglo izazvati nove probleme i u Bosni i Hercegovini i Makedoniji, čak i u samoj Srbiji, gde takođe žive pripadnici različitih naroda. S tim u vezi posebno je interesantna i činjenicu (koju nikako ne treba potceniti) da su snažan otpor toj ideji o razgraničenju na etničkoj osnovi pružili Srbi iz enklava u unutrašnjosti Kosova, uključujući i crkvene velikodostojnike sa tih područja.

Osim što je, kako je već rečeno, više nego evidentan hroničan nedostatak informacija o „razgraničenju” koji bi mogli da pruže sami akteri razgovora čiji je ono predmet ili ljudi iz njihovog neposrednog okruženja, evidentno je i da ni u širem okruženju nije bilo serioznih pokušaja da se pitanje apsolvira. Kao izuzetak u tom pogledu mogao bi se označiti relativno obiman dokument pod nazivom *Ekonomski, demografski i socijalni efekti različitih scenarija normalizacije odnosa Beograda i Prištine*<sup>1</sup>. U relativno obimnom dokumentu (90 strana), autori su pokušali da daju svoj doprinos tretirajući tri moguća scenarija: 1) razmena teritorija, 2) potpuna implementacija Briselskog sporazuma iz 2013. godine, i 3) „status kvo”. Kriterijumi odnosno argumenti na koje se autori u studiji pozivaju su različiti i relativno brojni – etnički, ekonomski, pravni, geografski...

U scenariju koji ima direktne veze sa idejom „razgraničenja” autori dokumenta staju na stanovište da bi razmena određenih teritorija mogla da bude „održivo i operabilno rešenje, kako u političkom tako i u ekonomskom smislu, i koje ne bi iniciralo nova raseljavanja, prinudne migracije i otvaranje novih žarišta nacionalnih i političkih sukoba”.

---

<sup>1</sup> Na inicijativu Fondacije za otvoreno društvo, Srbija autorski tim – Miladin Kovačević, šef tima; Dušan Gavrilović; Dragan Popović; Milena B. Stevović; Ljiljana Sekulić; Katarina Stančić – izradio je studiju „Ekonomski, demografski i socijalni efekti različitih scenarija normalizacije odnosa između Beograda i Prištine”.

I mediji i javnost generalno su uglavnom bili fokusirani na prvi od tri navedena scenarija, koji se svodi na razmenu teritorija a po kome bi Kosovu bila pripojena opština Preševo sa juga Srbije, a Srbiji četiri severne opštine Kosova – Leposavić, Zvečan, Zubin Potok i Severna Mitrovica. Ideje iznete u navedenom dokumentu ostale su bez praktičnih efekata, a isto se može reći i za pokušaj (Tači) da se one iskoriste za unutrašnje političke svrhe na Kosovu, odnosno da se kroz „šire” tumačenje dokumenta lansira ideja o pripajanju cele „Preševske doline”, dakle pored pomenute opštine Preševo, još i opština Bujanovac i Medveđa, Kosovu.

Kako god bilo, i samo pominjanje razmene teritorija neminovno ukazuje na još jedan važan pravni aspekt problema koji se sasvim pojednostavljeno svodi na pitanje da li je „razgraničenje” zadatak koji se rešava na ustavnom nivou, ili ga je moguće rešavati na nižem pravnom nivou.

Svaka ideja o „razgraničenju” – ako podrazumeva teritorijalne promene, odnosno menjanje granica Republike Srbije – neminovno se suočava sa konkretnim pravnim kontekstom. S tim u vezi nezaobilaznu pravnu odredbu sadrži član 8. Ustava Republike Srbije i ona glasi: **„Teritorija Republike Srbije je jedinstvena i nedeljiva. Granica Republike Srbije je nepovrediva a menja se po postupku za promene Ustava.”**

Član 8 je u Ustavu lociran u prvom delu Ustava Republike Srbije, u Odeljku „Načela Ustava”. Ta činjenica ima još jednu vrlo relevantnu konsekvencu, u vezi sa eventualnim menjanjem granice Republike Srbije, odnosno u vezi sa ustavnom formulacijom da se granica **„menja po postupku za promenu Ustava”**.

Sam postupak promene Ustava uređen je u članu 203 koji glasi:

**„Predlog za promenu Ustava može podneti najmanje jedna trećina od ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača.**

**O promeni Ustava odlučuje Narodna skupština.**

**Predlog za promenu Ustava usvaja se dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika.**

**Ako ne bude postignuta potrebna većina, promeni Ustava po pitanjima sadržanim u podnetom predlogu koji nije usvojen, ne može se pristupiti u narednih godinu dana.**

**Ako Narodna skupština usvoji predlog za promenu Ustava, pristupa se izradi, odnosno razmatranju akta o promeni Ustava.**

**Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i može odlučiti da ga i građani potvrde na republičkom referendumu.**

**Narodna skupština je dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju ili postupak za promenu Ustava.**

**Kada se akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava. Promena Ustava je usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača.<sup>2</sup>**

**Akt o promeni Ustava koji je potvrđen na republičkom referendumu stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.**

**Ako Narodna skupština ne odluči da akt o promeni Ustava stavi na potvrđivanje, promena Ustava je usvojena izglasavanjem u Narodnoj skupštini, a akt o promeni Ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština.”**

Dakle, Ustav poznaje dva postupka za promenu svojih odredbi. U oba postupka je neophodan uslov dvotrećinska većina poslanika ali je u jednom nužna, neophodna, obavezna i potvrda građana na referendumu, dok je u drugom takva potvrda samo fakultativna mogućnost.

Budući da Ustav normu o granici Republike Srbije svrstava u „načela ustava”, to za konsekvencu ima da je „razgraničenje”, odnosno promena granice, moguća samo primenom kompleksnijeg, oneroznijeg od dva Ustavom predviđena postupka, onog koji pored adekvatne odluke Narodne skupštine podrazumeva i sprovođenje referenduma na kom bi građani tu odluku potvrdili.

U vezi sa pitanjem „razgraničenja”, relevantne odredbe Ustav sadrži i u članu 99 koji predviđa da Narodna skupština **„odlučuje o promeni granica”** i **„raspisuje republički referendum”**.

U tom kontekstu, iako manjeg značaja, bar sa stanovišta dinamike eventualnog postupka odnosno vremena potrebnog za realizaciju konkretnih, artikulisanih ideja, svakako da nisu zanemarljive odgovarajuće odredbe poslovnika Narodne skupštine i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

Odredbe člana 142–148. Poslovnika Narodne skupštine taj postupak, ukratko, uređuju na način kako sledi.

Predlog za promenu Ustava podnosi se u pisanom obliku, s obrazloženjem. Nadležni odbor utvrđuje da je predlog podnet od strane Ustavom ovlašćenog predlagača i u propisanom obliku. Narodna skupština razmatra predlog iz člana na prvoj narednoj sednici, a najranije 30 dana od dana podnošenja predloga. Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština odlučuje o predlogu za promenu Ustava.

Ako Narodna skupština usvoji predlog, nadležni odbor utvrđuje predlog akta o promeni Ustava, s obrazloženjem, i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava, većinom glasova od ukupnog broja članova odbora i podnosi predlog akta o promeni Ustava i predlog

---

<sup>2</sup> Odnos ustavne odredbe koja definiše uspešno potvrđivanje skupštinske odluke sa odgovarajućim odredbama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi takođe može izazvati određene dileme. Naime, i Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi sadrži isto rešenje, odnosno predviđa da je odluka potvrđena ako za nju glasa većina izašlih birača. Međutim, Zakon za valjanost samog referenduma predviđa uslov koji Ustav ne pominje, a to je da na referendum izađe više od polovine upisanih birača.

ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava predsedniku Narodne skupštine, koji predloge odmah dostavlja narodnim poslanicima.

Uz predloge navedenih akata podnosi se predlog odluke o raspisivanju referendum, u slučaju kada je Narodna skupština prema Ustavu dužna da akt o promeni Ustava stavi na republički referendum.

Na sednici Narodne skupštine razmatraju se predlog akta o promeni Ustava i predlog ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava.

Nakon okončanja rasprave, Narodna skupština posebno odlučuje o predlogu akta o promeni Ustava i o predlogu ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava. Narodna skupština donosi odluku o raspisivanju referendum radi potvrđivanja tog akta.

Nakon potvrđivanja akta o promeni Ustava na republičkom referendumu, Narodna skupština donosi odluku o proglašenju akta o promeni Ustava i odluku o proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava, narednog dana od dana podnošenja konačnog izveštaja nadležnog organa o sprovedenom referendumu.

Na kraju treba naglasiti da svako eventualno aktiviranje ustavnih mehanizama u svrhu realizacije „razgraničenja” mora kao prethodnu, prvu pretpostavku imati pouzdan, nedvosmislen odgovor na pitanje da li je „razgraničenje” makar i implicitno priznanje Kosova kao nezavisne države.

I, razume se, punu svest o svim konsekvencama toga.

A veliki, ogroman značaj ovog pitanja upućuje na potrebu iznalaženja odgovora na još bar dva.

U kojoj je meri postojeća situacija u vezi sa razgovorima o „razgraničenju” u skladu sa ustavom utvrđenom ulogom i ovlašćenjima državnih organa, pre svega skupštine?

I, ništa manje važno, u kojoj meri je ona u skladu sa pravom javnosti na informacije, u ovom slučaju od izuzetnog javnog značaja?

Rodoljub Šabić

Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti