

# **PREPREKE ZA POSTIZANJE KONAČNOG OBAVEZUJUĆEG SPORAZUMA IZMEĐU KOSOVA I SRBIJE: KOSOVSKA PERSPEKTIVA**

## **APSTRAKT**

### **Uvod**

#### **I Prepreke političke prirode**

1. Osnovne odlike odnosa Srbije i Kosova: opšti pregled
2. Obnova srpskog nacionalizma od Slobodana Miloševića do danas
3. Konačni i pravno-obavezujući ili okvirni sporazum u cilju zauzdavanja nacionalizma na obe strane

#### **II Prepreke ustavne prirode**

1. Ustavna ograničenja u parlamentarnim demokratijama
2. Ustavna ograničenja u polupredsedničkim sistemima
3. Ustavna ograničenja u predsedničkim sistemima
4. Ustavna rešenja u zemljama iz kosovskog okruženja
5. Novi ustavni mandat i legitimitet pregovaračkog tima

### **Zaključci**

## Apstrakt

Cilj ovog rada je da izdvoji ključne političke i ustavne prepreke koje ometaju uspešan dijalog između Kosova i Srbije. Imajući ovaj cilj na umu, autor navodi dve ključne prepreke, jednu političke a drugu ustavne prirode, i objašnjava njihove uzroke. Preciznije rečeno, postoje uzroci političke prirode, dok su prepreke ustavne prirode uopštenija i zapravo su karakteristična za svaku ustavnu demokratiju. U radu je takođe dat kratak pregled srpskog nacionalizma i njegovi trenutni efekti. Istovremeno, u radu se analizira trenutna situacija na Kosovu i nepostojanje političkog i ustavnog legitimiteta ljudi koji pregovaraju u ime Kosova. Na kraju rada dati su zaključci u kojima se tvrdi da se Kosovo suočava sa ozbiljnim preprekama, koje su rezultat nedostatka političke doslednosti i konsenzusa između ključnih kosovskih snaga, kao i nedostatka jasnog ustavnog mandata onih koji su dosad vodili pregovore u ime Kosova. Mandat i legitimitet morala bi da obezbedi kosovska skupština, budući da oni ne pripadaju automatski ni šefu kosovske države ni bilo kome drugom.

Ključne reči: dijalog Srbije i Kosova; stranački pregovori; politička doslednost i ustavni mandat; ustavni legitimitet; ustavna demokratija; pravno-obavezujući sporazum.

## Uvod

Kada je u pitanju postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije, postoji nekoliko prepreka. Po svojoj prirodi, te prepreke su dvojake: neke su političke prirode, dok su neke druge ustavne. Kada se udruže, ove prepreke predstavljaju ozbiljnu smetnju postizanju dugotrajnog sporazuma. Ukoliko se ove dve vrste prepreka ne otklone na odgovarajući način, postoji realan rizik da Kosovo postane destabilišući faktor u regionu, pa i šire, a posebno ako se nametne rešenje koje predviđa podelu Kosova po etničkoj liniji. U tom slučaju, Kosovo bi sasvim izvesno imalo destabilišući efekat ne samo na šire balkansko okruženje, nego i na druge regione Evrope.

Nema potrebe posebno isticati da navedena teza važi ukoliko se stvari posmatraju iz kosovske perspektive, a ne iz srpske. Ukoliko bismo situaciju razmatrali sa srpskog stanovišta, onda bismo se suočili sa drugačijim preprekama, a za takav pristup bi nam trebalo mnogo više prostora nego što ga u ovom radu imamo.

Prepreke iz prve grupe, koja obuhvata političke uzroke, odnose se na političku dinamiku unutar samog Kosova i politički legitimitet onih koji tvrde da imaju ustavni mandat da pregovaraju i odlučuju u ime Kosova. Oni koji iznose takve stavove tvrde njihov mandat potiče iz Ustava Kosova (Ustav iz 2008), kao i da su im ga obezbedili njihova „hrabrost i junaštvo” koje su iskazali u gerilskom ratu protiv režima srpskog diktatora Slobodana Miloševića. To samo po sebi znači da ti ljudi veruju da su jedini koji na Kosovu imaju politički legitimitet da pregovaraju i postignu istorijski sporazum sa Srbijom, budući da predstavljaju nekadašnje gerilske borce koji su učestvovali u ratu protiv Srbije. Ključna figura u ovoj grupi ljudi svakako je trenutni predsednik Kosova, Hašim Tači: on smatra da je njemu i njegovim saradnicima, u veberovskom smislu, ratni legitimitet obezbedio neograničen legitimitet da pregovaraju i odlučuju u ime Kosova. Ovde bi trebalo jasno naglasiti da je cilj ovih pregovora postizanje nacionalnog i teritorijalnog identiteta i integriteta Kosova na način iznet u Deklaraciji o nezavisnosti od 17. februara 2008. godine.

Prepreke iz druge grupe, čiji su uzroci ustavne prirode, imaju direktne veze sa samom prirodom ustavne demokratije koja postoji i na Kosovu. Ova vrsta uređenja ima dve glavne karakteristike: prvo, po svojoj unutrašnjoj logici, u pitanju je ustavni tip parlamentarne demokratije; drugo, ova vrsta demokratije zasnovana je na ravnoteži moći, pri čemu šef države postupa isključivo kao šef države, a ne kao šef izvršne vlasti. Upravo ova poslednja stavka samim svojim principom striktno ograničava prerogative šefa države da pregovara i zaključuje sporazume, za čiju je implementaciju prema Ustavu odgovorna isključivo izvršna grana vlasti.

## I Prepreke političke prirode

### 1. Osnovne karakteristike odnosa Srbije i Kosova: kratak pregled

Odnos Kosova i Srbije deo je komplikovanih pitanja i problema današnje Evrope. Mnogo je razloga doprinelo ovakvom stanju, ali se po našem mišljenju izdvajaju dva glavna uzroka: prvi je srpski mit o Kosovu a drugi je rezultat tog mita, i tiče se prirode srpskog nacionalizma i njegove čvrste strukture.

Još od nastanka srpskog nacionalizma u 19. veku, za Srbe su Kosovo i kosovski mit služili kao vodeći princip u formiranju njihove celokupne spoljne i unutrašnje politike. Svi ratovi koje su Srbi u skorijoj prošlosti vodili u sebi su sadržali kosovski mit, koji je istovremeno služio i kao glavna ratna politika i kao glavni cilj rata. Ne treba posebno pominjati da je neke ratove Srbija gubila, posebno one koje je vodila bez saveznika (npr. rat protiv Bugarske 1885); iz ostalih ratova, posebno onih vođenih sa saveznicima, Srbija je trijumfalno izlazila kao pobednik. Upravo ovaj poslednji tip rata dominira vojnom istorijom Srbije.

Tokom istorije, spoljnu politiku Srbije uslovljavala je njena unutrašnja dinamika koja se razvijala unutar srpskog društva i državnog uređenja. Ako se stvari sagledaju iz ove perspektive, videće se da takva spoljna politika nije omogućila Srbima da u zemlji razviju živu demokratiju. Sličnu situaciju imali smo u Francuskoj sa njihovom politikom prema Alžiru, sve dok se general De Gol nije hrabro otisnuo na put rešavanja alžirskog pitanja. U tom smislu, kosovski mit je poslužio kao stvarna pokretačka snaga, koja je u savremenoj istoriji definisala ključnu unutrašnju i spoljnu politiku i njene ciljeve. Nikada nije bilo važno, kao što nije važno ni danas, to što je kosovski mit zasnovan na neistinitim i nerealnim pretpostavkama i što nema nikakvo istorijsko utemeljenje. Zapravo, to i jeste sama suština svakog mita. Ono što, međutim, jeste važno je činjenica da je čak i genocid počinjen na teritoriji bivše Jugoslavije pripisan ostvarenju kosovskog mita.

Drugi razlog koji objašnjava složenost kosovsko-srpskih odnosa povezan je sa mentalnim položajem srpskog nacionalizma, to jest sa njegovim imperijalističkim mentalnim stanjem, kako je to opisala poznata srpska istoričarka Latinka Perović. Ovaj mit opstaje kao takav pre svega zahvaljujući ulozi i položaju koje u srpskom društvu ima Srpska pravoslavna crkva (SPC). Ona je oduvek bila – a i danas je – izvor i riznica iz koje ističe i u kojoj se gaji ideja srpskog mučeništva i osvete Kosova, još otkad je ono izgubljeno u čuvenoj Kosovskoj bici sa Turcima 1389. godine. Još od ove bitke, čitava struktura srpske spoljne i unutrašnje politike zasnivala se na ideji nasilnog otimanja Kosova od Turaka, koje su u međuvremenu zamenili lokalni Albanci i balkanski Muslimani. Drugim rečima, ideja nasilnog otimanja Kosova i ideja osvete očuvale su se među sveštenstvom i u okviru Crkve kao izuzetno važna odlika srpskog nacionalnog identiteta. Ova činjenica povezana je sa društvenom strukturom i samim poreklom sveštenstva, kao i njihovim

društvenim statusom: oni su iznikli i razvili se među nižim slojevima, među srpskim seljacima, uz podršku malobrojne elite koja je i sama pripadala istoj društvenoj klasi kao sveštenstvo. Ta simbioza je među Srbima dovela do stvaranja veoma snažnog nacionalizma koji je zarazno delovao na Kosovo, njegovo većinsko albansko stanovništvo i njegovu elitu. Zapravo, kosovska elita i njeno nacionalističko delovanje započeto ranih sedamdesetih nije ništa drugo do prosto reprodukcija osnovnih društvenih načela srpskog nacionalizma, uz jednu razliku: Albanci nisu imali nikakvu nacionalnu instituciju (kao što je u Srbiji bila SPC) koja bi stvarala zaseban i ujedinjeni nacionalni duh. Jedini kohezivni faktor bio je albanski jezik, što nije bilo dovoljno da bi se suprotstavilo srpskoj ofanzivi na lokalnu kosovsku elitu i njene težnje. Ovo je još jedno pitanje kojim ćemo se dodatno pozabaviti drugom prilikom. Sada ćemo se ponovo pozabaviti ulogom i položajem koji je SPC imala u srpskom nacionalizmu.

Uloga SPC objašnjava mnogo toga u pogledu srpske posvećenosti nacionalnom pitanju i srpskom imperijalističkom projektu, koji se po tome i razlikovao od rastućih nacionalističkih osećanja na Balkanu u tursko doba. Naime, dok su Albanci u Osmanskom carstvu imali ulogu koju su Kozaci imali u Rusiji, a Jermeni i Jevreji bili na čelu finansijskog i kulturnog progresa, Srbi su kroz SPC krenuli drugačijim putem. Zajedno sa Bugarima i Grcima, Srbi su kroz svoju nacionalnu crkvu uspeli da očuvaju osnovne nacionalne institucije običajnog prava, koje su potom u 19. veku i iskoristili u cilju sopstvenog nacionalnog preporoda i ujedinjenja. Ova teza može da posluži kao parametar prema kom bi se trenutno stanje odnosa Kosova i Srbije moglo tumačiti kao rezultat činjenice da se ključne institucije Srpske pravoslavne crkve nalaze na Kosovu, uprkos svim transformacijama kroz koje je ova Crkva prošla u poslednjih nekoliko decenija. Ta transformacija, međutim, predstavlja rezultat spoljnih faktora proisteklih iz rasporeda i odnosa međunarodnih snaga u poslednjih nekoliko decenija, što smo i imali prilike da vidimo u ne tako davnoj prošlosti: tokom Balkanskih ratova, srpski nacionalizam se svom svojom snagom obrušio na Muslimane sa Balkana i otpočeo opsežnu politiku etničkog čišćenja, uz punu podršku evropskog političkog establišmenta tog doba. Nešto slično dogodilo se i tokom Prvog svetskog rata: Srbi su se na kraju rata našli na pobedničkoj strani i to ne zbog sopstvenih ratnih podviga, koji su u najboljem slučaju bili zanemarljivi. Isti scenario ponovio se i tokom godina koje su usledile nakon raspada bivše Jugoslavije, kada su Miloševići Srbi ponovo pokrenuli etničko čišćenje širokih razmera.

Sledeći svoje imperijalističke težnje, Srbi su napravili ozbiljne greške. To je uočio srpski nacionalno orijentisani političar iz doba Balkanskih ratova, Nikola Pašić: umesto da rade na ostvarenju Velike Srbije, svog imperijalističkog projekta, Srbi su se okrenuli realizaciji sasvim drugačijeg, megalomanskog projekta Južnih Slovena, zvanog Jugoslavija. Na severu Jugoslavije i tada je postojao znatno napredniji kulturni milje, a ta činjenica dodatno je opteretila odnose Srba sa ostalim Jugoslovenima. Novi vlastodršci u Beogradu nisu shvatali da u rukama ne drže ostvarenje svog imperijalističkog projekta već veliki teret, koji sada oni sami moraju da nose. U tom novom jugoslovenskom kontekstu, Kosovo i Albanci preuzeli su ulogu jedne nove snage na koju su počele da računaju druge antisrpske imperijalističke jugoslovenske struje. Iz tog razloga, i zbog promena u međunarodnim odnosima koje su išle na štetu Srbije i njenog saveznika Rusije, Srbi su se suočili sa ozbiljnim sukobima i nasiljem u svom neposrednom okruženju. To nasilje koje

je izbilo na jugu nekadašnje Jugoslavije bilo je neorganizovano i haotično zbog niskog kulturnog i političkog nivoa i nedovoljnog obrazovanja tamošnjih ljudi koji su gajili antisrpska osećanja. Na severu Jugoslavije je, međutim, situacija bila drugačija: nasilje je bilo u potpunosti organizovano i centralizovano, i to na vrlo sličan način koji je svet već imao prilike da vidi u koncentracionim logorima nacističke Nemačke.

Raspad Jugoslavije ostavio je ozbiljne posledice na odnose Kosova i Srbije. U doba komunizma Kosovo nije imalo uticaja na unutrašnju dinamiku Jugoslavije, koju su formirali i kojom su upravljali uglavnom Srbi i Hrvati. Pre nego što je 1966. sa vlasti otišao srpski komunistički vođa Aleksandar Ranković, koji je vodio izrazito represivnu politiku protiv Albanaca i Muslimana u Jugoslaviji, dominantna politika tadašnje države imala je krajnje staljinističke odlike: na neslovenske narode gledalo se kao na nepoželjni element, koji razara unutrašnju društvenu i državnu koheziju novih slovenskih država formiranih s dolaskom komunizma.

## **2. Obnova srpskog nacionalizma od Slobodana Miloševića do danas**

Pred sam završetak Hladnog rata i krah komunizma, u Beogradu se pojavio snažan narodni pokret predvođen čovekom koji će uskoro postati diktator i povesti Srbiju put ambisa, na sličan način na koji je to Hitler učinio s Nemcima. Srpska elita izgradila je Miloševića kao privremeni fenomen koji će dovršiti „prljavi posao” na srpskoj političkoj sceni: nadali su se da će je on svojom populističkom politikom koja se oslanjala na društveno i nacionalno nezadovoljstvo srpskog naroda pročistiti od nekadašnjih komunističkih kadrova. Kada je reč o srpskom nacionalnom nezadovoljstvu, Kosovo se nalazilo na samom vrhu te liste: ono je shvatano kao simbol srpske patnje i poniženja koje su Srbi tokom komunističkog razdoblja trpeli zbog Titove vladavine i njegove vizije Jugoslavije. U tom smislu, Milošević je doživljavan kao spasitelj.

Tu nadu srpske elite, san o idealizovanom srpskom društvu sa Kosovom kao sastavnim delom i čišćenjem starih komunističkih kadrova iz Titovog doba, Srbija će skupo platiti. Ne samo da su Srbi izgubili sve teritorije koje su na osnovu ranijih dobijenih ratova smatrali svojim, nego su prošli i kroz velike patnje i postali tragične žrtve politike koju je zvanični Beograd vodio protiv okolnih zemalja. Tada su Srbi zauvek izgubili privilegovanu poziciju koju su imali u odnosu na druge bivše jugoslovenske republike, uključujući i Kosovo. Poraz srpske imperijalističke ideje nije došao zbog toga što Srbija nije imala dovoljno vojne snage za obračune van svojih granica, već zbog radikalne promene u međunarodnoj raspodeli snaga, i upravo je to činjenica koju Srbi nisu uvideli kada su pred sam raspad SFRJ odlučili da stanu iza Miloševića. Novi raspored međunarodnih snaga nije išao u korist Srbije i njenih nacionalnih interesa na način na koji ih je Milošević oblikovao. Nakon kraha komunizma, uspostavljena je nova ravnoteža međunarodnih odnosa, koja je kod svih balkanskih naroda favorizovala umerenu ravnotežu moći. Nijedan narod ne bi trebalo da ima vojnu ili bilo koju drugu disproporcionalnu nadmoć nad drugim narodima Balkana. U tom smislu, prelomnu tačku kojom je uvedena nova ravnoteža snaga na Balkanu

predstavljao je Dejtonski mirovni sporazum iz novembra 1995. Time je otpočela nova era: Muslimani iz čitavog regiona više neće moći da budu predmet represije već će postati aktivni subjekat i učesnik u novoj ravnoteži moći u regionu, i nova kulturna odlika Evrope.

Jedna od glavnih zamerki pripisivanih Miloševićевой politici bila je njegov antizapadni stav. To, međutim, nikako ne znači da je on bio iskreno prorусki orijentisan. On je zapravo iskoristio Rusiju da je okrene protiv Amerikanaca i protiv Zapada. To je potvrdio i Ričard Holbruk u svojim memoarima, navodeći kako mu je Milošević priznao da su Rusi dobri samo za trgovinu čelikom i ostalim sirovinama, i ni za šta drugo. U tom smislu, Aleksandar Vučić se ne razlikuje mnogo od njega: vojne baze u Srbiji, i to u oblasti u kojoj se Zapad svaki dan suočava sa bezbednosnim pitanjima, predstavljaju najobičniju ucenu Zapada. Tačnije, vojne baze služe da Zapadu pošalju poruku da je Srbija ozbiljan i nezaobilazan faktor u regionu, i da će se pobuniti ukoliko iz dijaloga sa Kosovom ne dobije ono što želi. Međutim, ovakav stav pruža pogrešnu sliku o ulozi i značaju Srbije: kako smo već naveli, na Balkanu trenutno ne postoji (niti ima izgleda da će u bliskoj budućnosti postojati) jedna nadmoćna snaga koja je u poziciji da uslovljava spoljne činioce i okrene ih u svoju korist. U tom smislu, opšti imenilac srpske unutrašnje i spoljne politike mora biti njena evroatlantska orijentacija. Kao ni bilo koja druga zemlja Balkana, ni Srbija nema baš mnogo drugih perspektiva van evroatlantskih političkih, bezbednosnih i kulturnih tokova.

Jedini aspekt u kom bi Aleksandar Vučić mogao biti u pravu jeste njegova teorija o tome da Kosovo predstavlja bezbednosni rizik za Srbiju. Ali vrlo je mala mogućnost da je rusko vojno prisustvo u Srbiji povezano s pitanjem Kosova. Ovo se pokazuje istinitim ako se uzme u obzir činjenica da je NATO savez na Kosovu prisutan ne u svojstvu agresora već kao faktor stabilnosti, kao što je slučaj i u Bosni i Hercegovini, ali i u drugim zemljama Balkana. Srbija je jedina zemlja koja na svojoj teritoriji ima ruske vojne baze, dok je u svim ostalim zemljama regiona NATO direktno ili indirektno prisutan. To znači da iza ciljeva srpske spoljne politike ne stoji Kosovo već ruski bezbednosni interesi, iako se najveći deo srpskog društva snažno zalaže za evroatlantske integracije svoje zemlje. Ciljevi kojima NATO svojim prisustvom na Balkanu teži razlikuju se od ruskih ciljeva: prisustvo ovog saveza od suštinskog je značaja za političku stabilnost, ali i ekonomski i kulturni razvoj čitavog regiona. Ali ni to nije sve: balkanski narodi bi morali da shvate da prisustvo NATO-a samo po sebi predstavlja neophodan ali ne i dovoljan činilac njihovog sveukupnog razvoja i napretka. Oni bi sami morali da redefinišu svoju budućnost i međusobne odnose, to jest, balkanski narodi bi morali sami da odluče o modelu suživota i koegzistencije u svom regionu. U tom pogledu bi i trebalo posmatrati kosovsko-srpski dijalog koji je otpočeo pre sedam godina, uprkos činjenici da su odnosi između dva naroda jednako teški i zatrovani koliko i pre čitavog veka.

### **3. Konačni i pravno-obavezujući ili okvirni sporazum u cilju zauzdavanja nacionalizma na obe strane**

U takvoj atmosferi, u regionu u kom Zapad ima snažno vojno prisustvo i u kom Evropska unija nudi opipljivu podršku i obećanja obema zemljama, postignut je samo tehnički dijalog koji je izrodio nekoliko okvirnih sporazuma, od kojih većina nije samoizvršna. Zapravo, svi sporazumi koji su u Briselu postignuti između Srbije i Kosova uz posredovanje EU dosad su imali samo horizontalni efekat, što znači da su njihova zakonska snaga i implementacija prepušteni milosti lokalnih aktera koji su ih i potpisali.

Postoji nekoliko činilaca koji su doveli do ovakve situacije sa okvirnim sporazumima između Srbije i Kosova. Prvi je činjenica da Srbija smatra Kosovo svojim sastavnim delom. Ovo je veoma ozbiljna prepreka koja sprečava svaki napredak ka pomirenju. Uzrok tome je delimično i činjenica da su briselski sporazumi bili prilično neodređene prirode i da su sadržali samo uopštene i neprecizne izraze. Situacija teško da je i mogla da bude bolja, ako se prisetimo političke situacije i srpskih stavova iz perioda u kom je briselski dijalog otpočeo. Sve drugo što ne bi bio tek tehnički dijalog sa Kosovom bi za zvanični Beograd predstavljalo čisto političko samoubistvo.

Navedeni razlog ne predstavlja i ključni uzrok ovakvih odnosa Srbije i Kosova, jer postoje i brojni drugi razlozi. Oni su povezani sa unutrašnjom političkom dinamikom koja se razvija u današnjim društvima Kosova i Srbije.

Tu pre svega mislimo na okolnosti u kojima su se Srbi i Albanci našli tokom trajanja briselskog dijaloga. Dok su ljudi koji pregovaraju i potpisuju u ime Srbije dodatno ojačali i proširili svoj legitimitet, na Kosovu se desilo upravo suprotno: kosovski pregovarači su izgubili i ono malo legitimiteta koji su imali zbog činjenice da ih je narod posmatrao kao ljude koji Srbima prave nepravedne ustupke koji znatno izlaze van okvira Ahtisarijevog plana. Razmotrimo najpre slučaj srpske strane.

Aleksandar Vučić i njegovi saradnici unapred su pripremili srpsko društvo za budući dijalog i eventualne ustupke koji će po potrebi biti dati Kosovu. U tom smislu, simbolična retorika srpskih vlasti mogla se sažeti u izjavu „Evropa i Zapad, zaposlenost i prosperitet ili povratak u prošlost”. Kako bi sproveo zacrtani plan, Vučić je otvorio unutrašnji dijalog koji je obuhvatio sve slojeve srpskog društva, objasnivši im da će rešavanje kosovskog pitanja u Srbiju privući brojne strane investicije. Takvim pristupom on je pitanje Kosova postavio kao kolektivnu odgovornost čitavog naroda, što je bio izuzetno mudar potez koji je maksimalno „zbio redove” i konsolidovao stavove srpskog društva.

To, međutim, nije bio slučaj i sa Kosovom: predsednik Hašim Tači je u pregovorima sa Srbijom potrošio sav svoj politički legitimitet. Do toga je došlo iz dva razloga. Prvo, potpisao je niz sporazuma i dogovora koji u najvećem broju slučajeva nikada nisu implementirani; drugo, najveći deo dijaloga zapravo su vodili ljudi koje je on ovlastio a koji nisu imali nikakav politički

legitimitet ni među kosovskim političarima, ni među narodom (npr. bivša šefica pregovaračkog tima Edita Tahiri). Kada je došlo vreme za implementaciju postignutih sporazuma, predsednik Tači je shvatio da je sav svoj legitimitet potrošio u pokušajima da ubedi kosovske Albance da se briselski pregovori odvijaju u korist Kosova i da je Kosovo u velikoj prednosti u odnosu na Srbiju. Situacija je zapravo bila sasvim obrnuta: Sporazum o formiranju Zajednice srpskih opština (u daljem tekstu Sporazum o Zajednici) direktno je oborio teoriju koju su on i njegov pregovarač Edita Tahiri zagovarali, o tome kako su u pregovorima postignute brojne prednosti za Kosovo. Zapravo, Kosovo nije dobilo baš ništa konkretno, budući da nije ispoštovana nijedna obaveza u pogledu integracije Kosova u međunarodnu zajednicu: Srbija i dalje opstruira sve pokušaje Kosova da dođe do članstva u međunarodnim strukturama, čak i kad su u pitanju organizacije koje su politički sasvim irelevantne (kao što su, na primer, razne sportske i kulturne organizacije).

Takva unutrašnja situacija na Kosovu u kojoj su njegovi pregovarači ostali bez legitimiteta i danas traje. Štaviše, ona se dodatno pogoršala kada je narod Kosova pružio otpor ratifikaciji demarkacionog sporazuma sa Crnom Gorom. Tako je na Kosovu ostalo vrlo malo legitimnih vođa koji bi mogli da iznesu kredibilne pregovore i dijalog sa Srbijom, u cilju postizanja trajnog rešenja odnosa dveju zemalja. Malo je verovatno i da će se u bliskoj budućnosti pojaviti neko drugi ko će imati dovoljno kredibiliteta i legitimiteta za učešće u dijalogu sa Srbijom. Sasvim je jasno da je preduslov za uspešne pregovore to da pregovarači imaju dovoljno političkog legitimiteta i kredibiliteta kako bi mogli da ispune obećanja i preuzete obaveze. Takva ličnost na Kosovu trenutno ne postoji, što nije slučaj sa Srbijom.

U Srbiji je Aleksandar Vučić učvrstio svoj politički legitimitet putem uključivanja čitavog srpskog društva u kosovski dijalog. S tim u vezi, srpski građani vide ruske vojne baze kao garant mira i nadu da Srbija nije sama u dijalogu s Kosovom.

Kad su u pitanju spoljni činoci, treba istaći da Evropa i njene prednosti imaju drugačije konotacije i nailaze na drugačije reakcije na Kosovu i u Srbiji. Zahvaljujući istorijskim okolnostima, u Srbiji evropeizacija nailazi na veoma plodno tle, dok na Kosovu to nikako nije slučaj. U Srbiji su proevropski stavovi sasvim uobičajeni, budući da je u srpskoj istoriji tokom poslednjih 150 godina Evropa imala ogroman uticaj na ostvarenje srpskog imperijalističkog projekta, što je trajalo sve do rata koji je 1999. Zapad poveo protiv diktatorskog režima Slobodana Miloševića. Ova pozitivna percepcija Evrope među Srbima obuhvata i veoma snažnu prorusku politiku srpskih vlasti, što je rezultat činjenice da je ruska spoljna politika tokom formiranja srpske nacionalne države zapravo bila na istoj liniji sa evropskom. Zapravo, ne postoji razlika između srpskih političkih ciljeva i ciljeva carske Rusije, koja je iskoristila Srbe i ostale južnoslovenske narode Balkana za ostvarenje sopstvenih hegemonističkih, antinemačkih i antiaustrijskih ambicija u regionu u kom živimo.

S druge strane, albanska historiografija je neprekidno stvarala mit o Evropi kao jednoj zloj tvorevini koja je nastrojena krajnje antialbanski. Drugim rečima, Evropa se doživljava kao izvor svih albanskih patnji, viktimizacije i tragedije. Naravno, to ne može biti dalje od istine. Ovakav pogled na Evropu stvoren je kao rezultat toga što albanski istoričari nisu uspeli da na naučni način

razjasne razvoj međunarodnih odnosa i raspodele snaga, ali i toga što je albanska komunistička elita želela da sebi pruži legitimitet stvaranjem jednog trajnog neprijatelja zvanog Evropa.

To predstavlja realnu prepreku zbog koje je sasvim nemoguće ostvariti uspešne pregovore sa Srbijom, u formatu u kom su oni dosad vođeni. Za postizanje uspešnih pregovora bilo bi neophodno promeniti sadašnji format dijaloga i uzeti u obzir nekoliko ključnih činilaca: 1) unutrašnju političku dinamiku Kosova, 2) politički legitimitet kosovskog pregovaračkog tima i 3) poziciju i percepciju međunarodnih faktora koji su igrali ulogu garanta nove kosovske države i njenog ustavnog identiteta.

Unutrašnje političke okolnosti i njihova dinamika mogle bi se učvrstiti jedino putem novog političkog ugovora između ključnih političkih snaga i civilnog društva na Kosovu, što se ne može postići u okviru postojećeg ustavnog i zakonskog izbornog sistema. Razlog tome je činjenica da je kosovski izborni sistem osmišljen da dodatno razvija konsociacionu demokratiju, koja je u zemlji uspostavljena nakon rata. Taj novi politički ugovor trebalo bi da omogući političko relegitimisanje političkih snaga na Kosovu, što se ne može postići kroz izborni proces jer je on osmišljen tako da legitimiše samo one snage koje će upravljati zemljom. Svi drugi koraci koje je Vlada Kosova činila u pokušaju da preko pregovaračkog tima dođe do dogovora sa Srbijom obična su iluzija: upravo su političke snage te koje bi morale da dođu do konsenzusa i to potpisivanjem novog međusobnog ugovora.

Kad je u pitanju spoljna dinamika, a imajući na umu regionalnu stabilnost, sve strane uključene u dijalog – Evropa, Srbi i Albanci – morale bi da zatraže pomoć od Amerike i da je uključe u pregovore u kojima bi ona odigrala ulogu medijatora i jednog od ključnih garanta potencijalnog dogovora. Sve druge opcije bi verovatno predstavljale obično gubljenje vremena, budući da je Amerika jedini kredibilni akter koji je u stanju da sprovede rešenja do kojih dve strane budu došle po okončanju pregovaračkog procesa. U isto vreme, na albansku stranu najviše može da utiče upravo Amerika. Što se tiče Srbije, za nju je evropski uticaj možda najkredibilniji, te se pritisak može izvršiti kroz ujedinjene napore svih uključenih aktera, računajući i Rusiju. Zašto bi, dakle, trebalo zamoliti Ameriku za pomoć?

Glavni razlog leži u činjenici da Sjedinjene Države trenutno imaju mnoštvo problema, budući da su uključene u brojna nerešena pitanja širom sveta. Iz tog razloga, za njih bi uključivanje u kosovsko-srpski dijalog imalo smisla jedino ako bi obe pregovaračke strane i Evropa poslali jasan signal i poruku o tome da su spremne da otpočnu ozbiljan dijalog, čiji će cilj biti postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma i njegova implementacija. U tom slučaju, Amerika bi mogla da posluži kao strana koja garantuje sprovođenje dogovora, budući da jedino ona ima sredstva i globalnu moć da nametne izvršenje obaveza koje su obe strane svojevolsjno prihvatile. To bi istovremeno značilo i saradnju strana s obe strane Atlantika u cilju pronalaženja rešenja kosovsko-srpskog pitanja. Evroatlantska saradnja je uvek bila uspešna kad bi se sprovodila iskreno i uz udružene napore svih aktera.

Jasno je, naravno, da su u celom procesu od ključnog značaja dve pregovaračke strane: ukoliko su one spremne da kroz pregovore dođu do rešenja za sva pitanja oko kojih se trenutno ne slažu, onda bi pomenute zemlje koje garantuju sporazum imale veoma lak zadatak. Dok su za spoljne aktere najbitniji aspekt mir i stabilnost, osim za Rusiju koja očigledno ima drugačiju računicu, za Srbiju i Kosovo bi postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma značilo ekonomski i društveni napredak, kao i punu integraciju u sve evroatlantske strukture.

Pravno-obavezujući sporazum može se postići samo na ovaj način, uz posredovanje tri strana aktera – Amerike, Evrope i Rusije. Takav sporazum bi trebalo da sadrži jasne odredbe i mehanizme, kao i precizno definisan vremenski okvir i garancije za način implementacije, uključujući i sankcije za stranu za koju se pokaže da nije ispoštovala ili da je opstruirala proces implementacije. Sporazumi koje su dve strane dosad postigle imale su isključivo horizontalni efekat i veoma mali uticaj na obične građane: ovaj budući sporazum morao bi da ima vertikalnu strukturu, a obuhvatao bi i ranije postignute sporazume, te bi obični građani shvatili da je sa nacionalističkim pričama gotovo i da su napredak i prosperitet ono što u budućnosti čeka obe strane uključene u dijalog.

## **II Prepreke ustavne prirode**

Prepreke ustavne prirode tiču se načina na koji su uloga i pozicija šefa kosovske države opisane u Ustavu. Ove godine Kosovo je proslavilo prvu deceniju svoje ustavnosti. Istina je da za vreme bečkih pregovora koji su doveli do kosovske nezavisnosti nisu postojali ni ustav ni bilo kakav drugi pravni akt koji bi uobličio mandat kosovskog pregovaračkog tima. Danas, međutim, postoje precizne ustavne odredbe, koje jasno ograničavaju prerogative šefa kosovske države da pregovara o pitanjima iz člana 18.1 Ustava Kosova, a to su pitanja koja se tiču mira, političkih i vojnih saveza, granica i teritorije, finansijskih obaveza i ljudskih prava.

U vezi sa tim treba reći da je za proteklih deset godina svog razvoja Kosovo postiglo veliki napredak u oblasti ustavnosti: Ustavni sud Kosova smenio je dva predsednika, jednog predsednika Skupštine, predsednike u nekoliko kosovskih opština, glavnog državnog tužioca, predsednike nekoliko viših sudova u zemlji i slično. I političari i obični građani navikli su da se pozivaju na Ustav kao na glavnu referentnu tačku čak i u rešavanju svakodnevnih pitanja, što obuhvata i pitanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Drugim rečima, na Kosovu je više nego u bilo kojoj drugoj zemlji regiona pravosuđe duboko prodrlo i proželo i politiku i svakodnevni život, na način i u meri koja ranije nije viđena na području Balkana. To se svakako odnosi i na kosovsko-srpski dijalog: od samog početka, Ustavni sud se više puta izjašnjavao o mnogim aspektima dijaloga.

Čini se da je finalna faza dijaloga počela u aprilu 2018. godine, kada je šef kosovske države izjavio da je razmena teritorija između Srbije i Kosova jedna od opcija za postizanje pravno-obavezujućeg sporazuma između ove dve zemlje. Istog trenutka predstavnici kosovskih medija,

civilnog društva i opozicije udruženo su se usprotivili toj izjavi predsednika Kosova, koji je sam sebi dao ustavno ovlašćenje da pregovara i odlučuje o pitanjima iz člana 18.1 Ustava Kosova. Ovde treba pojasniti da članovi 4 i 83 Ustava Kosova kažu da je predsednik republike šef države, ali ne i šef izvršne vlasti. Pitanja iz člana 18.1 Ustava ne spadaju u domen nadležnosti šefa države, budući da se tiču teritorije, političkih i vojnih saveza, finansijskih obaveza, ljudskih prava i sl. Čak i u ustavnim demokratijama sa predsedničkim i polupredsedničkim sistemom takva pitanja ne spadaju u nadležnost šefa države, već o njima odlučuju predstavnici nosioca vlasti, to jest nacionalni parlamenti. Drugim rečima, Ustav kaže da pitanja o kojima govorimo – teritorija, granice, politički i vojni savezi, finansijske obaveze, ljudska prava i sl. – spadaju u nadležnost predstavničkog organa naroda, to jest nacionalnog parlamenta ili skupštine. Ustavna ograničenja o pregovaranju i odlučivanju o takvim pitanjima ključnim za svaku državu postoje u svakoj ustavnoj demokratiji. U državama u kojima je šef države istovremeno i šef izvršne vlasti, situacija se neznatno menja u korist šefa države, u pogledu njegovog ustavnog prava da odlučuje o navedenim pitanjima, ali samo u fazi pregovaranja. O tome će više reči biti u nastavku teksta.

## **1. Ustavna ograničenja u parlamentarnim demokratijama**

Kao i u drugim ustavnim parlamentarnim demokratijama, bez obzira na to da li su u pitanju republike ili monarhije, i na Kosovu je predsednik republike definisan kao šef države a ne šef izvršne vlasti, koja je u rukama kosovske Skupštine. Prema tradicionalnim shvatanjima ustavnog prava, pod šefom države se podrazumeva najviši zvaničnik države koji predstavlja ustavno i zakonsko jedinstvo naroda i države, i koji služi kao garant stabilnosti i normalnog funkcionisanja zemlje i njenih institucija. U tom svojstvu, a u skladu sa tradicionalnim shvatanjem ustavnog prava, predsednik države predstavlja zemlju unutar njenih granica ali i van njih, u inostranstvu. U Ustavu Kosova ove odredbe koje se tiču šefa države sadržane su u članovima 4 i 83.

Kao i u drugim parlamentarnim demokratijama, ni na Kosovu šef države ne pripada nijednoj od tri odvojene grane vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj. Nijedna od 30 nadležnosti predsednika Kosova navedenih u članu 84 Ustava nije autonomna i ne pripada nijednoj od tri državne moći. Navedene nadležnosti predsednika Kosova treba da obezbede i garantuju normalno funkcionisanje i stabilnost države i svih javnih institucija. Osim ove dve funkcije, nijedna od predsedničkih nadležnosti nema aktivnu ili izvršnu ulogu: izvršne funkcije spadaju u nadležnost vlade. To, međutim, nije slučaj u zemljama sa predsedničkim i polupredsedničkim ustavnim sistemima, što je pitanje koje će biti detaljnije razmatrano u kasnijim poglavljima.

Bez obzira na činjenicu da i u predsedničkim i polupredsedničkim sistemima šef države ipak ima određene izvršne prerogative u vezi sa pitanjima teritorije, granice, vojnih i političkih saveza i sl., situacija ni u parlamentarnim sistemima nije mnogo drugačija. Dovoljno je pogledati primere zemalja kao što su SAD, Francuska, Poljska, Rumunija i sl. koje pripadaju pomenutim predsedničkim i polupredsedničkim sistemima. U njima se sva pomenuta osetljiva državna pitanja

razmatraju u nacionalnim parlamentima, dok šef države igra veoma važnu ulogu u kojoj može da pokrene raspravu o njima. To nije slučaj sa parlamentarnim demokratijama, u kojima je šef države simbolična figura i najviši državni zvaničnik sa isključivo neutralnim moćima koje služe da izbalansiraju ostale tri (klasične) zasebne grane moći. U slučaju Kosova, to je jasno definisano odredbama Ustava, to jest članom 18.1.

Nekada davno, državna pitanja koja su se ticala teritorije, granica, političkih i vojnih saveza, finansija i položaja građana spadala su u nadležnost kralja ili kraljice. Situacija se promenila s dolaskom ustavnih monarhija: tokom 19. veka postepeno se iskristalisalo pravilo prema kom moć nema božanske korene. Posledično, teritorija više nije pripadala kralju ili kraljici već državi, to jest, teritorija se smatrala jednim od elemenata suverene državnosti. To je i doslovno značilo da teritorija više nije bila privatno vlasništvo kralja ili kraljice već je postala suštinski element državnosti. Ovo shvatanje nije se ni do danas promenilo i ugrađeno je u svaki ustav svake suverene i nezavisne države, bez obzira na politički sistem koji u njoj vlada. Kad je u pitanju državna teritorija, apsolutno svaki ustav sadrži izuzetno striktna i transparentna pravila koja ograničavaju moć svih državnih organa da promene njen status i granice. Ključni aspekt tih ograničenja jeste ideja da nadležnost za odlučivanje o državnoj teritoriji i granicama ostaje isključivo na nacionalnim parlamentima, koji su jedini predstavnici volje naroda.

U produžetku teksta iznećemo analizu pojedinih parlamentarnih sistema nekih država članica Evropske unije, to jest analizu njihovih ustava i prirode posebnih prerogativa i nadležnosti, kako bismo uvideli kome tačno ona pripadaju i da li šef države tu ima ikakvu ulogu.

Među evropskim demokratijama u kojima šefa države bira nacionalni parlament, izdvojili smo odredbe pojedinih ustava koje striktno ograničavaju mogućnosti šefa države da razmatra i odlučuje o ranije pominjanim pitanjima (teritorija i granice, vojni i politički savezi, finansijske obaveze, ljudska prava i sl):

- član 50, stav 1 (tačke 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 i član 49 Ustava Republike Češke;
- član 94, stav 2 Ustava Finske;
- član 29, stav 5 Ustava Republike Irske, i tako dalje.

Situacija je u velikoj meri slična i u zemljama EU sa parlamentarnim sistemom, u kom šefa države bira nacionalni parlament. Iz navedenih primera jasno se vidi da šef države nema nikakav ustavni mandat da pregovara i odlučuje o pitanjima koja se tiču teritorije, rata i mira, vojnih i političkih saveza i drugih ključnih državnih pitanja. To precizno potvrđuju sledeće ustavne odredbe pojedinih zemalja:

- član 50, stav 2 Ustava Nemačke. Štaviše, član 20, stavovi 2 i 3 ovog Ustava kažu da su referendum i dvotrećinska većina potrebni čak i za izmene unutrašnjih granica između nemačkih saveznih pokrajina;
- član 28, stav 2 i član 36, stav 2 Ustava Grčke zahtevaju dvotrećinsku većinu grčkih poslanika za pitanja od nacionalnog interesa i onih koja se tiču saradnje sa drugim zemljama;
- član 80 italijanskog Ustava jasno navodi da su pitanja kao što su međunarodni sporazumi o granicama, strana izdavanja i ostala pitanja od nacionalnog značaja u isključivoj nadležnosti nacionalnog parlamenta. I to nije sve: član 87, stav 3, tačka 5 kaže da predsednik Italije ima pravo da ratifikuje sporazum tek nakon što ga odobri nacionalni parlament.
- član 9, stav 4 (tačka „a”) mađarskog Ustava na način sličan italijanskom Ustavu predviđa da parlament mora dati saglasnost predsedniku republike za ratifikaciju sporazuma; i tako dalje.

## **2. Ustavna ograničenja u polupredsedničkim sistemima**

Kad je reč o pomenutim pitanjima od nacionalnog značaja, situacija se ne razlikuje mnogo ni u polupredsedničkim sistemima. Jedina razlika je to što u ovakvim sistemima ustav može dozvoliti šefu države da upotrebi vojnu i drugu moć kako bi otklonio neposrednu pretnju nacionalnoj bezbednosti, dok su u mirnodopska vremena ta pitanja u isključivoj nadležnosti nacionalnog parlamenta.

U produžetku su data neka ustavna rešenja država članica EU sa polupredsedničkim sistemima:

- član 53 Ustava Francuske;
- član 10 i član 138, stav 1 Ustava Litvanije;
- član 115.5 i član 161 (pod „i”) Ustava Portugalije, i tako dalje.

Nijedna od navedenih odredbi ne ostavlja ni najmanju mogućnost da šef države pregovara i odlučuje o već pominjanim pitanjima od nacionalnog značaja. Drugim rečima, nijedna EU zemlja sa polupredsedničkim sistemom nema ustav koji dopušta mogućnost da šef države pregovara ili odlučuje o međunarodnim sporazumima koji se tiču teritorije, granica, vojnih i političkih saveza, finansija i stranih davanja, ljudskih prava i slično.

### **3. Ustavna ograničenja u predsedničkim sistemima**

Jedina zemlja u okviru Evropske unije koja ima predsednički sistem upravljanja je Republika Kipar. Ona po vrsti demokratije podseća na kosovski slučaj: u oba slučaja imamo konsociacionu demokratiju u kojoj je raslojavanje društva u potpunosti prihvaćeno i inkorporirano u skladan državni sistem u kom vlada snažna društvena kohezija. Ovaj model kiparske demokratije ipak nećemo danas razmatrati; predmet naše analize je predsednički sistem ove zemlje. Iako predsednik Kipra ima izvršne moći, on ne može da pregovara ili odlučuje o najvažnijim pitanjima od nacionalnog značaja. Zajedno sa Većem ministara, predsednik može da potpisuje i sklapa međunarodne sporazume slične onima koje predviđa član 18.2 Ustava Kosova, to jest sporazume koji se ne tiču granica i teritorije, vojnih i političkih saveza, stranih davanja, ljudskih prava i sl. Ovaj poslednji set pitanja spada u isključivu nadležnost kiparskog nacionalnog parlamenta, dok prethodna grupa tema ima mahom administrativno-tehničku prirodu i tiče se implementacije nekog ranije potpisanog međunarodnog sporazuma koji je pre toga ratifikovao nacionalni parlament.

Drugim rečima, kad su u pitanju teritorija, granice i ostala najvažnija državna pitanja, isključivu nadležnost ima nacionalni parlament. Ne treba posebno ni isticati da pregovore o ovim pitanjima može voditi jedino Veće ministara, i to uz izričitu saglasnost nacionalnog parlamenta.

Konačno, kako predviđa i član 18.1 Ustava Kosova, na Kipru je obavezo obezbediti saglasnost parlamenta putem ratifikacije svih sporazuma i ugovora koji se tiču teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranih davanja, ljudskih prava i sl. Kako se vidi iz prethodne analize, ni kiparski šef države nema samostalnu moć odlučivanja o pitanjima koja se tiču teritorije i granica i ostalih sličnih pitanja od nacionalnog značaja. To je jasno navedeno u odredbama člana 50, člana 57 (stav 3) i člana 169 (stavovi 1 i 2) kiparskog Ustava.

### **4. Ustavna rešenja u zemljama iz kosovskog okruženja**

U zemljama iz neposrednog okruženja Kosova, u kojima bez izuzetka vlada parlamentarna demokratija, nadležnost po pitanju razmatranih pitanja rešena je na sličan način kao i u zemljama EU. Drugim rečima, pitanja teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranih davanja i finansija, ljudskih prava i slično spadaju u nadležnost nacionalnih skupština. Da pogledamo detaljnije kako to izgleda:

- odredbe člana 121, stav 1 Ustava Albanije na nedvosmislen način regulišu rešavanje navedenih pitanja, te je nacionalni parlament jedini organ koji ima moć da odobri pregovore i ratifikuje bilo kakve sporazume i ugovore koji se tiču pomenutih pitanja od nacionalnog značaja;
- u Makedoniji, jedinoj zemlji iz regiona u kojoj određeni broj poslanika ima mogućnost da predloži stupanje u savez sa drugim državama, odredbe člana 120, stava 2 makedonskog Ustava nalikuju

već pomenutim odredbama Ustava Albanije. Predlog grupe makedonskih poslanika može da bude usvojen ako za njega glasa dve trećine skupštinskih poslanika i ako bude potvrđen i na referendumu koji je obavezujuće prirode.

- odredbe člana 99, stav 1 (tačke 1 i 2) Ustava Srbije ne razlikuju se od navedenih ustavnih odredbi zemalja iz okruženja. Štaviše, Ustav Crne Gore uopšte ne sadrži odredbe o teritorijalnim izmenama, jer do njih može doći samo uz saglasnost nacionalnog parlamenta ili putem referendumu.

Situacija sa druge strane Atlantika takođe se ne razlikuje mnogo: u Sjedinjenim Državama, koje su najvernija podrška Kosova, postoji razlika između međunarodnih sporazuma i međunarodnih ugovora. Ugovori se shvataju kao međunarodni dokumenti koji se sklapaju sa stranom silom ili drugim subjektima međunarodnog prava, a tiču se teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, stranih davanja i finansija, ljudskih prava i slično. Preciznije rečeno, ugovori se sklapaju u vezi sa pitanjima koja se tiču nacionalnog suvereniteta ili njegovih ograničenja. Međunarodni sporazumi predstavljaju sve druge pisane dogovore koje može da sklapa šef države ili njegovi predstavnici, a koji imaju eksplicitno ustavno, kongresno ili bilo kakvo drugo ovlašćenje zasnovano na međunarodnom pravu. Takvi sporazumi nemaju prirodu i status međunarodnih ugovora koji se bave pomenutim važnim pitanjima. Za razliku od međunarodnih sporazuma, za sklapanje međunarodnih ugovora potrebna je saglasnost američkog Senata, kao što predviđa član II, paragraf 2, stav 2 američkog Ustava.

## **5. Novi ustavni mandat i legitimitet pregovaračkog tima**

Iz svega navedenog jasno se vidi da kosovska pregovaračka delegacija koju predvodi predsednik Kosova nema nikakav politički i ustavni legitimitet. To je posledica najizraženijih odlika kosovskog ustavnog sistema, koji je oblikovan prema zapadnjačkom modelu ustavnosti. To odlike odnose se na sledeće:

- prvo, pitanja koja se tiču nacionalnog suvereniteta kao što su teritorija i granice spadaju u isključivu nadležnost predstavnika naroda, jedinog istinskog vladaoča – nacionalnog parlamenta;
- drugo, od svih postojećih državnih organa Kosova, jedino je nacionalni parlament ovlašćen da pregovara i odlučuje o pitanjima iz člana 18.1 Ustava;
- treće, pitanja iz člana 18.1 kosovskog Ustava tiču se same suštine nacionalnog i ustavnog identiteta današnjeg Kosova, te je za bilo koju promenu neophodna saglasnost dve trećine poslanika nacionalnog parlamenta;
- četvrto, pitanja iz člana 18.1 kosovskog Ustava mogu se rešavati i putem nacionalnog referendumu, ali samo ukoliko se pre toga izmeni Ustav i u njega unese takva mogućnost. Prema trenutnom modelu, takva mogućnost ne postoji, i takav se referendum ne može organizovati kroz

ostale državne organe: samo Ustav može da odredi oblik i sadržaj nacionalnog referenduma koji se tiče pitanja iz člana 18.1 Ustava;

- na kraju, nigde ne postoji parlamentarna demokratija (kao što je ova postojeća na Kosovu) u kojoj šef države ima ovlašćenje da postavi narodu pitanje putem referenduma: tu mogućnost imaju samo predstavnici naroda, to jest poslanici u nacionalnom parlamentu.

Iz svega što smo naveli jasno je da je jedini način na koji se može rešiti pitanje legitimiteta i mandata za pregovore sa Srbijom o pitanjima iz člana 18.1 Ustava to da se otpočne sa novim procesom, kojim će nacionalni parlament dati nov legitimitet i nov mandat novom ili postojećem pregovaračkom timu. Pregovori i dijalog sa Srbijom koji se odvijaju mimo ustavnih odredbi ne mogu biti validni i delotvorni.

Dakle, potrebno je oformiti grupu ljudi kojoj će nacionalni parlament kroz *ad hoc* odlučivanje poveriti izričit mandat i legitimitet za dijalog sa Srbijom; sve ostalo predstavlja nedostatak legitimiteta i međunarodnog i ustavnog legaliteta. Budući da je u pitanju nacionalni interes zemlje, svi imamo pravo da budemo zabrinuti i da iskažemo svoj stav preko izabranih predstavnika. Pravo da odobri i formira pregovarački tim koji će voditi dijalog sa Srbijom, kao i da tom timu da mandat i jasne instrukcije, ima jedino Skupština Kosova.

## **Zaključci**

U ovom radu razmatrali smo prepreke u pregovaračkom procesu između Kosova i Srbije. Sva razmatranja data su iz kosovske perspektive.

Tokom analize došli smo i do nekih zaključaka u pogledu ključnih prepreka koje ometaju realizaciju uspešnog dijaloga između dve zemlje. Prva grupa identifikovanih prepreka odnosi se na političke prepreke koje stižu sa kosovske strane. Kao što znamo, dijalog je sa kosovske strane vodio gospodin Hašim Tači, najpre kao premijer Kosova a zatim kao njegov predsednik (što je i danas).

U obe uloge, g. Tači se suočavao sa problemima političkog legitimiteta, što nije slučaj sa g. Vučićem koji pregovore vodi u ime Srbije. Dok na Kosovu imamo odsustvo političkog jedinstva i kohezije, srpska strana se pobrinula za to da pitanje Kosova najpre razmotri sa svim ključnim akterima srpskog društva. Posebno je uticajna bila uloga i položaj Srpske pravoslavne crkve, kao i uloga srpskih intelektualaca sa kojima je srpski predsednik još odavno započeo unutrašnji dijalog, odmah nakon što je došao na položaj šefa države. To, međutim, nije slučaj sa kosovskim predsednikom, koji se suočio sa snažnim protivljenjem nakon što je izneo ideju da se sa Srbijom pregovara o razmeni teritorija, čiji bi cilj bilo puno priznanje Kosova i njegovo članstvo u UN i ostalim međunarodnim organizacijama. Gospodin Tači nikada nije ni pokušao da pokrene unutrašnji dijalog kojim bi se postigla unutrašnja kohezija i maksimalni konsenzus među kosovskim političkim snagama.

Druga grupa ozbiljnih prepreka koje stoje na putu uspešnom dijalogu Kosova i Srbije spada u prepreke ustavne prirode: dok je prema Ustavu Srbije Kosovo integralni deo njene suverene teritorije, na Kosovu se Srbija posmatra kao strana zemlja sa kojom je potrebno voditi pregovore, ali pod uslovom da se ona izvini i prizna zločine i zverstva koja je tokom poslednjeg rata počinila na Kosovu. Zapravo, kosovska strana čak i Ahtisarijev plan vidi kao ustupak koji je dat Srbiji, budući da on lokalnoj srpskoj zajednici ostavlja mogućnost veta u stvarima koja se tiču njihovog etničkog interesa. Osim toga, ustavi obe zemlje izričito zabranjuju šefovima dve države da pregovaraju i odlučuju o pitanjima koja se tiču granica i teritorije. Ovo takođe predstavlja ozbiljnu prepreku, posebno za kosovsku stranu, budući da je ona sada u drugačijoj poziciji u odnosu na onu koju je imala u februaru 2008. tokom Bečkih pregovora, koji su doveli do nezavisnosti Kosova. Prema članu 18.1 Ustava Kosova, samo nacionalni parlament ima pravo da pregovara i odlučuje o pitanjima teritorije i granica, vojnih i političkih saveza, spoljnih davanja i finansija, ljudskih prava i slično. O tim pitanjima može se diskutovati, pregovarati i odlučivati isključivo uz eksplicitno ovlašćenje kosovskog parlamenta. Ovo je standard koji postoji u svim ustavnim demokratijama sa obe strane Atlantika, bez obzira na upravljački sistem tih država.

Enver Hasani

Bivši predsednik Ustavnog suda Kosova