

KOSOVO I METOHIIJA DANAS – NEKOLIKO USTAVNOPRAVNIH SCENARIJA^{1*}

Vladan Petrov²

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Poštovani,

Pre nego što kažem nekoliko reči o mom pogledu na dijalog, dozvolite mi da izrazim zadovoljstvo što njegova institucionalna faza počinje okupljanjem profesora prava i poslenika pravne nauke. Država Srbija šalje na ovaj način jasnu poruku svojim građanima i svetu – Kosovsko pitanje ili, tačnije rečeno, pitanje statusa Kosova i Metohije nije samo pravno, ali je *Srbija istrajna u svojoj nameri da ovo pitanje rešava svim raspoloživim mirnim, pravnim i demokratskim sredstvima*. Za mene nema dileme. *Dijalog neće iznedriti konačno rešenje, on treba da učvrsti poziciju Srbije, da je iznutra ojača u daljem procesu rešavanja pitanja Kosova i Metohije*.

Dijalog vidim u dve ravni: ontološkoj i operativnoj. Ontološka ravan je odnos između normativnog, vrednosnog, s jedne strane, i stvarnog, mogućeg, s druge strane. Na toj ontološkoj ravni, neophodno je artikulirati mišljenja koja bi nam pomogla da odgovorimo da li je za Srbiju u prvoj polovini 21. veka kosovsko pitanje identitetsko ili nije. Ne govorim o identitetu u nekom kolektivno-psihološkom, odnosno mitskom značenju. Mislim na definisanje modernog političkog i ustavnog identiteta Srbije, koje treba da čine određena opštecivilizacijska načela, ali i određene vrednosti i ciljevi koji su oblikovani konkretnim društveno-političkim, istorijskim i kulturnim prilikama. U svojim naučnim radovima ističem tezu da je moderna Srbija u potrazi za svojim ustavnim i političkom identitetom i da, protivno preovlađujućem mišljenju, kako onih koji ga napadaju tako i onih koji ga brane, važeći ustav Srbije, u nekim svojim važnim odredbama nije u skladu ni sa nacionalnim ni sa evropskim ustavnim identitetom. Upućujem na dva svoja novija teksta o ovoj temi – jedan, pod

1 Referat izložen na Prvom okruglom stolu, kojim je otpočela institucionalna faza unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji, u Palati Srbije 31. oktobra 2017. Ova verzija teksta je konceptualno i sadržinski istovetna. Minimalne izmene su čisto stilskog i tehničkog karaktera.

2 Redovni profesor, vpetrov@ius.bg.ac.rs

naslovom „O nekim antiidentitetskim mestima u srpskom ustavu“, objavljen u naučnom časopisu Srpska politička misao³, a drugi, pod naslovom „Ustav i ustavni identitet“ u nedeljniku *Pečat*⁴.

Za ovu priliku toliko o ovoj ontološkoj ravni dijaloga. Kad je reč o *operativnoj ravni*, ona treba da ukaže ne potencijalne ustavnopravne scenarije rešavanja pitanja Kosova i Metohije. Ja vidim *četiri osnovna, različita ustavnopravna scenarija*. Dva se oslanjaju u potpunosti na važeći ustav, odnosno ne zahtevaju čak ni njegovu promenu. Druga dva zahtevaju promenu Ustava, štaviše, to bi bile tako suštinske promene da bi se pre moglo govoriti o donošenju sasvim novog ustava.

Prvi scenario je zadržavanje ustavnopravnog statusa quo u strogom smislu te reči. To je stav tvrdih „ustavobranitelja“, onih koji, načelno, imaju negativan stav o svakoj potencijalnoj promeni Ustava. Ni sa stanovišta ustavnopravne nauke ni sa stanovišta političke logike, teza o ustavnoj nepromenljivosti ne može se braniti. Stoga i nije potrebno posebno obrazlagati zašto je *ovakav scenario neprihvatljiv*.

Drugi scenario, naizgled blizak prvom, ali potencijalno otvoren za nove mogućnosti, jeste *definisane suštinske autonomije KiM, odnosno donošenje zakona o suštinskoj autonomiji KiM po proceduri za promenu Ustava*. Ovaj pojam, koji domaća ustavnopravna nauka nije ni pokušala da definiše, može se odrediti na *dva kvalitativno različita načina*. *Jedan je da suštinska autonomija ne može biti ništa više od teritorijalne autonomije unutar unitarne države Srbije*, ma koliko bila široko postavljena. U tom značenju, ovaj pojam je danas neupotrebljiv. Već 2006. ili 2007. godine, bilo bi čisto gubljenje vremena raditi na zakonskoj operacionalizaciji ovako shvaćenog koncepta suštinske autonomije KiM.

Drugo značenje bi suštinsku autonomiju tretiralo kao samostalnost koja je osobena, do sad nedefinisana u uporednom pravu. *Kosovo i Metohija bi bio entitet sa praktično svim elementima državnosti, tačnije, 'država' koja ima unutrašnju suprematiju, ali ne i njen spoljni vid – međunarodnopravni subjektivitet ili bar ne međunarodnopravni subjektivitet u punom kapacitetu*. Na to drugo značenje, istina kritikujući suštinsku autonomiju kao pojam, ukazao je profesor Ratko Marković, još u vreme usvajanja Ustava od 2006. „Pokrajinske autonomije ima ili nema. Taj pojam u ustavnoj teoriji i praksi ima svoju suštinu, pa bi izraz 'suštinska autonomija' (nepoznat u ustavnopravnoj teoriji) trebalo da izrazi stepen autonomnosti koji je iznad suštine pokrajinske (teritorijalne) autonomije. Ako suštinska autonomija znači potpunu autonomiju tri državne vlasti na određenoj teritoriji, to više nije pokrajinska autonomija, taj stepen

3 Vladan Petrov, O nekim antiidentitetskim mestima u srpskom ustavu, Srpska politička misao – posebno izdanje 2017, 13–28.

4 Vladan Petrov, Ustav i ustavni identitet, Pečat br. 480, 11–13.

autonomnosti ima drugačiju suštinu od teritorijalne autonomije, karakterističnu za državnu suverenost“.⁵ Ovakvo određenje suštinske autonomije moglo bi biti polazna osnova za izgradnju političke i ustavnopravne platforme Republike Srbije u daljim pregovorima sa kosovskim Albancima, ako do njih ikad dođe. Samo što takav koncept suštinski autonomije ne bi mogao da izvire iz važećeg ustava koji definiše pokrajinsku autonomiju uz lokalnu samoupravu kao oblik teritorijalne decentralizacije unitarne države Republike Srbije (član 12 Ustava) i koji određuje da su „autonomne pokrajine autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju“, kao i da „Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohiju“ (član 182). Dakle, ovo drugo, znatno šire značenje suštinske autonomije, koje se teško i nategnuto može zasnivati na važećem Ustavu, približava nas trećem ustavnopravnom scenariju, onom koji zahteva promenu Ustava.

Treći scenario je pokušaj poustavljenja, odnosno konstitucionalizovanja briselskih sporazuma. To bi svakako zahtevalo temeljnu reviziju Ustava. Pitanje je čak koliko bi se ta revizija i mogla izvršiti a da bar formalno ostane postojeći ustavni okvir. Da podsetim, Ustavni sud je pre gotovo tri godine stao na stanovište da je Prvi briselski sporazum politički akt, premda je većina ustavnih pravnika u Srbiji, uključujući tu i jedan broj tadašnjih sudija Ustavnog suda, smatrala da je to pravni akt.⁶ Ako pođemo od stanovišta Ustavnog suda, koji je odbio da ceni ustavnost ovog sporazuma, onda je moguće pokušati da se glavna rešenja svih sporazuma unesu u ustavni sistem Srbije. Ostaje, međutim, neizvesnost u pogledu krajnjeg rezultata takve radnje, jer se postavlja pitanje šta bi zaista time ostalo za Srbiju, odnosno koja bi kopča, bar nominalno, ostala između nje i Kosova.

Treba posebno istaći da bi poustavljenje briselskih sporazuma pretpostavljalo ekvivalentu radnju takozvanog kosovskog ustavotvorca. Stoga bi u nastavku pregovora Srbija morala insistirati na tome da kosovski Albanci unesu briselske sporazume u svoj ustav. Briselski sporazumi, s jedne strane, zaokružuju državnost Kosova, ali, s druge strane, što se danas ne sme nikako gubiti iz vida, insistiraju na određenim garancijama autonomnih prava Srba na Kosovu. Namerno ne upotrebljavam izraz samouprava, odnosno zajednica srpskih opština, jer ta zajednica treba da bude „nukleus“ snažnijeg pozicioniranja Srba i Srbije u budućnosti, u procesu koji će trajati možda isto on-

5 Ratko Marković, Ustav Republike iz 2006 – kritički pogled, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 2/2006, 33.

6 Vid. Vladan Petrov, Uz dilemu o kontroli ustavnosti Briselskog sporazuma, Srpska politička misao 4/2014, 11–120; Darko Simović, Tijana Šurlan, (Ne)pravna priroda Briselskog sporazuma, Srpska politička misao 4/2014, 141–157; Vladimir Đurić, Briselski sporazum – ponovo smišljene smutnje, Srpska politička misao, 4/2014, 159–180; Ratko Marković, Ustavnom sudu Srbije, Srpska politička misao, 4/2014, 347–353.

oliko, ako ne i duže od perioda u kom je srpsko stanovništvo postalo manjina na Kosovu.

Najzad, *četvrti scenario* bio bi svojevrsni antipod prvom. *On bi podrazumevao da se izvrši promena Ustava koja bi značila potpuno usklađivanje ustavnopravnog stanja sa stvarnošću.* Pristalice „nove realnosti“ među srpskim političarima odavno plediraju za ovakvo rešenje. Ono bi značilo izričito i formalno, da upotrebim izraz profesora Ratka Markovića od pre osamnaest godina, „amputiranje“ Kosova i Metohije.

Dakle, više je nego očigledno, i tu nema neke pameti, da su prvi i četvrti scenario neprihvatljivi, i da se Srbija mora kretati mnogo odlučnije, ali i vrlo fleksibilno, jednom rečju mudro, između ova dva pola.

Da spomenem još ideju o konfederaciji, koju ne smatram petim ustavnopravnim scenarijom. Ona bi, doduše, mogla da dođe u obzir kao rezultat preduzimanja trećeg i četvrtog scenarija. Ali, nemojmo se zavaravati. Konfederacija, kakva god bila, pretpostavlja prethodno priznanje Kosova kao suverene države punog kapaciteta, a to znači i punog međunarodnopravnog subjektiviteta, jer bi jedino takvo Kosovo moglo da uđe u savez sa Srbijom. Uz iznošenje onog školskog, svima poznatog argumenta da je konfederacija istorijski prevaziđena kategorija, ja samo postavljam pitanje, na koje priznajem ne umem da dam odgovor – zašto bismo mi, ali i kosovski Albanci, ulazili u takav savez?

Da na samom kraju još jednom podvučem. Dijalog ne vidim kao „fasadu“, kao izgovor ili strategiju za, kako se to uproščeno predstavlja, konačno odricanje od Kosova i Metohije. Vidim ga kao podsticaj da se usredsredi intelektualna i svaka druga, ja bih rekao, *državotvorna energija svih mislećih ljudi u Srbiji*, svih onih koji su spremni makar da pokušaju da kreiraju, a ne samo da kritikuju. Nije sporno da su mnoge generacije političara pre nas mnogo i grešile, ali se ni pravna nauka, kad god i koliko god u mrvicama pozivana, nije bogzna koliko pokazala. Izražavam nadu da je dijalog o Kosovu i Metohiji prilika za novi početak. Poučeni iskustvom vekova u kreiranju i sprovođenju državne politike Srbije, radimo na tome svi zajedno, temeljno i odgovorno. Bez žurbe! Hvala.