

POSEBAN ZAKON ZA KOSMET¹

Slobodan Orlović²

Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu

Polazište ideje da se o Autonomnoj pokrajini Kosovu i Metohiji (u daljem tekstu: Kosmet) donese poseban zakon o „suštinskoj autonomiji“ nalazimo u Ustavu i u stavu da se samoproglášena republika „Kosovo“ pravno ne prizna kao nezavisna i suverena država. U Ustavu stoji da se o suštinskoj autonomiji Kosmeta donosi poseban zakon po ustavotvornom postupku (čl. 182). Pravo Srbije na „Kosmet“ gradi se na činjenici da je u međunarodnom pravu na snazi Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN koja štiti teritorijalni integritet Republike Srbije (kao pravnog sukcesora SR Jugoslavije). Suštinska autonomija, pak, baš zato što je ustavnopravno nepoznata kategorija, nema sadržinsko ograničenje. Suštinska autonomija bi, u tom smislu, mogla najvećim delom da obuhvati postojeće stanje na Kosmetu.

Činjenica je da Republika Srbija bez Kosmeta i „Kosovo“ postoje kao dve odvojene političke zajednice – Srbija je država u punom smislu te reči, a „Kosovo“ je protektorat, nesuveren, sa ograničenom nezavisnošću i nepotpunim međunarodnopravnim subjektivitetom. Ujedno, „državu Kosovo“ su priznale mnoge države (oko 100), među kojima su SAD i najmoćnije države EU. Najvažnija preostala stvarna veza koja postoji između Srbije i „Kosova“ su Srbi (oko 100.000) koji opstaju na Kosmetu i bez institucija Republike Srbije: policije, suda i dr. (još uvek rade srpske obrazovne i zdravstvene institucije).

Stvarno stanje na Kosmetu u pogledu ustavnopravnog sistema i vršenja vlasti je takvo da se primenjuju ustav i zakoni „Kosova“ i da vlast obavljaju organi „Kosova“. To znači da na toj teritoriji nema organa vlasti Republike Srbije, niti se primenjuje Ustav Republike Srbije. Bez obzira na takvo stvarno stanje, naš ustav sadrži odredbe da je Kosmet sastavni deo teritorije Republike Srbije (preambula), da Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohiju (čl. 182) i da je naš pravni poredak jedinstven (čl. 4). Iz ugla našeg

¹ Ovaj prilog sadrži stavove koji su izloženi na Prvom okruglom stolu, kojim je otpočela institucionalna faza unutrašnjeg dijaloga o Kosovu i Metohiji, u Palati Srbije 31. oktobra 2017. godine.

² Vanredni profesor, s.orlovic@pf.uns.ac.rs

ustava gledano, očigledno je da ovakvo stvarno stanje ne odgovara propisanim u Ustavu pa su takve ustavne odredbe samo nominalne (ne primenjuju se). Ali, postoje i ograničenja „državnosti“ „Kosova“ – u međunarodnom pravu na snazi je Rezolucija SB UN 1244 koja štiti teritorijalni integritet Srbije, na „Kosovu“ su prisutni međunarodni subjekti – organi vlasti i oružana sila, što ukazuje na nesuverenost „kosovske“ vlasti i međunarodni protektorat, zatim veliki broj država nije priznao državu „Kosovo“ – što govori o nepotpunoj nezavisnosti, „Kosovo“ nije član mnogih međunarodnih organizacija, počev od UN pa dalje.

Zadržati Kosmet u Ustavu ima simboličku vrednost za državu i srpski narod, Kosmet je duhovno izvorište srpstva, a vekovnim čuvanjem „kosovskog zaveta“ očuvana je srpska nacija u vremenima bez svoje države. Za ustavnopravni ostanak Kosmeta u Srbiji mogu se navesti i drugi, merljivi, razlozi: ekonomski – ogromna je materijalna vrednost te teritorije (stotine milijardi dolara ili evra), politički, strateški i vojni. Ono što je u ovom vremenu moguće da Srbija još učini, a da se time ne odrekne „duhovnog“ i ne pokloni „materijalni“ Kosmet, jeste da donese poseban, „ustavni“ zakon kojim bi se uredila suštinska autonomija i da u vezi sa tim, u nužnoj meri, promeni Ustav.

Poseban zakon o Kosmetu bi donela Narodna skupština dvotrećinskom većinom svih narodnih poslanika i izneo bi se na potvrdu građanima, na nacionalni referendum.

Sadržina posebnog zakona bi bila takva da u najvećoj mogućoj meri ozakoni stvarno stanje na Kosmetu. To znači da bi se samouprava na Kosmetu tako uredila da to bude, praktično, samostalnost te teritorije, ali bez nezavisnosti i sa delimičnim međunarodnopravnim subjektivitetom.

Uređenje organa vlasti „Kosova“ bila bi kopija državne organizacije vlasti. U pogledu pravnog sistema „Kosovo“ bi imalo svoj ustav, zakone i podzakonske propise koje bi donosili „kosovski“ organi vlasti. Ovi pravni akti bi se primenjivali na teritoriji „Kosova“. Kosovo bi imalo, svojim ustavom ili drugim najvišim pravnim aktom predviđene, organe horizontalne i vertikalne podele vlasti: zakonodavnu, izvršnu, sudsku i ustavnosudsku vlast, kao i lokalne i, eventualno, regionalne organe vlasti. Građani sa teritorije „Kosova“ ne bi učestvovali u izboru organa vlasti Srbije, već bi imali biračko pravo na izborima za organe vlasti „Kosova“. Ne bi postojali ni zajednički organi vlasti Srbije i „Kosova“.

Pretpostavka nadležnosti postojala bi u korist „Kosova“ što znači da bi Srbija na toj teritoriji i za tu teritoriju obavljala samo one poslove koji su izričito propisani. To bi bili poslovi zaštite spoljnih granica (eventualno zajednički sa unutrašnjim bezbednosnim snagama „Kosova“), deo spoljnopolitičkih poslova – predstavljanje države, međunarodno pregovaranje u kojima bi mogli da učestvuju i delegati „Kosova“, deo poslova iz privredne i kulturne oblasti.

Kosovo i Srbija bi imali svoju, posebnu imovinu na toj teritoriji kojom bi samostalno raspolagali. Prirodna bogatstva i sadašnja svojina na nepokretnostima na koje polažu pravo i Srbija i „Kosovo“ bili bi ravnopravno podeljeni ili upisani kao zajednička svojina. Ekonomsko uređenje i javne finansije bili bi u nadležnosti „Kosova“ (valuta, porezi, uređenje tržišta).

Monopol sile unutar granica „Kosova“ bio bi u rukama policijsko-bezbednosnih snaga „Kosova“. Stanovništvo na „Kosovu“ bi imalo i „kosovsko“ državljanstvo, ali bi pasoši bili Republike Srbije.

Unutar „Kosova“ političku autonomiju bi uživale srpske oblasti (lokalne samouprave) u kojima su Srbi većina. To bi podrazumevalo zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, s tim da bi pravni sistem i organizacija vlasti u tim oblastima bili usklađeni sa pravnim sistemom „Kosova“. Poseban autonoman status bi uživali objekti Srpske pravoslavne crkve.

Odredbe ovog posebnog zakona bile bi unete u ustav i zakone „Kosova“ i sprovedene od strane „kosovskih“ organa vlasti.

Donošenje ovakvog, grubo opisanog, posebnog zakona o Kosmetu, iziskivalo bi istovremenu promenu nekih odredbi Ustava. Kao takve mogu se navesti odredbe o jedinstvenom pravnom poretku i podeli vlasti (čl. 4), u Osnovna načela uneo bi se član o suštinskoj autonomiji Kosmeta, izmenio bi se deo o ekonomskom uređenju i javnim finansijama – posebno članovi 82, 87, 91–96, deo o nadležnostima Republike Srbije (čl. 97) i odredba jedinstvenoj sudskoj vlasti (čl. 142), deo o teritorijalnom uređenju bi morao biti znatnije izmenjen, kao i deo o ustavnosti i zakonitosti kojim je uređena hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata (čl. 194–195) i odredbe o vanrednom i ratnom stanju (čl. 201–203).

Napred navedeno bi značilo poustavljenje (konstitucionalizaciju) stvarnog stanja na Kosmetu, koja bi se podvela pod naš ustav i unela u taj „ustavni“ zakon (čak bi se mogao nazvati „ustavni zakon o kosovskoj samostalnosti“). „Kosovo“ bi ostalo politički odvojena i samostalna politička zajednica, ali bi krov tog sistema, makar i simbolično, bio naš ustav, a spoljnopolitički prsten te „države“ Republika Srbija.

Ovo je verovatno jedina preostala mogućnost (ustupak) koji Srbija može da ponudi u pregovorima „kosovskoj“ strani. Jer jedini nedostajući pravni korak odricanja od dela naše teritorije jeste priznavanje nezavisne države „Kosovo“, bez obzira koje mu se ublaženo ime nadevalo (ugovor o normalizaciji odnosa, sporazum o nesprečavanju međunarodnih integracija i sl.).

