

О СТАТУСУ КОСОВА

1. Зашто сада решавати статус Косова

Питање постављено у поднаслову је израз честог става данас у Србији које полази од цињеница да је Косово непрекидно део Србије од 1912. године унутар њених међународно признатих граница и да је страном војном силом заузето и фактички одвојен 1999. године. На том делу територије Србије је, тада одлуком Савета безбедности ОУН, донетом по глави VII Повеље ОУН, што значи правно обавезујуће за све државе чланице, успостављен привремени цивилни и војни протекторат, којим су суспендоване све надлежности државних органа Србије на тој територији (Резолуција СБ 1244 од 1999. год. – доступна на интернету). Ову Резолуцију је прихватила – са њом се сагласила и СР Југославија, (Србија) као држава, а Кина, као стална чланица СБ, за њу није гласала. Међународни протекторат на Косову постоји, уз сагласност и пристанак Србије, и траје већ 19 година, формално временски неограничена, али означен као привремен, до постизања коначног решења. Природа тог коначног решење у Резолуцији није прецизирана, већ је само означен као суштинска аутономија, уз гарантовани територијални интегритет СР Југославије, чији је неспорни правни следбеник, после престанка СР Југославије 2006. год., Србија.

Дакле, постављено питање произашло је из две претпоставке. Прво, да је постојање наведене Резолуције довољна гаранција да се Косово не може правно издвојити из Србије, односно да Србија бар има сигуран *de iure* суверенитет над Косовом и да треба оставити да га она правно чува, док не наступе околности у којима је могуће поново успостављање и фактичког суверенитета Србије, макар и уз суштинску аутономију. То схватање је добило широку јавну подршку као залагање за “замрзнут конфликт”, уз често позивање у нашој јавности на аналогију са случајем Кипра.

При коментарисању прво треба отклонити спорове око терминологије јер они нису суштински већ су последица неразумевања. Термин “frozen conflict” је термин из међународног дипломатског речника, старији од случаја Косова, а шире се употрбљава и у публицистици и политикологији за државноправне сукобе на простору бивше СССР (Јужна Осетија, Абхазија, Трандњестрија, Крим...). Иако је његово значење најчешће подразумевано из контекста, а ретко утврђивано или стандардизовано, мислим да значење које је преовлађује је оно које је изнето у The Economist, у тексту “Frozen conflicts – European unfinished bussines” (IX 2008.) : ”ружни мали ратови који нису окончани мировним споразумом, већ је свака страна замрзла своју позицију”. Међутим, и у овом као и у бројним другим текстовим, из у њима наведених примера се види недоследност у примени и значењу, што ствара забуну.

Произлази да је очигледно да се, кад је Косово у питању, уопште не може да ради о замрзнутом конфликту, јер је тај рат пуноправно окончан Кумановским мировним споразумом и Резолуцијом 1244 Савета безбедности, па због тога треба претпоставити да су његови, бар они најпознатији заговорници, у термиолошкој заблуди и да се не

залажу за одлагање рата за неко друго време, односно да се не залажу за конфликтно решење овог питања касније. А ако се ипак баш о томе ради, тј. да се сачека тренутак да се фактички суверенитет поново успостави силом, то такви треба изричито и да кажу, а не да се крију из еуфемизама. Док се такви не препознају, за остале заговорнике овог става из контекста се чини да се ради о ставу који се залаже за замрзавање – одржавање, садашњег статуса Косова, као протектората ОУН на делу територије Србије, до наступања будућих повољнијих околности, повољније реалности, у којој ће Резолуција 1244 престати да важи, а Србији бити враћен фактички суверенитет над Косовом, које ће имати суштинска аутономија у њеном саставу.

Заговорници тог схватања сматрају да је територијални интегритет Србије чврсто и неограничено обезбеђен и заштићен постојањем наведене резолуције, која се не може променити без сагласности Русије и Кине, које ће увек гласати Србији у корист, као и чињеницом да би формални настанак Косова као државе, био супротан низу општих начела и правила међународног права, као што су непромењивост граница, забрана употребе силе, итд.

Залагање за замрзнут конфликт, чак кад би то зависило само од Србије је, у смислу чекања повољније прилике за насилни повраћај Косова, очигледно нереално, јер то више не би био сукоб са Албанцима на Косову, већ са НАТО. С друге стране, залагање за замрзнут статус Косова је погрешно, јер је засновано на површно и олако заснованим очекивањима, правном незнању и заблудама, а посебно на погрешној перцепцији стварности од 1999. године до данас.

Pogresno је залагати се за замрзнут статус позивом на случај Кипра, иако то чини многи већ наведени извори, **jer** дубља и прецизна анализа случаја Кипра показује да тамо одиста постоји замрзнут **konflikt i** статус, али само за северни део Кипра, који јесте постао фактички самосталан, али правно признат само од једне стране државе - Турске и тако је без промене, замрзнуто, од 1983. године, а вероватно ће трајати још дуго. За то време остали – грчки део територије Кипра је не само наставио несметано и правно нормално постојање, него је без сметњи (због неуређене границе и територијалног спора) примљен у ЕУ, што значи да је тај део Кипра значајно променио свој статус. Површност и нереалност у позивању на случај Кипра је у изједначавању статуса Северног Кипра са Косовом, док је стварност, нажалост таква да Косово има подршку и помоћ већег и кључног дела међународне заједнице и није у међународноправној и политичкој изолацији као северни Кипар. Посебно је нажалост нетачно и то да Србија није ни изблиза толико моћна да подржава Северно Косово и Србе на Косову, као је што Турска за Северни Кипар и Турке на Кипру. Случај Кипра одговара само оном делу дефиниције замрзнутог конфликта који се односи на незакључен мировни споразум још од 1974. године јер постоји само споразум о обустави ватре. Дакле погрешан пример, макар да га таквим сматрају и The Economist и The Guardian и сл.

Да статус Косова после 1999. године није “замрзнут” сведочи и анализа његовог међународног положаја, која недвосмислено показује очигледно, стално и поступно напредовање у заокружавању фактичког статуса државе, односно паралелно с тим слабљење и у обиму и у квалитету првобитног међународног протектората, о чему ћемо више излагати касније.

Посебно треба указати на значајно повећање фактичког државног капацитета после доношења тзв. декларације о независности Косова 2008. године. Иако је по својој суштини била јавна изјава - саопштење групе политичара са Косова са састанка у згради косовске скупштине, искористиће је и део међународне политике који подржава Албанце са Косова - косовски органи, да позивом на њу донесу устав и да је преко 100 држава у свету признало Косово као независну државу. Иако доношењем те декларације и признањима од других држава, Косово није могло постати у правном погледу независна држава, то јесте био начин за још једно фактичко повећање врсте и броја државних обележја, као што су отварање страних амбасада у Приштини и њихових амбасада у свету, пријем у неке међународне организације, закључивање међународних уговора, међународне посете, присуство на важним међународним скуповима, политичким, културним, спортским итд.

Значајан део повећаног фактичког државног капацитета Косова настао је као резултат процеса преговора представника Србије и представника институција са Косова ради “коначног решења статуса” до 2011. године и од тада до данас, ради “нормализације међусобних односа”. Постојање преговора директно предвиђено Резолуцијом 1244 као начин решења проблема Косова и Србије није ни било могуће одбити учешће у њима, али су посебно њихове лоше последице наступиле кад је дошло до промене организатора и посредника у преговорима. Нажалост, уз пристанак и активно учешће Србије, због погрешне процене, промењена је и природа преговора –уместо “коначно решење статуса” у “статусно неутралну нормализацију односа” и промењени посредници у преговорима - уместо умерено Албанцима наклоњених представника ОУН уведени су отворено пристрасни представници ЕУ заклоњени тзв. статусно неутралном природом преговора.

У првом делу преговора (о статусу), као што смо то већ истакли, координираним дејством међународних посредника и косовских Албанаца слабио је међународни протекторат и поступно настајала *de facto* држава косовских Албанаца, а сами преговори су били неуспешни јер су Албанци тражили само независност, а Срби нудили само аутономију. Та фаза је окончана једностраним прихватањем предлога посредника од стране Албанаца као подлоге за доношење устава и цео низ аката и поступака са тим повезаних као *de facto* државе. Нико од међународних посредника тада није предузео ништа против ових аката и поступака, иако су они били супротни Резолуцији 1244 као оквиру преговора.

У другој, бриселској, фази преговора, после 2011. године, иако предмет преговора није био статус Косова, тај статус је ипак и даље *de facto* појачавао Косово као државу, јер је дошло до споразума о интеграцији самосталних српских судова, тужилаштва, полиције и сл. у систем косовских органа под образложењем које се није могло лако оспорити, да се тиме постиже нормализација. Део тих споразума који је требао бити у корист нормализације живота Срба на Косову, образовање Заједнице српских општина не само да није спроведен, него су и обављене припреме у косовским органима јасно показале да ће је они, и кад је буду образовали, формирати као безсадржајно удружење српских општина. Али и ова, актуелна фаза прењговора се, због пристрасности ЕУ, претворила у *de facto* повећање косовске државности. Може се извесним сматрати, управо због те пристрасности, да би Срби били тешко оптужени и санкционисани, као несавесни и некооперативни, да су замрзли или повукли испуњење својих обавеза из

тих преговора, да су се одлучили за такву, иначе легитимну и разумљиву меру, због неиспуњења обавеза на албанској страни.

Дакле, број и врста фактичких овлашћења Косова као државе, непрекидно расту и то значајно за протеклих 19 година. На почетку, 1999. године према Резолуцији 1244 СБ, Косово је неспорно само део територије Југославије (Србије), на којој је уведен широк међународни протекторат којим привремено управљају међународни цивилни и војни органи и привремени косовски органи самоуправе под њиховим надзором. Циљ оваквог статуса је био да се, док траје протекторат, постигне коначно решење према коме Косово треба да има статус суштинске аутономије у оквиру Југославије (Србије). Дакле, пре 19 година Косово није имало ни једно обележје државе нити је то био циљ увођења протектората. О том развоју и променама у посебном делу овог рада.

Међутим, поступно су постали *de facto* држава, која има споран међународно правни субјективитет, али којој то у међународним односима није апсолутна, већ релативна препрека и сметња, упркос којој је не само стигла до стања које смо навели, већ ових дана (јул 2018.) започиње још и закључивање споразума са ЕУ о визној либерализацији и стабилизацији и придруживању. То је пут којим је већ прошао грчки део Кипра, због чега његов случај не само да није замрзнути конфликт и статус, него није одговарајући и добар узор и преседан за Србију, већ за Косово.

Да закључимо, правно је статус Косова формалноно замрзнут до сада тј. формално правно Косово је део територије Србије под међународним протекторатом на коме Србија нема ни једно овлашћење. Фактички је Косово за то време поступно стекло велики број значајних државних овлашћења због чега је објективно *de facto* држава под slabим међународним протекторатом и са спорним међународним субјективитетом и сувереношћу. До пуног, формалног међународно-правног субјективитета, сметњу јој представља само Резолуција 1244, односно пристанак Русије и Кине на њено укидање или промену.

Међутим, у вези с тим поставимо питање: ко то и са коликом извесношћу може да тврди да у будућности Русија због својих интереса (нпр. у Украјини) неће престати да блокира укидање протектората и осамостаљење Косова и да Кина опет неће бити присутна у сали за време гласања. Пошто велике силе немају пријатеље и непријатеље, него интересе (Миловановић, Палмерстон), ослонити судбину Србије на таква очекивања није разумно. Да се не схвати погрешно, Русији и Кини треба бити захвалан, али њихову садашњу позицију треба искористити да се проблем што повољније и трајно што пре реши.

Међу онима који постављају питање зашто трајно решавати статус Косова, постоји и раширена заблуда о правној природи спора око статуса Косова и о природи међународног права, која је видљива из аргументације коју наводе. Спор око статуса Косова је до НАТО напада и Резолуције 1244, **дакле** до 1999. унутрашње правно питање које се, као и друга унутрашња питања, решава само одлукама државних органа Србије и те одлуке, као и све друге, спровode државни органи Србије на целој њеној територији, по потреби и применом силе. Тако је и у свим другим државама за њихова унутрашња питања. Међутим, после доношења Резолуције 1244, државни органи

Србије су и даље остали учесници у доношењу одлука о статусу Косова, али не више једини и искључиви, од тада равноправно учествују и међународни представници и косовски Албанци, што значи да одлука више није једнострана, него тројна, нема наметања него усаглашавања и нема спровођења једностраном силом. У тој фази која траје до 2008. године, међународни представници нису отворено оспоравали формалну територијалну целовитост Србије, а може се сматрати да је питање статуса Косова било унутрашње правно питање са међународно правним ограничењем, елементом.

Од 2008. године, садејством међународних представника, Косово постаје *de facto* држава и уз одобравање међународних представника, наступа и бива третирано као *de facto* самосталан правни субјект. Од тада, од 2008. године статус Косова више није унутрашње питање Србије у чијем решавању учествује међународна заједница, већ међународноправно питање које се решава међународним уговором, односно од тада то више није унутрашњи спор у Србији у коме постоји међународни елемент.

До ове промене је дошло због тога што је у суштини питања статуса Косова, од самог почетка, питање суверенитета. Суверенитет није правни, већ фактички однос и материјална чињеница која претходи и условљава његов правни израз. Дакле, право не може ни да створи ни да укине суверенитет јер је он материјано својство једне организације која на једној територији има најјачу власт, власт коју друге силе не могу ограничити.

Суверенитет Србије над Косовом нису одузели НАТО и Резолуција 1244, него је држава Србија пре тога престала то бити јер њена државна власт више није била највећа на том делу територије, као што је била од 1912. до 1999. године. Када је сама одлучивала о правном статусу Косова.

Без потребе за широком расправом, чак и лаицима то може бити лако разумљиво из бројних примера у историји, нарочито оних неуспешних промена суверенитета (нпр. амерички грађански рат), а недавно у Шпанији, где је покушај независности Каталоније, по својој суштини оспоравање суверенитета Шпаније, разрешен материјалним доказом шпанског суверенитета – јачом силом. Пример решења оспоравања суверенитета Шпаније у Каталонији није погодан за аналогију са случајем Косова, јер каталонском покушају сецесије претходи дуготрајна фаза легалног раста аутономности Каталоније, која је њиховим статутом из 2006. била достигла изузетно висок степен самосталности, нпр. као републике у СФРЈ после 1971. године. Таква ситуација је сигурно допринела да се у међународној политици шпанска јача сила сматра легитимном, уз понеку опаску да је било прекорачења.

Дакле, лаичка је заблуда да се суверенитет може имати и испољавати само на основу правних аката, а посебно је озбиљна заблуда правити било какве аналогије са приватним правом или са носиоцем својине. Суверенитет има своје правне изразе, али су они у области јавног права, међународног и унутрашњег, чија начела се битно разликују **od privatnog prava**. У приватном праву формалноправни власник нпр, земље, може имати право без државине (*nudum ius*) и добити заштиту од суда- државне власти, ако му је она отета, али у јавном праву суверенитет- државна власт, не само да нису субјективно право, него не могу ни постојати без државине-фактичке власти и нема правне заштите. О томе сведочи безброј очигледних примера, нпр. настанак великог броја нових држава од СФРЈ и СССР или Ческа и Словачка. Колики је степен

правних заблуда, истини за вољу из добрих намера, сведочи и тврдња да “Косово припада Србији зато што су Срби појединци власници 58% косовске територије”. Нема потребе посебно образлагати апсурдност ове тврдње, али не треба заборавити да та имовинска права као и имовинска права државе Србије на територији Косова, не могу бити угрожена, јер промена суверенитета (империум), не мења ни субјективна права појединаца, ни имовинска права државе (фискус).

Росебна врста у јавности раширене заблуде је у вези прецизности, непротивречности и ефикасне и доследне спроводљивости међународног права, која је у свим тим аспектима мања од сваког унутрасњег права. Ово је важно имати у виду због свих оних који мисле да је чињеница да постоје Резолуција 1244 и начела и правила из бројних других међународних аката, потпуна и трајна брана и заштита против косовске независности.

За крај расправе о питању зашто сад решавати питање статуса Косова, остао је најтежи део тог питања, који се односи на то да ли Србија може да чека док те боље околности не дођу?**Elementi za odgovor na to pitanje su brojni, kompleksni i vanpravni, pa se stoga ovde nece razmatrati.**

На основу свега до сада изнетог, произлази да одлагање коначног решавања статуса Косова прекидом преговора није реално могуће и да не зависи од воље Србије, јер су садашњи статус успоставиле ОУН и то привремено, до коначног решења постигнутог преговорима. Дакле,**obaveza pregovaranja je sastavni deo Rezolucije 1244 i njeno nepostovanje bi moglo imati teske posledice po interese Srbije.**

Са друге стране, преговори без обзира на то како се називају и који од два реално могућа облика да узму, разговор о коначном статусу или статусно неутралан разговор о тзв. нормализацији, доводили су Србију у значајно лошију позицију од оне коју је имала пре разговора, и то како у самим преговорима, тако и у целини.

Зато треба одговорити на питање, ако су преговори **nuzni**, да ли постоји њихов облик у коме Србија неће имати досадашње негативне последице ?

Одговор на то питање предпоставља анализу оба облика преговора. Већ на први поглед је јасно да тзв. статусно неутрални преговори о нормализацији међусобних односа су већ довели, у великој мери, до заокруживања територијалне целовитости косовске власти, а у даљем развоју ће сигурно довести до окончања тог процеса. Иако наивно названа “интеграцијом државних послова”, које пре тога самостално обављају Срби на северу Косова у косовски државно-правни систем и без назнаке о статусу Косова, у ствари се јача и заокружује позиција косовских Албанаца и јаче одваја од Србије. Та оцена би остала чак и да су Албанци испунили своју обавезу из тих преговора и образовали тзв. Заједницу-Удружење српских општина, јер она и по најповољнијем тумачењу текста споразума једва да мало прелази положај двостепене локалне самоуправе.

Српска страна може ефикасно отклонити само оне недостатке **dosadasnjih pregovora** који зависе од ње саме, **a to je njena pregovarska pozicije.**

иције.

Ти недостаци су, показала је и досадашња анализа, у сфери прихватања **promene** реалности српске позиције према статусу Косова у целом савременом периоду од 1912. до данас.

2.О промени реалности статуса Косова

Циљ овог рада је да се покушају пронаћи и предложити начела решења које је реално-могуће данас, 2018. године, што значи да смо свесни да је данашња реалност значајно различита од ранијих периода и да је те промене нужно и корисно, макар сумарно и пунктуално, анализирати, да би се разумела данашња, савремена реалност. Без такве анализе, сваки предлог за решење би могао бити произвољан и некористан.

Такав аналитички приступ је разлог што се у овом тексту употребљава назив Косово, а не Косово и Метохија, јер се уважава албански назив за ту територију.

Анализа статуса Косова од 1912. године када је постало саставни део Краљевине Србије показује више периода у којима је тај стаус био различит, што значи да је реалност била различита и да се мењала. Периодизација која следи није уобичајена у српској уставноправној науци, јер је настала за потребе овог рада а на основу посебног обележја – реалности аутономног статуса, а не на основу садржаја аутономности према важећим уставима, како је то уобичајено за друге потребе.

2.1.Реалност од 1912. до 1968. године

Косово, као саставни део Србије нема никакву територијално-политичку индивидуалност и субјективит од 1912. када је саставним делом постало, па све до 1946. године. Тек тада, уставима ФНРЈ и Републике Србије постаје аутономна област у саставу Србије. Тај облик политичко територијалне аутономије је по свом садржају био скромна територијална политичка децентрализација на националној основи.

Успостављење и постојање тадашњег облика аутономности Косова, није било објективна нужност, у смислу претходног постојања друштвеног субјективитета и идентитета на тој територији који био реална основа за успостављење правног облика аутономије. Успостављење Косовско-Метохијске области је **u tom periodu** била произвољан политичко-идеолошки пројекат комунистичке идеологије о решавању националног питања пресликан из Програма СКПб и по узору на Устав СССР од 1936. године (Р.Марковић, К. Чавошки).

Иако ни постојање ни облик нису били објективно утемељени, поступно и плански су стварани, ослањајући се на мањинску националну различитост и популациону експлозију. Томе је посебно поговодила комунистичка идеологија о националном

питању према којој највећу опасности и одговорност има већинска нација, дакле Срби, . Дакле, територијални национални субјективитет и идентитет Албанаца на Косову није настао и развијао се спонтано, због чега његов правни израз у облику аутономне области није био реалан, него прописани, а развој планиран.

2.2. Реалност од 1968. до 1989. године

У сусретном и синергијском дејству са произвољним партијским уставним уређењем и до тада нечуеном концепцијом федерализма, територијално-политичка аутономија на Косову (исто и у Војводини) је у овом периоду прешла не само тада познате моделе статуса аутономности, него моделе статуса многих федералних јединица у свету (нпр. у Аустрији, Аустралији). Косово (и Војводина) је и тада имало значајно више аутономије него што је било реално и нужно, а њен обим и квалитет **su** поступно и у кратком року више пута појачавани уставним променама, 1968, 1971. и 1974. године. Тако **su**, према уставима, Косово (али и све републике и **pokrajina** Војводина) имало статус високо децентрализованог ентитета са статусом *de facto* држаро~~znatim~~ве, **a** уставноправна веза са другим републикама и Војводином, је у то време била најслабија **u tada poznatim federacijama**, на граници конфедерације.

Zbog toga није било необично ни необјашњиво што се тај савез **republika**- држава већ 1989. године почео да распада (амандманима на Устав Словеније) и на крају распао 1992. **godine..**

За то време уставни статус Косова (и Воводине) у саставу Србије је имао супротан правац и садржај развоја.

2.3.Реалност од 1989. до 1999. године

Уставом Србије из 1990. године (а непосредно пре тога амандманима из 1989. године) политичко територијална аутономија две покрајине у Србији је уставно-правно сведена на степен компаративно просечног обима, сличан решењима које је било између 1963. и 1968. године. Та радикална редукција статуса, била је повод за свеопшти политички бојкот Албанаца на Косову, сукобе и жртве, услед чега та уставом прописана аутономија није никада примењена, а на Косову је уведено ванредно стање са привременом управом. Поступно су појединачни оружани сукоби прешли у оружану побуну, коју снаге безбедности Србије нису успеле брзо и ефикасно да окончају. Политички преговори са Албанцима са Косова су све време покушавани, али нису ни започели зато што представници Србије нису нудили ништа више ни друго изван редукваног статуса по Уставу из 1990. Већ смо истакли да такав статус није био реално довољан ни 1990. године, а тим пре то није могао бити касније када је постало очигледно да Србија не може да оконча побуну, а паралелно са тим је поступно расла подршка, улога и утицај међународне заједнице, првенствено САД.

У овом периоду је Србија изгубила *de facto* суверенитет на територији Косова, зато што више није имала највећу силу на том делу територије, што је суштина суверенитета. То се није догодило одједном већ је током овог периода суверенитет Србије поступно слабио са порастом успешности побуњених косовских Албанаца. Статус Косова се пре самог краја овог периода, пре НАТО напада, може одредити као *de facto* самостална територија на којој је оружаном силом косовских Албанаца, *de facto* престао суверенитет Србије. За разлику од *de facto* суверенитета **koji je izgubljen**, *de iure suverenitet* је он био привремено суспендован силом НАТО и Резолуцијом 1244 Савета безбедности ОУН.

Са те територије су се, добровољно и на основу изричитог пристанка, привремено повукли сви државни органи Србије, како војни и полицијски, тако и цивилни.

Из тих разлога, а после повлачења српских органа **sa Kosova**, у тренутку успостављања протектората на Косову, осим УЧК као оружане формације, нема других органа и организација власти.

Због тога се Резолуцијом 1244 тачка 11. подачка ц) предвиђа “успостављање и надгледање развоја привремених демократских институција самоуправе“, које у другим деловим тог текста имају придеве “локални” и “аутономни”, чак и “привремена администрација” (у Анексу и Резолуције). Ти “привремени” органи су различитим придевима-терминима јасно одређени као недржавни, локални органи, тада 1999. године.

Међутим, током следећег периода, 1999. - 2008. године, подстицани и подржавани УНМИК-овим представницима, ови “привремени органи самоуправе“, поступно су добијали структуру, организацију и називе државних органа и њихове надлежности. Назалост тај процес институционализације *de facto* државних органа је био заснована на тачки 11. подтачка д) наведене резолуције, која је овлашћивала УМИК да то чини, задржавајући само надгледање тих косовских органа. Тај процес је окончан и заокружен, доношењем косовског Устава 2008. године.

3.4. Реалност од 1999. до 2008. године

После оружане агресије НАТО на Србију, 1999. године, Резолуцијом 1244 Савета безбедности ОУН, на Косову је, као делу територије Србије, уведена међународна цивилна и војна управа (протекторат), а сви државни органи Србије били принуђени да се са те територије повуку и престану са радом. Важно је указати, због правне квалификације, да је овај режим на Косову уведен после мировног споразума који је Србија потписала са НАТО (тзв. Кумановски споразум), као и да је Србија дала сагласност на наведену резолуцију, због чега нема могућности да се та оружана агресија, **iako** на почетку самовољна и без основа у међународном праву, таквом третира и после тога.

Непосредно пред међународну агресију, Србија је одбила да прихвати тзв. Споразум из Рамбујеа (Привремени споразум о миру и самоуправи на Косову), којим је међународна заједница, а првенствено САД, предвиђала да је Косово у саставу, Југославије, односно Србије где би имала висок степен самосталности, значајно већи

него што је то било по важећем уставу Србије. Текст који је на крају остао непотписан од Југославије и Србије и који је званични документ ОУН (С 1999-648), у садржајном смислу је био приметно неповољнији од текста који је био полазни и радни основ за преговоре, у које се Србије није ни упустила, јер је њена преговарачка позиција била чврсто везана тадашњим уставом који је предвиђао класичну аутономију.

То указује на потпуно одсуство свести о, како домаћој тако и о спољнополитичкој, реалности, посебно европској. Наиме, **упојединим државима** у Европи је у том времену већ далеко унапредовао процес државне дезинтеграције - деволуције у Белгији и Великој Британији, као и да је тада већ био закључен Споразум на Велики Петак у вези Северне Ирске. Поред тога, већ су били донети Споразуми о Босни и Херцеговини 1995. и споразуми о Макау и Хонг Конгу из 1997. и 1999. године који су увели до тада невиђена теоријска и практично неконвенцијане облике веза и односа ради решења конкретних проблема.

До краја овог периода, а после неуспелих преговора у Рамбујеу са прекидима, настављају се преговори Србије и тзв. привремених органа самоуправе на Косову, уз посредовање међународних субјеката. Циљ ових преговора је одређен наведеном Резолуцијом, као постизање коначног решења статуса Косова, а који је у том тексту различито називан: “суштинска аутономија”, суштинска аутономија и самоуправа” (тач. 11. Резолуције), “суштинска самоуправа” (Анекси I и II Резолуције) и “демократска самоуправа” (Глава I- Устав, Рамбује споразума). Наведена термилошка недоследност је последица чињенице да у англосаксонској стручној терминологији и пракси нема посебног појма и значења “аутономија”, као што ни значење “самоуправа“ није стриктно везано за локалну – недржавну сферу

Значење свих тих термина (суштинске аутономије,...) није ближе одређено у овој Резолуцији, али је у вези са тим посебно вазно указати да, поред неких уопштених начелних одређења, три пута у тексту те резолуције се наводи да треба узети у обзир Рамбује споразум.

У овом период паралелно се догађају два формално одвојена али суштински повезана процеса од значаја за реални статус Косова. Први је постепено али непрекидно ширење и јачање самосталности косовских органа формалним и смањивањем или фактичким невршењем, цивилне и војне међународне управе- протектората. Тако је протекторат, иако формално и даље постојећи, по садржају и обиму сужаван (нпр, укидање Високог представника, замена УНМИК-ових пасоша косовским, итд.), а расла *de facto* државна овлашћења косовских органа. . Нису могли укунути протекторат, о томе се мора имати сагласност и Русије и Кине, али његово слабљење је било могуће јер је било увек праћено оценама о ”напретку косовских институција “

Други процес, процес преговора Србије и косовских Албанаца је био неуспешан и блокиран инсистирањем Србије да споразум мора бити у оквирима стручног значења појма “суштинска аутономија”, који је садржан у наведеној резолуцији и коме је Србија дала формално-правно обавезност уносећи га у свој Уставом из 2006. године. По том значењу, уобичајеном и блиском само у европској уставној науци, аутономија означава врсту територијаално политичке јединице која ужива део нормативне и егzekутивне, веома ретко и ограничено и судске, самосталности у односу на овлашћења централних органа.

Нажалост, чак и кад је исказивана флексибилност, као што сазнајемо из извештаја Ахтисарија као посредника из 2008. године, српски преговарачи су нудили условну и одложено, за 20 година (Security Council Reports on Kosovo), независност, у ком периоду **Kosovo** нема војску, контролу граница и **nema** чланство у ОУН, **sto** је било не само недовољно близу реалности, него и несистемски постављено као решење.

U ovom periodu реални статус Косова у Србији у овом периоду, очигледно више није налазио у оквирима класично уставно-правно схваћене аутономије, већ у простору равноправног и изворног статуса –тј. у простору федерације Србије и Косова. Уз то, тип те федерације **se** у овом периоду такође мењао, како је растао *de facto* суверенитет, од просечно компаративно познатог (нпр. Швајцарска, Немачка) према тзв. слабој федерацији (*weak federation* – нпр. Југославија после 1971. - до 1990. године или Белгија пре 5. и 6. уставне ревизије) у којој чланице уживају највећу могућу самосталност, до граница конфедерације.

Ову оцену потврђују и у српској јавности мало познати акт кога је 2001. године донео Шеф УНМИК-а – “Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову” (Regulation 2001/9, Official Gazette of УНМИК in Kosovo). Овај акт који је по сопственом одређењу устав донет је на основу изричитог позивања на Резолуцију 1244 и формално је важио све до доношења косовског устава 2008. године. Тај Уставни оквир је статус Косова одређивао блиско статусу које је Косово имало од 1971. до 1989. године, а овлашћења која су Главом 8. била резервисана само са УНМИК, за време трајања протектората, у ствари су била права за централне органе државе у чијем саставу је Косово, **a тоје Србија.**

3.5. Реалност после 2008. године

И у овом периоду су се догодиле две важне квалитативне промене статуса Косова, која иако нису формално промениле његов статус као територије под међународним протекторатом, тај протекторат су *de facto* одвојиле од Србије, а самој територији Косова дали другачију природу. Прва се догодила у очигледној саветодавној координацији и подршци међународних субјеката који подржавају захтеве косовских Албанаца. То је учињено тако што је неуспех тада актуелних преговора, односно одбијање Србије да прихвати тзв. План Ахтисари, искоришћено као повод да косовски политичари, како Албанци тако и свих мањина сем Срба, 2008. године донесу Декларацију о проглашењу независности Косова, а убрзо после тога и Устав Републике Косово. Оба наведена акта се на Ахтисаријев план позивају, јер је био у пристрасном и искључивом интересу Албанаца са Косова.

Иако је доношење Устава Косова било акт заокруживања унутрашњег правног оквира фактичке државе Косово, већи значај има неколико месеци пре донета Декларација о

независности. Та Декларација је, иако по форми акт групе политичара, а не акт привремених органа самоуправе (да би се избегла несагласност са Резолуцијом 1244), била основ да, у организацији САД, Британије, Француске и Немачке –пре тога број од 47 држава које признају Косово у наредним годинама нарасте на преко 100 држава, да буде примљено у ММФ и Светску банку, као и неке друге међународне организације. Тако је Косову омогућено стицање и повећање дела фактиког спољног суверенитета. Тим променама Косово је постало *de facto* самостална држава под међународним протекторатом, а не територија у саставу Србије на којој постоји међународни протекторат, иако Резолуција 1244 није ни измењена ни формално стављена ван снаге.

Поред тога за све ово време и даље је настављен поступни процес слабљења или не вршења протектората **medjunarodnih** цивилних и војних органа, којима је и са те стране подупирана фактичка косовска независност. Тако нпр. октобра 2008. године само неколико месеци после усвајања косовског устава ,број запослених у УНМИК-у је смањен за 70 %, са образложењем да сада косовски органи треба да преузму највећи део тих послова.

Друга значајна промена у статусу Косова односила се на проширивање територијалних дејстава овлашћења косовских органа на северни део Косова **gde** живи српска већина и **gde** од 1999. године, **Srbi de facto** самостално држи власт и где косовски привремени органи до 2012. године нису имали приступ ни деловање.

Међународни представницима су вршили сталан притисак да се тај део **Kosova** подвргне јурисдикцији косовских органа. Мало је познато да је Шеф УНМИК-а, Л. Заниери 2008. године нудио статус Хонг Конга за Север Косова, а да је у извештају из марта 2009. године указивао Савету безбедности о опасности да “ Север Косова постане замрзнут конфликт као Северни Кипар” (Security Council Reports for October 2008. March 2009.).

Међутим, овај део своје фактичке и преговарачке позиције, Србија је поступно губила после 2012. године, закључивањем првог тзв. Бриселског споразума, када је отпочео процес у коме су бројни државни послови “интегрисани”, а у ствари добровољно предати - укључени у косовски правни и државни систем (првенствено полиција и правосуђе), уз познат европски модел националне структуре вршилаца тих послова.

.

Дакле, у периоду после 2008. године догодиле су се веома важне промене у реалном положају Косова које су га објективно учиниле државом, односно територијом ван састава Србије. То значи да су промене у овом периоду произвеле да је данас било који могући, али реални коначни правни статус Косова ван Србије.

Из целе претходно наведене анализе произлази да је данас – 2018. године, реално само формално-правно одвајање и конституисање Косова у независну државу. Косово то не може остварити само, а ни брзо ни лако, **i to** представља њихов једини реални мотив за преговоре у којима би били спремни дати неке уступке, да би одмах остварили свој први и основни циљ.

Naume, правно потпуно и неспорно стицање својства независне државе Косово, данас и у скорој будућности није реално могуће без сагласности Србије, . **niti Kosovo** може са

себе скинути међународни протекторат, колико год да се он сужава и слаби у међувремену. Другације речено, није реално да Србија задржи формални суверенитет над Косовом, али је реално да за тај велики, али реалан уступак тражи и добије више других.

У даљем тексту предпоставићемо такав реалан основ за преговоре и договор Косова и Србије, **али** неће се узимати у обзир решења заснована на уценама или на претњи, **јер** нису дугорочно одржива.

Пре **toga**, корисно је размотрити до сада изнете предлоге за примену неких већ постојећих начина решења сложених територијално-политичких спорова.

4. О неким до сада предлозеним ресењима

Од почетка расправе о статусу Косова, од новембра 2017. године, највећи број учесника је изнео већ поменути став о замрзавању, тј. о одлагању решавања тог статуса.

Неки **уесници** су предложили решавање статуса Косова тако што су се zaloжили за неки од до сада примењених решења државно-територијалних спорова у свету.

Неки изнели и предлоге да се примени неки од постојећих модела аутономије унутар једне државе. Као такве поменути су аутономије Аландских, Фарских и Канарских острва, Мадеира и Јужни Тирол. Ове предлоге само помињемо, али их нећемо коментерисати, јер је могућност њихове примене на данашњи статус Косова у потпуној супротности са реалношћу. Реалност примене тих модела је била и прошла после 1999. године. .

Zato treba razmotriti друге моделе решења државно-територијалних спорова.

4.1. Споразум две Немачке

Често помињано, а већ примењено решење је тзв. Споразум две Немачке из 1972. године (Уговор о основама односа између ФР Немачке и ДР Немачке- The Bulletin, vol. 20. n. 38. Office of Federal Government FRD).

Већ на први поглед у питању је одсуство сваке сличности између односа две Немачке и односа Србије и Косова. Две Немачке нису настале из унутрашње побуне и сецесије, већ спољном силом и одлуком, у обе Немачке живи исти народ и да су у тренутку споразума обе Немачке истог међународног статуса. Толико би било довољно да се тај предлог одмах уклони као нереалан и неразуман, да није интереса ЕУ, а посебно Немачке, да се статус Косова тако реши .

Важно је указати да у тексту овог међународног уговора (члан 10 “подлеже ратификацији”), није изричито наведено да се две Немачке међусобно “признају као државе”, већ да “постују међусобне границе и интересе, да је свака суверена на својој

територији, да уважавају међусобну независности да ће разменити сталне представничке мисије” (чл.3, 6. и 8. Уговора).

Од кад је немачки учесник, у УНМИК преговорима 2007. то јавно предложио (Isinger) много пута је поновљено у страној, али и посебно у домаћој јавности.

Србија **би** требало да прихвати **ovaj predlog**, јер је неће присиљавати или уцењивати да изричито призна државу Косово. Остављајући за друге расправу о тзв. *de facto* признању, **posto** у овом предлогу нема видљивих српских интереса, оно би могли бити или скривена претња уценама или скривена обећања користи – интереса на другој страни (нпр. Убрзани пријему ЕУ, донације и инвестиције, итд.).

Да ли је то прихватљиво и довољно за Србе и Србију, зависи од прецизне анализе реалности, за коју овде недостају бројни подаци и извори. Дакле, реалност или нереалност овог решења није у њему самом, већ у његовом везивању и условљавању другим важним догађајима и односима који се односе на саму Србију. Ово решење је, реално јер су уцене и претње реалност у политици, али је веома тешко одрживо јер је засновано на сили и новцу, а ”бајонетима се може све, сем да се на њима седи” (кардинал Таљеран).

4.2. Споразум о Хонг Конгу

Тзв. Споразум о Хонг Конгу из 1984. године (Joint Declaration of the Governments of the UK And Chua) је акт којим су Кина и Велика Британија уредиле своје односе поводом Хонг Конга, који се одвијао у процесу који је трајао до 1997. године.

Ово решења није често навођено као модел за решење статуса Косова, иако његова садржина то свакако заслужује. Занимљиво је, већ смо поменули, да је то решење било део понуде Шефа Унмика Л. Заниерија за положај Северног дела Косова. Такође је необично да се заједно с њим не помиње и решење статуса Макаоа из 1993. године у процесу које је трајао до 1999. године које се мало разликује по својој суштини.

Оставићемо по страни неспорну чињеницу да се околности потпуно разликују и да се не може говорити о пресликавању решења већ о прихватању логике и принципа који су у тпмо примење и који су новитет за савремену уставноправну теорију и праксу.

Дакле укратко, две колоније (британска и поругалска), у процесу од 13, односно 6 година, постају формално део Кине, али 50 година задржавају такав степен самосталности у односу на централне органе Кине, да се он класичним речником може назвати: конфедералним статусом, без саме конфедерације, , односно асиметричним државним уређењем коме су та два дела не само потпуно независна. Наиме, Хонг Конг и Макао, званично, еуфемистички названи ”специјални административни региони” су, наведеним уговорима, наредних 50 година ентитети којима су делимично ограничена само овлашћења у области војске-одбране и међународних односа, која припадају централним органима Кине, али и у вези с њима ова два региона имају поједина овлашћења која су од њиховог интереса. У свим осталим политичким, економским,

правним и друштвеним односима, то су независни и самостални ентитети, чак и чланови бројних међународних организација и потписници бројних и значајних међународних финансијских, трговинских и културних споразума.

Значи да су логика и принципи поменутих решења инспиративни и веома важни што значи и да су та решења реална. .

4.3. Споразум на Велики Петак

Овај споразум је мало познат широј јавности поменут је само неколико пута, али и поред тога заслужује адекватну пажњу.

Споразум на Велики Петак или Споразум из Белфаста из 1998. године је споразум којим се односи на процес решавања статуса Северне Ирске, у вези кога постоји вишеструки спор и сукоби између Републике Ирске и Велике Британије, односно католика и протестаната, Ираца и Енглеца, у Северној Ирској. Ради се о комплексном споразуму, кога чине два основна споразума и велики број спроведбених споразума, као и два референдума.

Први основни споразум је споразум свих релевантних политичких партија у Северној Ирској, а други је у међународно-правном споразуму Републике Ирске и Велике Британије, као држава. Решења из споразума су прихваћена на референдумима у Северној Ирској и у Републици Ирској.

По том споразуму, кратко говорећи, Северна Ирска остаје у саставу Велике Британије, али добија широку аутономију, као и право на бројне и различите институционалне везе и односе са Републиком Ирском. Споразуми обухватају четири групе односа: унутар Северне Ирске између Ираца и Енглеца, католика и протестаната; унутар Уједињеног Краљевства између центра и Северне Ирске; између Северне Ирске и Републике Ирске и односе између Уједињеног Краљевства и Републике Ирске .

Овај споразум је унутар Уједињеног Краљевства део процеса асиметричног преношења широких и значајних овлашћења на поједине делове УК под називом деволуција и то за сваки део одвојено и различито, изузев за Енглеску за коју остају само централни органи. На основу наведених споразума Парламент УК је на Северну Ирску пренео бројна и значајна законодавна, извршна и судска овлашћења, значајно повећавајући њену самосталност. И ова деволуција је поступан процес започет Актом о Северној Ирској из 1998. године али после тога више пута допуњаван и прошириван (Northern Ireland Act, Gov. UK).

Особеност овог споразума је од **posebnog** интереса за Србију, у томе што садржи и заједничку Енглеско-Ирску констатацију, која је после тога унета и у Устав Ирске, да је тежња за уједињењем Северне Ирске и Републике Ирске легитимна, уколико се оствари политичким и мирним путем и вољом већине становништва у обе Ирске.

Решења која садрже наведени споразуми имају значај за Србију јер постоји сличност у дубини и оштрини сукоба (који је такође имао оружане облике иако у много мањем обиму) и оружане сукобе. Пажњу заслужују и два решења којима се тежи постизању

друштвеног консензуса, а то су активно и равноправно укључивање свих политичких партија и референдумска потврда споразума.

5. Нацела за реалан компромис

. Овде ће бити изложена начела предлога који није само реалан, јер такви су и неки други предлози, већ ће истовремено то бити и начела заснована на уравнотеженој интересној заинтересованости обе стране у спору, што значи највећој и подједнакој прихватљивости решења за обе стране. То је дефиниција компромиса, јер само такво решење води поједнако рачуна о интересима обе стране, па је због тога подједнако прихватљиво и одрживо.

Косовски Албанаци имају интерес да постану пуноправна, независна и суверена држава. Досадашњом анализом је утврђено да је тај интерес реалан, јер су у међувремену достигли то фактички, у пракси и да није реално очекивати да би својевољно пристали да споразумом погоршавају своју фактичку ситуацију, поготово што тај положај ничим није угрожен. У данашњем времену није битно како су до тога дошли, већ је неспорна чињеница да је то тако. Иако историја познаје многе државе са спорним међународним субјективитетом, као и да држава може и тако опстајати и функционисати, у случају Косова, сем спорног суверенитета постоји и међународни протекторат који је друга ограничавајућа чињеница косовској пуној самосталности – суверенитету. Другачије речено, нема укидања протектората, ни чланства у ОУН, без компромиса и сагласности са Србијом.

Реалан захтев Србије према косовским Албанцима односио би се на више група питања.

Прво, образовање Српске покрајине на Северу Косова, као потпуно самосталног политичко–територијалног ентитета, изузев чувања граница, одбране и пуног међународно-правног субјективитета. Део границе Косова на Северу Косова обезбеђивале би међународне снаге договорене споразумом. На Северу Косова не могу бити присутне никакве оружане снаге, сем српске полиције. Српска покрајина би имала право на међународне односе и споразуме у вези с питањима из своје надлежности.

Друго, успостављање најшире персоналне аутономије за све Србе на осталом делу територије Косова, у чијем основу се налази положај Срба као конститутивног народа на Косову. Ова права би се остваривала преко посебне институције, која би имала законодавна и извршно-контролна овлашћења.

Треће, успостављање најшире функционалне аутономије у управљању и заштити српске културне баштине и Српске православне цркве са посебним институцијама које се образују споразумом које чине представници Срба и СПЦ.

Четврто, успостављање институционалних веза и односа Србије и Срба на Косову, као и Албанаца са Косова и у Србији, ради помоћи, подршке и заштите.

Пето, установити посебан међународни експертско-арбитражни поступак за заштиту и враћање у посед све имовине српских правних и физичких лица и државе Србије, која је таква била на дан увођења међународног протектората.

Шесто, закључивањем оваквог споразума Србије и Косова, одмах би престало важење Поглавља 35 за приступање ЕУ, а пријем Србије би се драстично убрзао и орочио.

Списак реалних захтева Србије је легитимна компромисна противтежа за пристанак на издвајање, значајног дела територије у самосталну државу. .

Pored toga za obe strane bi bilo racionalno ,ali ne i nuzno,da свој садашњи однос ло да трансформишу у најслабију институционалну везу две независне државе – реалну унију, коју би образовале у истом правном тренутку када би Косово добило пристанак Србије на независност. Трајање ове уније би могло бити орочено до пријема обе чланице у ЕУ.

Реална унија је мање позната и у историји ретко коришћен облик слабог институционалног повезивања независних држава у обављању мањег броја послова од заједничког интереса. У старијој историји је то био случај између нпр. Швајцарске и Лихтенштајна, Финске и Русије а у новијој историји је то била како фаза Европских заједница тако и садашња фаза Европске уније . Често се заборавља да је **prestanak** СР Југославије 2003. Године **izveden** тако што је прво образована Државна Заједница Србија и Црна Гора која је престала 2006. и која је по својој уставно-правној природи била реална унија.

Више је разлога за образовање наведене уније Србије и Kosova и сви су они у подједнаком интересу обе стране. Први разлог је разумна поступност у спровођењу једне овако велике промене, а да при том суштина те промене није доведена у питање. Други разлог је ефикасна заштита и олакшање веза српске мањине на Косову и албанске мањине у Србији. Трећи разлог је лакша и ефикаснија контрола и управљање споровима и усаглашавање интереса. Четврти разлог је дуги период заједничке државе и из тога произашлих веза и односа, посебно пословно - привредног карактера. Додајмо да овај део споразума свакако није неизоставан и кључан, тј. без њега је могућ остатак споразума, али се тај део чини оправдан и разуман за обе стране.

Споразум Србије и Косова са оваквом садржином нужно би морао бити гарантован и надзиран од стране САД, Британије, Француске, Немачке, Русије и Кине, преко посебног међународног тела, са правом арбитража у случају спорова.