

Ukidanje autonomije Kosova 1989 – 1991. i posledice po ideju evropskih integracija

Joseph MARKO



Naslov: Ukidanje autonomije Kosova 1989 – 1991.i posledice po ideju evropskih integracija

Izdavač: Fondacija Konrad Adenauer u Republici Kosovo

Autor: Josef MARKO

Koordinacija: Daniel BRAUN i Granit TËRNAVA

Lektura: dr. Arben Hajrullahu (albanski) i dr Marko Kmezić (srpski)

Dizajn: Tedel

Štampa: 100

Publikacija se može besplatno preuzeti na: <http://www.kas.de/Kosovo>

Stavovi izraženi u ovom radu su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Fondacije Konrad Adenauer. Ova publikacija Fondacije Konrad Adenauer je namenjena isključivo za informativne svrhe. Ne sme se koristiti u predizbornim kampanjama.

Ukidanje autonomije Kosova 1989 – 1991. i posledice po ideju evropskih integracija

Joseph MARKO

Predgovor autora: Ponovo iste greške?

Ova publikacija je poslužila kao izveštaj, koji je prvobitno naručilo Tužilaštvo (OPT) Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ) u sklopu priprema za podizanje optužnice i vođenje postupaka protiv Milana Milutinovića, Dragoljuba Ojdanića, Nikole Šainovića i Slobodana Miloševića. Naloženo je pribavljanje mišljenja veštaka koji je imao zadatak da priredi pregled istorijskog konteksta razvoja ustavnog uređenja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i ustavnog statusa Kosova u okviru ovog federalnog sistema, do njegovog raspada 1991. godine i donošenja novog Ustava Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) 1992. godine. Na samom početku mi je jasno stavljeno na znanje da važe pravila anglosaksonskog krivičnog sistema. S obzirom na to, sudije zvanično neće čitati ništa o istorijskom, odnosno činjeničnom i političkom kontekstu, već će morati da saslušaju i na kraju ocene sve ono što je u pravnom žargonu poznato pod izrazom „utvrđene činjenice“, na osnovu usmenih iskaza svedoka saslušanih na predlog tužilaštva i odbrane, i njihovog eventualnog unakrsnog ispitivanja od strane jedne od dveju strane u datom postupku. Štaviše, mora se uzeti u obzir i druga karakteristika anglosaksonskog krivičnog sistema, odnosno mogućnost zaključivanja sporazuma o priznanju krivičnog dela, gde tužilaštvo i odbrana imaju mogućnost da se dogovore, da ostave po strani činjenične dokaze, koji nakon toga na pretresima neće biti izvođeni pred sudijama.

Ovakva zapažanja bi zapravo jasno stavila na znanje da krajnji ishod, u ovom slučaju presuda, bilo da se radi o osuđujućoj ili oslobođajućoj, posebno njeno pravno obrazloženje koje je tu da objasni i samim tim opravda presudu, neće nužno dati potpunu sliku događaja koji su predmet razmatranja i samim tim ne predstavlja ono što u kontinentalnim evropskim pravilima krivičnog postupka predstavlja „materijalnu istinu“. Stoga ne iznenađuje da oni koji su oglašeni krivim i osuđeni na kazne zatvora od nekoliko godina, ali i njihove porodice i etničke zajednice, a da ne govorimo o čitavim „narodima“ kojima se izjašnjavaju da „pripadaju“

ili koje smatraju da „zastupaju“, neće verovati u „istinu“ i samim tim u pravednost presude. Ili prema rečima jednog od optuženih pred MKSJ: „Vi imate svoje činjenice. Mi imamo svoje činjenice. Imate potpuno pravo da birate između ove dve verzije...“, time savršeno oslikavajući jaz između saznanja i priznanja¹ empirijskih i normativnih verovatnoća, koje se moraju međusobno poklopiti da bi stvorile legitimitet svakog krivičnog suda, bilo domaćeg ili međunarodnog.

Međutim, MKSJ je manje-više žestoko kritikovan i u akademskoj literaturi upravo zbog nedostatka ovog „sociološkog“ legitimiteta.² Kako njegove osuđujuće tako i oslobađajuće presude su smatrane previše „individualizovanim i dekontekstualizovanim“³ krivičnim postupcima i, sledstveno donetim bez pratećih programa informisanja, koji bi ih približila društvima država koje su nastala nakon raspada SFRJ. Stoga, prema navodima kritičara, njegove presude nikada nisu bile politički prihvaćene u odnosnim društvima, kao što o tome svedoči nekoliko ispitivanja javnog mnjenja,⁴ te samim tim nisu ni mogle doprineti tranzicionoj pravdi, sa stanovišta pomirenja nakon krvavog međuetničkog sukoba.

Zašto onda uopšte objaviti ovaj izveštaj o veštačenju nakon skoro 20 godina? Više od tri decenije nakon raspada Jugoslavije i svih međunarodnih napora da se spreče i zaustave različiti ratovi na teritorijama država koje su iz nje nastale, kao i da se kroz „evropeizaciju“ podrži njihov preobražaj

-
- 1 Shodno tome, pratim teorijske i empirijske uvide Edith Marko-Stöckl, „My Truth, Your Truth – Our Truths? The Role of History Teaching and Truth Commissions for Reconciliation in Former Yugoslavia“, u: *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7, 2007/8, Leiden-Boston 2010, str 328 – 352, konkretno 348-9.
 - 2 Harry Hobbs, „Hybrid Tribunals and the Composition of Courts: In Search of Sociological Legitimacy“, *Chicago Journal of International Law*, 16: 2 (2016), str 482 – 522, konkretno 494.
 - 3 Karen Engle, „A Genealogy of the Criminal Turn in Human Rights“, u: Karen Engle et.al. (eds), *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda*, Cambridge: Cambridge University Press 2016, str 15 – 67, konkretno 57.
 - 4 Milan Milanović, „Courting Failure. When Are International Criminal Courts Likely To Be Believed By Local Audiences?“, u: Kevin J. Heller et.al. (eds.), *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020, str 261 – 290. Vidi, na primer, Milica Kostić, „Public Opinion Survey in Serbia Sheds Light on ICTY Legacy“, 22. januar 2018, dostupno na www.ejiltalk.org/public-opinion-survey-in-serbia-sheds-light-on-icty-legacy/, (pristupljeno 15. jula 2023) ili Aidan Hehir, „Lessons Learned? The Kosovo Specialist Chambers’ Lack of Local Legitimacy and Its Implications“, *Human Rights Review* 2 (2019), str 267 – 287.

u vladavinu prava, demokratiju i tržišnu privredu,⁵ svedoci smo takozvanog „demokratskog nazadovanja“, ne samo u svetlu nedavnih političkih dešavanja u Bosni i Hercegovini, na Kosovu koje je na ivici masovnog nasilja, već i širom Evrope. Umesto „stabilizacije demokratije“ kako su to predviđale „teorije transformacije“ 1990-ih⁶ ponovo vidimo nacionalističke populiste na vlasti, koji su uspostavili svoje autoritarne režime pod eufemističkim nazivom „neliberalne demokratije“ ukidanjem slobode informisanja putem politički nezavisne štampe i televizije, manipulisanjem opštim izborima i zarobljavanjem ekonomskih resursa jedne zemlje. Time mogu (zlo)upotrebiti svoja novostečena, kvazi monopolska ovlašćenja u privredi i politici, za formiranje snažnog izvršnog „rukovodstva“ i „reformu“ pravosuđa u cilju stabilizacije političke vlasti njihove vlastite političke stranke ili vladajuće koalicije, a protiv bilo kakve promene vlasti i opozicije na narednim izborima, što je osnovna karakteristika političkog pluralizma kao „jezgra“ demokratije. Stoga je vredno pozvati se na izveštaj beogradskog Instituta za evropske studije iz izveštaja o veštačenju koji sledi u nastavku, a koji govori o Ustavu Srbije iz 1990. godine:

„Ustav Srbije donet 1990. godine, koji je predstavljao normativni proizvod autoritarnog i populističkog nacionalizma, paradigmatičan je primer zloupotrebe zakona u cilju obezbeđivanja kontinuiteta političkog režima. ... od njegovog demokratskog oblika ... je očekivano da obezbedi autoritarnu strukturu vlasti zasnovanu, na vođstvu jednog čoveka. ... Parlament je umnogome simulacija demokratije. Glavne političke odluke donosi jedna osoba, predsednik Republike, a uloga je parlamenta da tim odlukama da auru ustavnosti ... Režim treba Ustav, parlament i vladu pre svega da legalizuje i institucionalizuje sopstvenu vlast.“⁷

5 Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, „The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited“, 22/23 jun 2017, dostupno na www.eui.eu/Documents/RSCAS/JMF-25-Presentation/Schimmelfennig-Sedelmeier-External-Incentives-Revisited-JMF.pdf (pristupljeno 15. jula 20213).

6 Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2nd ed., 2010.

7 Institute for European Studies, *Inter-Ethnic Conflict and War in Former Yugoslavia*, Beograd 1992, str 23-4.

U zaključku, da li iznova ponavljamo iste greške? Ne da bismo shvatili da od samog početka, nakon pada komunističkih režima u centralnoistočnoj i jugoistočnoj Evropi, komunizam nije nužno zamenjen liberalizmom, demokratijom i tržišnim sistemima kako su to teorije transformacije predviđale, ili bolje reći, kako su se nadale, već većom ili manjom političkom mobilizacijom biračkog tela vođenom (etno) nacionalnim osećanjima, što je dovelo ne samo do mirnog „razvoda“ Čehoslovačke, već i do etničkih sukoba i ratova na prostorima bivše SFRJ. Duboko sam uveren, nakon 30 godina rada u svojstvu istraživača i praktičara na polju ljudskih i manjinskih prava sa posebnim fokusom na jugoistočnu Evropu, da je ustavno inženjerstvo mehanizama podele vlasti, poput onih u Bosni i Hercegovini i na Kosovu, nužno nakon nasilnog etničkog sukoba. Međutim, podela vlasti nije dovoljna sama po sebi da „održí“ jedini negativan mir, na primer raspoređivanjem mirovnih snaga UN u „tampon zonama“ i teritorijalno, institucionalno i obrazovno podeljene „etničke“ zajednice, kao što je to slučaj čak i na Kipru do današnjeg dana, uprkos činjenici da je Kipar država članica EU već skoro dvadeset godina. Sa stanovišta međuetničkog suživota i saradnje, pozitivan mir se ne može postići samo kaznenim merama u smislu retributivne pravde, već iziskuje restorativnu pravdu, kroz mere pomirenja koje će sprečiti „međugeneracijsku osvetu“. Kao što je to izjavio prvi predsednik MKSJ-a, Antonio Cassese, „...osećaji mržnje i ogorčenosti koji ključaju ispod površine, će pre ili kasnije, izbiti na njenu površinu i dovesti do ponovnog nasilja“.⁸ Prema postulatima Evropske unije, tranziciona pravda će činiti „sastavni deo državotvornih i mirotvornih procesa [koji bi] takođe trebalo da čine sastavni deo šireg odgovora na krize, prevenciju sukoba, nastojanja EU na polju bezbednosti i razvoja“.⁹

S tim u vezi će objavljivanje ovog izveštaja o veštačenju poslužiti dvostrukoj svrsi:

Prvo, kada sudija pojedinac ili sudsko veće „utvrđuje činjenice“, izveštaj će dokazati da odluka šta je istina a šta ne nije jednostavna. Tako će pri

8 Citat preuzet iz Anne Leebaw, „The Irreconcilable Goals of Transitional Justice“, *Human Rights Quarterly*, 30:1 (2008), str 95 – 118, konkretno 113.

9 EU, The EU’s Policy Framework on Support to Transitional Justice, 16. novembar 2015, dostupno na http://eeas.europa.eu/archives/docs/tops_stories/pdf/the_eus_policy_framework_on_support_to_transitional_justice. (pristupljeno 15. jula 2023).

čitanju presuda protiv Milana Milutinovića¹⁰ i Slobodana Miloševića¹¹ i pravnog obrazloženja zasnovanog na iskazima svedoka i unakrsnom ispitivanju pojedinačnih očevidaca, objavljivanje ovog izveštaja pomoći da se „shvate“ ne samo kompleksnosti anglosaksonskog krivičnog pravnog sistema, već i činjenični detalji na koje su ovi svedoci ukazali sa više ili manje tačnosti i, što je još važnije, činjenični dokazi *koji nedostaju* a koji su neophodni da se stekne potpuna slika događaja *mimo izolovanih, zasebnih činova* koje su sudije pretresle u nameri da utvrde da li su predstavljali pojedinačna krivična dela ili ne. Isključivo čitanje ovih presuda bez „generalizacije narativa“ zasnovanih na „sveobuhvatnoj“ analizi koja proizilazi iz naučnih metoda koje nudi ovaj objavljeni izveštaj, zaista će učiniti da se stekne dobar utisak zašto političke elite i društvo generalno nisu „prihvatili“ postupak pravno neophodne „individualizacije“ i navodne „dekontekstualizacije“ od strane MKSJ-a, kao pokušaj „potrage za istinom“.

Jedan primer, u povezanosti sa temom izveštaja o veštačenju, odnosno ukidanje ustavom zagarantovane teritorijalne autonomije Kosova jugoslovenskim saveznim Ustavom iz 1974. godine, mora biti dovoljan da to i pokaže.

3. maja 2002. godine, bivši predsednik Kosova Ibrahim Rugova je pozvan da svedoči i da se osvrne na događaje koji su se odigrali u vezi sa skupštinskom raspravom koja je održana u Skupštini Kosova o „suspendovanju saveznog statusa Kosova, odnosno autonomnog statusa Kosova“ 28. marta 1989. godine.¹² On je govorio o pritiscima, imajući u vidu činjenicu da je policija bila u zgradi parlamenta i da su poslanici morali da glasaju pod pritiskom. Takođe je rekao da „su u to vreme, 1989. godine održane demonstracije“ na kojima su „neki povređeni, a oko 20 ljudi je ubijeno“. Štaviše, on je izneo da su preduzete „posebne ili vanredne mere“ „suspendovanjem nekolicine institucija“ i „uspostavljanjem ...policijske kontrole nad Kosovom“. Navodi, „albanski pripadnici policije na Kosovu su otpušteni sa svojih radnih mesta, svi oni su otpušteni 1991. godine“. Rugova se u nastavku osvrće na „Ustavnu

10 MKSJ, Tužilac protiv Milutinovića i drugih, Predmet br. IT-05-87-T, 2009.

11 MKSJ, Tužilac protiv Miloševića, Predmet br. IT-02-54-T, 2006.

12 Tužilac protiv Miloševića, Predmet br. IT-02-54-T, Transkript str. 4191-4194.

deklaraciju, odnosno Deklaraciju o nezavisnosti, kojom se traži da Kosovo postane nezavisna republika, ravnopravna ostalim bivšim republikama nekadašnje Federacije“.

Sudija Robinson, međutim, nije bio zadovoljan ovim odgovorom i zamolio je „dr Rugovu“ da pojasni svoj odgovor u vezi sa ustavnim statusom Kosova: „Kosovo je sebe 1990. godine proglasilo nezavisnim entitetom u okviru Jugoslavije, ravnopravnim sa ostalim republikama. Ovaj status treba razlikovati od nezavisnosti.“ U svom odgovoru „svedok“ je ponovio: „Proglasili smo Kosovo – u to vreme je bivša Jugoslavija, Federacija, i dalje postojala, i shodno tome, Kosovo bi, kao republika ili nezavisna zemlja, ostvarivalo odnose sa drugim republikama.“¹³ Ne iznenađuje to da se Slobodan Milošević u svom unakrsnom ispitivanju vratio na pitanje da li je Ibrahim Rugova mislio na to da Kosovo postane ravnopravna republika u okviru SFRJ ili da postane nezavisna država, otcepljenjem od „Srbije“.¹⁴

Dakle, da li je uopšte moguće „utvrditi činjenice“ na osnovu iskaza ovog svedoka i njegovim unakrsnim ispitivanjem, *bez* ikakvog objašnjenja doktrina međunarodnog javnog prava i ustavnog prava SFRJ koje uređuju suverenost država i samoopredeljenje naroda, uključujući i otcepljenje, kao što to čini moj izveštaj o veštačenju? I šta je mogla biti razlika između „posebnih i vanrednih mera“ što izveštaj takođe pojašnjava? Šta sa nagađanjima o brojkama otpuštenih policijskih službenika i drugih zaposlenih, dok moj izveštaj nastoji da odgovori na sva ova pravna i empirijska pitanja pažljivim istraživanjem izvora preuzetih iz samih Službenih listova Srbije i Kosova. To, inače, samo dokazuje gore citiranu izjavu beogradskog Instituta za evropske studije o nastojanju režima da „legalizuje“ svoje protivustavne mere.

Stoga, ne iznenađuje da gore citirana istraživanja javnog mnjenja u Srbiji i na Kosovu potvrđuju da su nalazi MKSJ i drugih krivičnih tribunala odbačeni kao *etnički pristrasni*, da proizilaze iz željenih oblika pravde, koji su suštinski nespojivi kada, na primer, Srbi u Bosni i Hercegovini i na Kosovu sa pravom tvrde da sukob nije bio jednostran i da su zločini

13 Tužilac protiv Miloševića, Predmet br. IT-02-54-T, transkript, str. 4205.

14 Tužilac protiv Miloševića, Predmet br. IT-02-54-T, transkript str. 4298-4309.

počinjeni na „obe strane“. Međutim, ono što ove tvrdnje pretvara u neopravdano *izjednačavanje zločina*, time *zamućujući linije podele između agresora i žrtava* ili čak preokrećući ovaj odnos, su tvrdnje da postoji matematički etnički *reciprocitet* između optuženih i osuđujućih i oslobađajućih presuda donetih u sudovima, što posledično dovodi do tvrdnje da bi pripadnici njihove vlastite grupe zapravo predstavljali „prave“ žrtve, da to nije bio slučaj. Dakle, na kraju, ratni zločinci oglašeni krivim za genocid ostaju „heroji“ svog naroda, o čemu svedoči veličanje Ratka Mladića u Republici Srpskoj i u Beogradu poslednjih godina.

Milan Milanović nastoji da objasni zašto je MKSJ od samog početka bio osuđen na propast, imajući u vidu da faktori etnifikacije i društvene polarizacije nisu prosto nestali završetkom ratova. On sumira svoje nalaze sledećim predviđenim faktorima: i dalje je preovladala etnička *grupna kohezija i polarizacija*. A, po mom mišljenju, ponajmanje zbog strogih korporativnih institucionalnih dogovora oko podele vlasti, kako u Bosni i Hercegovini¹⁵ tako i na Kosovu¹⁶ koji „cementiraju“ etničke podele u društvu. Štaviše, u sukobima vođenim etno-nacionalizmom, *kontinuitet elita* iziskuje da se zadrže ukorenjeni nacionalistički narativi. Premijer i kasnije predsednik Republike Srbije od 2014. godine, Aleksandar Vučić, bio je bivši ministar informisanja za vreme Miloševićevog režima; takođe Bakir Izetbegović, sin bošnjačkog predsednika iz ratnih vremena, Alije Izetbegovića, kao i premijer i predsednik Hašim Tači, jedan od bivših lidera Oslobođilačke vojske Kosova (OVK), mogu poslužiti kao vrhunski primeri kontinuiteta elita. Konačno, postoji trend da *autoritarnost* uključujući *pretnje* protiv i gušenje alternativnih stavova izraženih u medijima i javnom obrazovanju,¹⁷ u najboljem slučaju vode ka marginalizaciji slabe i podeljene „parlamentarne opozicije“, ali i do potpunog gašenja političkog pluralizma u najgorem slučaju. Milanović shodno tome, dolazi do preliminarnog zaključka: „Drugim rečima, uvek postoji neka vrsta grupnog narativa za koju se kognitivne pristrasnosti mogu uhvatiti - ono što se razlikuje je šta

15 Vidi Joseph Marko, „Defective democracy in a failed state? Bridging constitutional design, politics and ethnic division in Bosnia-Herzegovina“, u: Yash Ghai and Sophia Woodman (eds.), *Practicing Self-Government*, Cambridge: Cambridge University Press 2013, str 281 – 314.

16 Vidi Joseph Marko, „The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective“, *Review of Central and East European Law*, 33 (2008), str 437 – 450.

17 Vidi, na primer, nedavni izveštaj Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji, *Srbija: Zarobljena država*, Beograd 2023.

oni na vlasti čine sa njima. U najgorem slučaju, kao što je to bio slučaj u bivšoj Jugoslaviji, one će olakšati stvaranje realnosti specifičnih za grupe, u koje rad međunarodnog krivičnog suda ili tribunala diskreditovanog upravo od strane ovih elita, nikada neće biti u stanju da prodre.“¹⁸

Štaviše, kako je detaljnije analizirano u akademskoj literaturi, ovo je bio ali nije samo problem sudskih procedura i programa informisanja, već i međunarodnih donatora kao što su SAD i EU, ako ne oslikaju nove nacionalističke ideologije političkih elita država naslednica i njihovo demokratsko nazadovanje, usled nacionalističko-autoritarnog populizma, a samim tim i nedostatka podrške međunarodnim tribunalima od strane vlada, kako u Srbiji tako i na Kosovu.¹⁹ Takođe je problematičan nedostatak delotvorne podrške vlada i međunarodnih donatora građanskom društvu, u cilju prevazilaženja etno-nacionalističkog i fašističkog binarnog razmišljanja po principu „prijatelji protiv neprijatelja“ (C. Schmitt).

I na kraju, drugi cilj na koji se treba osvrnuti u ovom predgovoru, kao problem podrške tranzicionoj pravdi kroz pomirenje, jeste kako predavati savremenu istoriju ratova koji su se odigrali 1990-ih. Kako je već 2010. godine izveštavala Edith Marko-Stöckl, prvi pristup OEBS-a u Bosni i Hercegovini bio je da precrta inkriminišuće reči, rečenice i pasuse iz udžbenika za učenike osnovnih i srednjih škola. Kao što se moglo zamisliti, ovo je tim više povećalo znatiželju učenika da uđu u „srž“ onih „činjenica“ čije im je čitanje uskraćeno. Stoga je, pod usmeravanjem OEBS-a, 2004. godine osnovana lokalna Komisija za izradu smernica za pisanje udžbenika za istoriju i geografiju, a na kraju su objavljene „Smernice za pisanje i ocenu udžbenika istorije za osnovne i srednje škole u Bosni i Hercegovini“ koje su zahtevale princip multiperspektivnosti, kako bi se učenicima omogućilo da uče o toleranciji.²⁰

Međutim, nedavna studija o materijalima za nastavu istorije koja je priređena za potrebe izveštaja OEBS-a „o učenju i podučavanju u periodu

18 Milanović, *Courting Failure*, str 267.

19 Vidi, posebno, analizu i zaključke Gëzima Visoke „Assessing the potential impact of the Kosovo Specialist Court“, septembar 2017, konkretno str 27 – 30, u www.paxforpeace.nl. (pristupljeno 15. jula 2023).

20 Marko-Stöckl, *My Truth, Your Truth – Our Truths?*, str 339.

od 1992. do 1995. godine u osnovnim školama u Bosni i Hercegovini²¹ daje poražavajuće rezultate. Autorka ističe svoje glavne nalaze više od dvadeset pet godina nakon završetka rata:

„• Analizirani udžbenici i nastavni materijali su etnocentrični i njima se razvijaju tri međusobno isključiva narativa.

• ... [Njima] se doprinosi politizaciji i instrumentalizaciji prošlosti umesto uzajamnom razumevanju i pomirenju.

• Svi se pozivaju na sukobom prožete devedesete godine prošlog veka koje se posmatraju gotovo isključivo kao godine 'vlastite' žrtve i stradanja, promoviše se empatija samo prema 'vlastitom' narodu, a 'druga' strana prikazuje se skoro uvek kao počinitelji zločina.

• U bilo kojem od analiziranih udžbenika i nastavnih materijala ne preovladava primena multiperspektivnog pristupa i s njim povezanih ishoda učenja.

• Tamo gde ih ima, multiperspektivnost i kritičko mišljenje nisu u svrsi preispitivanja postupaka pripadnika 'vlastitog' naroda.”

Nažalost, izveštaji o nastavi istorije na Kosovu dolaze do istih rezultata, sa zaključkom da je kosovskom obrazovanju u predmetu istorije potrebna promena.²² Ovi izveštaji se moraju shvatiti kao znak upozorenja. Jedini zaključak koji je teško izbeći za sve međunarodne aktere, ne samo kada je reč o OEBS-u već i za različita tela EU, može biti samo jedan, nasuprot svim međunarodnim preporukama i smernicama za multiperspektivni pristup

21 Heike Karge, *Podučavanje historije o periodu od 1992. do 1995. godine u Bosni i Hercegovini: izgradnja poverenja ili produbljivanje podjela*, Sarajevo 2022.

22 Vidi Abit Hoxha and Anna di Lellio, „Are you a partisan or a chetnikë. Teaching History in Kosovo Serbian Schools”, 13. februar 2017, na <https://sbunker.net/op-ed/88663/are-you-a-partisan-or-a-chetnik-teaching-history-in-kosovo-serbian-schools/> (poslednji put pristupljeno 15. jula 2023); Joanna Hanson, „Kosovar History Education Needs a Change”, 9. 4. 2019, u <https://kosotwopointzero.com/en/kosovar-history-education-needs-a-change/> (poslednji put pristupljeno 15. jula 2023); Rodoljub Jovanović, „Reaching Peace by Teaching War: How History Teachers in Kosovo Teach About the Kosovo War?”, u: Ioannis Armakolas et al. (eds.), *Confronting Multiple Crises: Local and International Perspectives on Policy-Making in Kosovo*, Prishtina: Kosovo Foundation for Open Society 2022, str 111-144.

i kritičko razmišljanje, međugeneracijska osveta se usađuje u učenike do današnjeg dana, time stvarajući plodno tlo da ponovo preraste u nasilni konflikt.

U konačnoj analizi, saradnja sa autoritarnim nacionalistima nije nikakva garancija političke stabilnosti, već upravo suprotno. Ono što je potrebno nije više još istančanija institucionalna postavka struktura podele vlasti prema etničkom ključu, već obrazovanje na različitim nivoima kako bi se suštinski objasnile prednosti tekovina kakve su vladavina prava zasnovana na ljudskim i manjinskim pravima, te delotvornim, politički i etnički nezavisnim i nepristrasnim, pravosudnim sistemom, kao preduslovom za multietnička društva, kako je to Kosovo i navelo u članu 3 svog ustava. Otuda i moj optimistični zaključak da moj izveštaj o veštačenju može doprineti svojom sveobuhvatnom multifaktorskom analizom potrebnom pristupu multiperspektivnosti za kritičko razmišljanje i u budućim obrazovnim procesima.

Na kraju uvodnog izlaganja želeo bih da izrazim iskrenu zahvalnost mom bivšem studentu na Univerzitetu u Grazu, a danas profesoru političkih nauka na Univerzitetu u Prištini, Dr Arbenu Hajrullahu, ne samo na inicijativi da se ovo ekspertsko svedočenje objavi i na tome što je nadgledao prevod na albanski jezik, već i na brojnim plodotvornim razgovorima koje smo vodili proteklih decenija, kao i na dugotrajnom prijateljstvu. Veliku zahvalnost dugujem takodje i Program menadžer u kancelarije Konrad- Adenauer-Fondacije na Kosovu, Granit Tërnavi, za njegovu spremnost da finansira ovaj projekat, kao i prevodiocima koji su tekst priredili na albanskom i srpskom jeziku. Konačno, zahvalan sam i mom drugom nekadašnjem studentu i prijatelju, Dr Marku Kmeziću, sada višem istraživaču u Centru za studije o Jugoistočnoj Evropi pri Univerzitetu u Grazu, koji je nadgledao prevod ovog teksta na srpski jezik.

Izveštaj o veštačenju o ustavno-pravnim pitanjima u predmetu MOS

Priredio Joseph Marko/Graz-Bolzano

Pregled izveštaja

1. Ukidanje autonomije SAP Kosovo

1.1. Ustavna dešavanja

- 1.1.1. Status republika i autonomnih pokrajina Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije po ustavnom uređenju iz 1974. godine
- 1.1.2. Pravo na samoopredeljenje uključujući otcepljenje prema Ustavu SFRJ
- 1.1.3. Amandmani na savezni i republičke ustave iz 1988. i 1989. godine 16
- 1.1.4. Novi srpski Ustav iz 1990.
- 1.1.5. Novi Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine

1.2. Programi, zakoni i odluke Republike Srbije kojima se ukida autonomija Kosova

- 1.2.1. „Zakon o unutrašnjim poslovima“
- 1.2.2. „Program za ostvarivanje mira, slobode, ravnopravnosti, demokratije i prosperiteta u SAP Kosovo“
- 1.2.3. „Zakon o postupanju republičkih organa u posebnim okolnostima“
- 1.2.4. „Zakon o prestanku rada Skupštine i Izvršnog veća SAP Kosovo“

1.2.5 „Zakon o prekidu rada Predsedništva SAP Kosovo“, razrešenje člana koji je zastupao Kosovo u Predsedništvu SFRJ i razrešenje dužnosti sudija Vrhovnog suda i Ustavnog suda Kosova

1.2.6 „Zakon o radnim odnosima pod posebnim okolnostima“

1.2.7. Ukidanje autonomije Kosova

1.3. Zaključci

2. Položaj i ovlašćenja različitih državnih organa shodno Ustavu Srbije iz 1990. i Ustavu SRJ iz 1992. i odnosnih propisa

2.1. Predsednik Savezne Republike Jugoslavije

2.2. Predsednik Republike Srbije

2.3. Potpredsednik Vlade SRJ

2.4. Srpski ministar unutrašnjih poslova

2.5. Vrhovna komanda i Generalštab Vojske Jugoslavije

2.6. Vrhovni savet odbrane

2.7. Resor državne bezbednosti, Resor javne bezbednosti i štab MUP-a za Kosovo i Metohiju

2.8. Zaključci

3. Međunarodne obaveze prema međunarodnom pravu u vezi sa kosovskim konfliktom

3.1. Međunarodni ugovori obavezujući po SRJ i njihova primena u domaćem pravu

3.2. Rezolucije Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija i Saveta bezbednosti

3.3. Zaključci

Pregled izveštaja

Ukidanje autonomije SAP Kosovo

1. Ustav SFRJ iz 1974. godine potpuno je izjednačio institucije republika i socijalističke autonomne pokrajine (SAP) i svima je dao isti konstitutivni status na nivou Federacije u procesima odlučivanja u zakonodavnim, izvršnim i sudskim institucijama. Jedina važna razlika između republika i SAP ostala je karakterizacija republika kao država, dok su SAP nazivani društveno-političkim zajednicama. Kada je reč o razlici između naroda i narodnosti, u jugoslovenskoj ustavnoj doktrini je izveden zaključak da pravo na samoopredeljenje, uključujući i otcepljenje, imaju samo narodi pa samim tim i republike, ali ne i narodnosti i autonomne pokrajine.

2. Srpski ustavni pravници kritikovali su ustavni sistem iz 1974. godine kao asimetrični federalizam koji diskriminiše Socijalističku Republiku Srbiju (SRS). Ovu kritiku i tvrdnje kosovskih Srba preuzeo je Savez komunista Srbije nakon što je Slobodan Milošević postao predsednik stranke i smenio svoje protivnike. Prvi pokušaji da se prevaziđe ova navodna asimetrija Ustava SFRJ bili su predlozi za izmenu Ustava SFRJ iz 1987. godine. Međutim, veće reforme saveznih odnosa i odnosa između SRS i SAP bile su odložene. Amandmani usvojeni 1988. godine donele su samo male izmene, tako da su ostavili netaknutim institucije i ovlašćenja SAP.

3. U paralelnom procesu izmene Ustava SRS 1988. i 1989. godine, mnoga ovlašćenja i institucije SAP trebalo je da budu podređene republičkim institucijama. Ovo je naišlo na žestok politički otpor u redovima komunističkih partija u Vojvodini i na Kosovu. Otpor je prevaziđen masovnim demonstracijama koje su dovele do ostavki čelnika državnih i partijskih institucija, ne samo u Vojvodini i na Kosovu, već i u Crnoj Gori. Na kraju, Skupština Kosova je marta 1989. godine usvojila amandmane, nakon proglašenja „vanrednog stanja“. Ovi događaji izazivaju ozbiljne sumnje u legitimnost ovih ustavnih amandmana. Sa stanovišta jugoslovenskog ustavnog prava, amandmani su podredili institucije SAP republičkim institucijama i time oslabili ovlašćenja SAP, ali nisu bili u suprotnosti sa Ustavom SFRJ.

4. Novi Ustav Republike Srbije usvojen septembra 1990. godine spustio je teritorijalne autonomije Vojvodine i Kosova ispod nivoa vlasti jedinice lokalne samouprave. Njihovi parlamenti izgubili su ustavotvorna i zakonodavna ovlašćenja. Ukinuta su pokrajinska Predsedništva, Vrhovni sudovi i Ustavni sudovi. Ovo je predstavljalo povredu i dalje važećeg Ustava SFRJ koji je garantovao ove institucije. Štaviše, Ustav nije imao nikakve institucionalne veze sa saveznim nivoom i Slobodan Milošević ga je osmislio u nameri da mu pruži pravni okvir za nezavisnu državu Srbiju. Politički i akademski krugovi su izneli svoju kritiku na račun jedinstvenih ovlašćenja predsednika Republike u uslovima „vanrednog stanja“.

5. Novi Ustav Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) usvojen 1992. godine više ne pominjući AP. Za razliku od Ustava SFRJ, AP više nisu ustavno zagarantovane saveznim ustavom. Usvajanje novog ustava mimo postupka propisanog Ustavom SFRJ izaziva ozbiljne sumnje u legitimnost istog.

6. Već nakon amandmana na Ustav SRS iz 1989. godine, Skupština Srbije je počela da centralizuje policiju redovnim propisima. Marta 1990. godine, Skupština je usvojila „Program za ostvarivanje mira, slobode, jednakosti, demokratije i prosperiteta SAP Kosova“ i „Operativni plan“. Kao što se vidi iz predloženih mera, želeli su da preuzmu potpunu kontrolu nad bukvalno svakim aspektom života u AP Kosovo i da promene etničku ravnotežu osnivanjem programa povratka Srba i Crnogoraca koji su prethodno emigrirali. Usled otpora albanskih predstavnika u Skupštini Kosova i lokalnog albanskog stanovništva, ovaj plan je sproveden 1990. i 1991. godine ukidanjem ustavom zagarantovanih institucija pokrajine nekolicinom zakona. Kosovskim Albancima su oduzeta rukovodeća mesta u administrativnim, sudskim i opštinskim institucijama, kao i druga mesta u privredi, zdravstvu, prosveti, TV i radiju. Ovim zakonima i odlukama Skupštine Srbije de jure je ukinuta autonomija Kosova, ali ne i Vojvodine. Ovo je predstavljalo povredu Ustava SFRJ čak i pre donošenja novog Ustava Republike Srbije. Međutim, kako očigledno pokazuju „Program“, „Operativni plan“ i 250 odluka koje su sprovedene 1990. godine, ove mere nisu mogle predstavljati spontanu reakciju Skupštine Srbije. One su već bile sistematski isplanirane neko vreme pre toga.

Nadležnosti različitih državnih organa

7. Predsednik SRJ ima snažnu pravnu poziciju ako zbirno sagledamo odredbe Ustava Srbije iz 1990. godine, Ustava SRJ iz 1992. godine i odnosne propise. U stvari, samo tako je mogao da dominira čitavim procesom donošenja odluka od proglašenja ratnog stanja do operative komande Vojskom SR Jugoslavije.

8. Nejasne ustavne odredbe koje se odnose na komandna ovlašćenja predsednika SRJ i predsednika Republike Srbije nad „oružanim snagama“ mogu se usaglasiti tumačenjem. Dakle, predsednik SRJ komanduje Vojskom Jugoslavije, a predsednik Republike Srbije Teritorijalnom odbranom Srbije.

9. Odredbe Ustava SRJ i Ustava Srbije u vezi sa proglašenjem ratnog stanja nisu usaglašene.

10. Što se tiče podređenosti MUP-a i policijskih snaga, nisu usaglašene ni odgovarajuće odredbe jugoslovenskog Zakona o odbrani i srpskog Zakona o odbrani i Zakona o unutrašnjim poslovima.

Međunarodne obaveze SRJ

11. SFRJ je bila u obavezi da se pridržava međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog ratnog prava, kao potpisnica brojnih međunarodnih konvencija kao što su Ženevske konvencije iz 1949. godine i njihovi Dodatni protokoli iz 1977. godine, Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. ili Konvencije o sprečavanju mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka. Ove konvencije su takođe bile obavezujuće za SRJ kako sa stanovišta ustavnog prava tako i sa međunarodnog javnog prava i uvršćene su u domaći pravni poredak.

12. Predsednik SRJ je, u vezi sa odnosnim odredbama, bio u obavezi da naredi potpunu istragu i da pokrene postupak pred vojnim sudom. Pošto je predsednik SRJ bio odgovoran „da prati sprovođenje sistema komandovanja“ (član 4. Zakona o Vojski Jugoslavije), imao je pozitivno

pravnu zakonsku obavezu da nadgleda postupanja Vojske i nije mogao prosto da čeka izveštaje.

13. Od decembra 1992. do decembra 1998. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je niz rezolucija u kojima je izrazila duboku zabrinutost u vezi sa stanjem ljudskih prava na Kosovu. Generalna skupština je u tim rezolucijama pozivala vlasti Savezne Republike Jugoslavije da preduzmu sve neophodne mere da odmah stanu na put kršenjima ljudskih prava, da ukinu sve diskriminatorne propise i da ponovo uspostave demokratske institucije na Kosovu, uključujući Skupštinu i sudstvo.

14. Međutim, uprkos činjenici da nijedna od rezolucija Generalne skupštine nije imala pozitivan efekat, Savet bezbednosti UN je počeo da donosi rezolucije tek marta 1998. godine. U nizu rezolucija koje su usledile nakon ove prve rezolucije, SB zahteva od SRJ da prekine sve akcije snaga bezbednosti protiv civilnog stanovništva i da izvede pred lice pravde one pripadnike snaga bezbednosti odgovorne za zlostavljanje civila i uništavanje imovine, kao i da odmah preduzme sve korake za postizanje političkog rešenja i ostvari saradnju sa MKSJ-om. Međutim, SRJ nije ispoštovao nijednu rezoluciju SB. Na kraju, Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti od 10. juna 1999. godine pružila je osnovu za uspostavljanje UNMIK-a, koji je preuzeo svu zakonodavnu, administrativnu i sudsku vlast na Kosovu.



Ukidanje autonomije SAP Kosovo

1.1. Ustavna dešavanja

1.1.1. Status republika i autonomnih pokrajina Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije po ustavnom uređenju iz 1974. godine

15. Osvrćući se na istoriju ustavnih rešenja u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) nakon 1945. godine, moramo imati u vidu da je sistem teritorijalne autonomije kao način uređivanja međuetničkih odnosa, preuzet iz sovjetskog modela, sa hijerarhijom teritorijalnih jedinica.²³ Prvim jugoslovenskim saveznim ustavom iz 1946. godine²⁴ stvoreno je šest socijalističkih republika i dve autonomne teritorijalne jedinice u okviru Socijalističke Republike Srbije (SRS) - Vojvodina i Kosovo²⁵. Dok je Vojvodini od samog početka dat status autonomne pokrajine, Kosovo je prvo dobilo status autonomnog područja.

23 Za razvoj oblika teritorijalne autonomije u Sovjetskom Savezu vidi Wolfram Gärtner, Die Erscheinungsformen der Sowjetautonomie (Oblici sovjetske autonomije), *Recht in Ost und West* (1990), str 228 – 238. Ratko Marković, Autonomous Provinces in Contemporary Constitutional System of the SFRY, *Yugoslav Law* (1985), str 125 navodi da je jugoslovenski ustav iz 1946. godine sastavljen po ugledu na sovjetski model.

24 Tekst jugoslovenskih saveznih ustava iz 1946. i 1963. može se naći u prevodu na engleski u Jan F. Triska (ed.), *Constitutions of the Communist Party-States*, Stanford 1968, str. 453 – 541.

25 U nastavku će se koristiti tri naziva za istu teritoriju: Na engleskom i po ustavnom uređenju iz 1974. godine na srpsko-hrvatskom jeziku je naziv Kosovo. Na albanskom, a samim tim i prema albanskim izvorima, naziv pokrajine je Kosova. Tek srpskim ustavom iz 1990. godine pokrajina je (ponovo) dobila naziv Kosovo i Metohija na srpskom jeziku.

16. Međutim, ustavni položaj Kosova je – tokom 1960-ih – u smislu ovlašćenja i institucija postepeno „unapređen“ u pokrajinu.²⁶ Donošenjem novog ustava SFRJ i ustava republika i socijalističkih autonomnih pokrajina (SAP) 1974. godine²⁷ ovaj proces unapređenja je okončan institucionalnim izjednačavanjem republika i SAP.

17. Što se institucija SAP tiče, one su bile sledeće: Imale su parlamente, takozvane skupštine (čl. 300 Ustava SAP Kosovo) sa ustavotvornim i zakonodavnim ovlašćenjima, i predsedništva (čl. 309) koja su se sastojala od predsednika i osam članova. Predsednik Saveza komunista Kosova je po službenoj dužnosti bio član Predsedništva (član 343, stav 4). SAP su dalje imale vlade, takozvana izvršna veća (član 349) i administrativne organe (član 362). Konačno, imale su celovit pravosudni sistem redovnih sudova (član 237) uključujući vrhovne sudove (član 390) i, pored njih, ustavne sudove (član 372).

18. Na saveznom nivou su republike i SAP bili – zasebni entiteti – direktno²⁸ zastupljeni u saveznim institucijama delegiranjem, bilo po principu pariteta (Predsedništvo, član 321 Ustava SFRJ) ili po principu proporcionalnosti (oba doma parlamenta, članovi 291 i 292, Izvršno veće, član 348, Vrhovni sud, član 370 i Ustavni sud, član 375, tačka 6).

19. Što se tiče njihovog uticaja na proces odlučivanja, svaka promena saveznog Ustava bila je moguća samo uz saglasnost skupština SAP (članovi 398 i 402 Ustava SFRJ) a isti su imale apsolutno pravo veta kada je reč o amandmanima na Ustav Srbije (član 427 Ustava Srbije). Štaviše,

26 Za više informacija o razvoju autonomnih pokrajina u ustavnom sistemu pre 1974. godine vidi Jovan Đorđević, *Ustavno Pravo*, Beograd 1984, str 663 – 684.

27 Tekstovi ovih ustava mogu se naći u *Ustavi i ustavni zakoni. Prvi dio. Tekstovi ustava i ustavnih zakona* (Constitutions and constitutional laws. Part 1. Texts of the constitutions and constitutional laws), Informator, Zagreb 1974. Engleski prevod ustava SFRJ objavljen je u Albert P. Blaustein/Gisbert H. Flanz (eds.), *Constitutions of the Countries of the World*. Yugoslavia, mart 1986. (Oceana Publications).

28 To znači da delegati nisu birani preko republičkih organa. Prema teoriji sovjetskog sistema delegiranja od sovjeta ka najnižem teritorijalnom nivou do Vrhovnog sovjeta, predstavnici se biraju posredno, odnosno delegiraju, sa jednog nivoa na drugi. To znači da bi parlamenti SAP morali da biraju svoje predstavnike u republičku skupštinu, koja zauzvrat bira svoje predstavnike u savezni parlament. U jugoslovenskom sistemu, međutim, skupštine SAP su birale svoje predstavnike direktno u Saveznu skupštinu. Isto važi i za Savezno izvršno veće i Savezno predsedništvo.

imale su pravo veta na zaključivanje međunarodnih ugovora, ako su uslovi ugovora zadirali u njihova ovlašćenja (član 271. Ustava SFRJ).

20. Status obe SAP je zagarantovan saveznim ustavom.

To se vidi iz odredbe člana 5. Ustava SFRJ koja zahteva saglasnost SAP za svaku promenu njihovih teritorija i granica, kao i granica same SFRJ.

21. Ustavom SFRJ zagarantovane su i sledeće institucije SAP: Skupštine (članovi 132, 300), Predsedništva (član 147), Izvršna veća (članovi 148, 276), upravni organi (član 149) i sudovi (članovi 222, 371 Vrhovni sudovi SAP), javni tužioci (član 235) i narodne banke (član 260). Za sprovođenje saveznog zakona na teritoriji SAP nadležni su samo organi uprave SAP, bez uplitanja republičkih upravnih organa (članovi 273, 274).

22. Iako je formalno postojala pravna hijerarhija između Federacije i republika, odnosno ustavi i zakoni republika su morali biti u skladu sa saveznim ustavom, Ustavni sud Federacije nije bio ovlašćen da proglašava ništavim odredbe ustava republike ili SAP koje bi ocenio neustavnim. Sud je po ovom pitanju mogao samo da da savetodavno mišljenje Saveznoj skupštini (član 378 Ustava SFRJ).²⁹ Samo u slučaju neusaglašenosti republičkih i zakona SAP sa saveznim ustavom ili saveznim zakonima, odnosno parlament je prvo imao obavezu da neustavnu ili nezakonitu odredbu dovede u sklad sa saveznom odredbom. U slučaju da to ne učini u roku od šest meseci, Savezni ustavni sud bi tek tada novom odlukom mogao da proglasi dotičnu odredbu nevažećom (član 384 Ustava SFRJ).

23. Isti sistem je primenjen i u Ustavu Socijalističke Republike Srbije, sa stanovišta ustava i zakona SAP. Član 402 glasi „Ustavni sud Srbije daje mišljenje Skupštini SRS na pitanje da li pokrajinski ustav nije u saglasnosti sa Ustavom SRS.“ Prema članu 410, u slučaju oprečnosti između zakona republike ili SAP sa ustavom SRS ili pokrajinskih zakona sa republičkim zakonima, Ustavni sud Srbije je morao da da mišljenje odnosnoj skupštini koja je imala obavezu da dotičnu odredbu dovede u sklad u roku od šest

29 Koja je onda, u praksi, morala da pokrene pregovore sa republičkom skupštinom da se neustavna odredba uskladi sa saveznim ustavom. Međutim, nije postojao nijedan obavezujući pravni mehanizam.

meseci. Ukoliko to ne učini, Ustavni sud je ponovo morao da donese odluku kojom bi odnosnu odredbu proglasio nevažećom. Dakle, ni Skupština ni Ustavni sud Srbije nisu mogli da nametnu svoje mišljenje Skupštini SAP u slučaju kolizije između ustava.

24. SAP su tako – kada je reč o institucionalnom uređenju i odlučivanju na saveznom nivou – izjednačene sa Republikom Srbijom saveznim ustavom iz 1974. godine: mogle su da učestvuju u procesu donošenja odluka na saveznom nivou, i predstavnici Srbije nisu mogli da ih usmeravaju u tom pravcu. Drugo, zakonodavne, izvršne i sudske institucije SAP nisu bile podređene odnosnim institucijama Republike Srbije. Međutim, ostala je jedna bitna razlika između republika i SAP koja je postala kamen spoticanja u smislu nosilaca prava na samoopredeljenje, uključujući i otcepljenje.

1.1.2. Pravo na samoopredeljenje uključujući otcepljenje prema Ustavu SFRJ

25. Dakle, prema članu 3. Ustava SFRJ samo su republike imale status „države“ zasnovane na „suverenosti naroda i vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi“. Nasuprot tome, SAP su, prema članu 4, „autonomne, socijalističke, samoupravne, demokratske društveno-političke zajednice zasnovane na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi“ u kojima radni ljudi i građani, narodi i narodnosti ostvaruju svoja „suverena prava“. Štaviše, glava I Uvodnog dela Ustava SFRJ govori o osnivanju SFRJ od strane „naroda Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje, ...“ a brojne odredbe Ustava prave razliku između naroda i narodnosti, terminologije koja se posledično koristi u čitavom tekstu Ustava. Prema jugoslovenskoj ustavnoj doktrini, svi oni narodi koji su formirali svoju državu na teritoriji SFRJ nazivali su se narodima, a narodi koji su svoju državu formirali van Jugoslavije nazivali su se narodnostima. Mađari u Vojvodini bili su narodnost koliko i Albanci na Kosovu.

26. Iz ovog razlikovanja jugoslovenske ustavne doktrine i teksta Uvodnog dela Ustava SFRJ sledi da su samo narodi imali pravo na samoopredeljenje

uključujući i otepljenje, dok narodnosti³⁰ odnosno nacionalne manjine nisu, iako su činile većinu stanovništva SAP.

27. Ovu doktrinu je potvrdio Savezni ustavni sud 1991. godine kada je odlučio o ustavnom proglašenju Kosova, kao nezavisne i ravnopravne jedinice u okviru Federacije (Konfederacije) Jugoslavije, kao entiteta ravnopravnog drugim jedinicama u Federaciji (Konfederaciji).³¹ U obrazloženju o neustavnosti ovog proglašenja, Ustavni sud je izjavio da „proglašenje albanske narodnosti na Kosovu narodom Jugoslavije nije u skladu sa Ustavom SFRJ jer su po Ustavu SFRJ Albanci na Kosovu narodnost i ne mogu da ostvare pravo na samoopredeljenje i samim tim ne mogu proglasiti SAP Kosovo saveznom jedinicom poput republika. Naime, po Ustavu SFRJ, pravo na samoopredeljenje imaju samo narodi Jugoslavije, a ne i narodnosti.“

28. Međutim, nigde u pomenutom Ustavu nisu pobrojani narodi nasuprot narodnosti. To je i razlog zašto Ustavni sud Jugoslavije nije mogao da citira odredbu u prilog ovom argumentu.

29. Da bi ovoj ustavnoj doktrini dao istorijsku težinu, prof Ratko Marković se u naučnom članku,³² poziva na odluku sa Drugog zasedanja AVNOJ-a³³ 1943. godine, koja navodi da se Jugoslavija „gradi, i biće izgrađena na federalnom principu, koji će obezbediti punu ravnopravnost između statusa Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.“ Međutim, i sam Ratković se već poziva na činjenicu da „jugoslovenske autonomne pokrajine“ nisu predstavljale tvorevinu Republike Srbije, u hronološkom prikazu događaja koji su doveli do kreiranja ovih pokrajina: „Najpre su njihovi najviši organi odlučili da se pripoje Srbiji, kao federalnoj jedinici u okviru savezne Jugoslavije; ovu odluku su potom potvrdili najviši savezni organi vlasti (i to Predsedništvo

30 Vidi Marković, *Autonomous Provinces*, str 122 i Tibor Varady, *Collective Minority Rights and Problems in Their Legal Protection: The Example of Yugoslavia, East European Politics and Societies* (1992), str 265.

31 Objavljeno u Službenom listu SAP Kosovo, br. 21/90.

32 Marković, *Autonomous Provinces*, str 122 fusnota 18.

33 To je bilo Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije, koje je stvorio i kojim je dominirao komunistički partizanski pokret otpora.

AVNOJ-a na svom trećem zasedanju), da bi na kraju najviši organ vlasti Srbije doneo zakone o autonomijama. To je potom preuzeto Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine i Ustavom Narodne Republike Srbije³⁴.

1.1.3 Amandmani na savezni i republičke ustave iz 1988. i 1989. godine

30. Već 1985. godine u članku prof Ratka Markovića izražena je kritika na račun asimetričnosti i institucionalne nejednakosti duž čitavog ustavnog sistema iz 1974. godine. Kasnije ovu kritiku – koja je politički bila u skladu sa ozloglašanim „Memorandumom“ Srpske akademije nauka³⁵ – izražavaju i drugi srpski ustavni pravници člancima objavljenim u pravnim časopisima.³⁶ Ova kritika se može rezimirati u nastavku:

31. Prvo, ustavni pravници tvrde da je Srbija podeljena na tri dela pravnom institucionalizacijom teritorijalne autonomije Vojvodine i Kosova, tako da Srbija ne uživa potpunu državnost i suverenitet kao republika. To bi, dakle, predstavljalo diskriminaciju Srbije u odnosu na druge republike u federaciji, u kojima nije uspostavljena takva teritorijalna autonomija. Drugo, autonomne pokrajine bi imale ista ovlašćenja i institucije kao i republike čime bi ostvarivale potpunu državnost, a da istovremeno nisu nazvane državama. U suštini, autonomne pokrajine ne samo da bi obrazovale državu u državi, već bi bile i privilegovane u sistemu odlučivanja na saveznom nivou naspram Republike Srbije. Jugoslovenska federacija bi time formirala asimetričnu federaciju koja bi isključivo diskriminisala Srbiju.

34 Marković, *Autonomous Provinces*, str 120.

35 Prema delu Tima Jude, *The Serbs. History, Myth & the Destruction of Yugoslavia*, 2nd edition, Yale 2000, str 158 odlomci nedovršenog memoranduma objavljeni su već 25. i 26. septembra 1986. godine u beogradskom listu Večernje novosti. Kompletan tekst objavljuje Predsedništvo Akademije nauka i umetnosti, Kosta Mihajlović/Vasilje Krestić, *Memorandum Srpske akademije nauka i umetnosti. Odgovor kritičarima*. Objavljeno povodom odluke Predsedništva Srpske akademije nauka i umetnosti. Urednik akademik Miroslav Pantić. Verzija na engleskom, Beograd 1995.

36 Marković, *Autonomous Provinces*, str 105 - 128; Jovan Đorđević, Status autonomije (pokrajine) i položaj SR Srbije, *Opština* br. 9-10/1988, str 15 – 27; Miodrag Jovičić, Neravnopravnost SR Srbije sa ostalim Republikama u Federaciji, *Pravni život* (1988), str 934 – 938; Radomir Lukić, Ostvarivanje Funkcije SR Srbije kao države, *Pravni život* (1988), str. 927 - 933; Ratko Marković, Zašto Kosovo ne može postati republika, *Pravni život* (1989), str 1017 – 1024.

32. Na republičkom nivou, argumentacija za podelu Srbije na tri dela dovela je do zaključka da bi odnosi Republike i SAP diskriminirali tzv. užu Srbiju, odnosno teritoriju bez SAP, jer su SAP imali pravo veta u svim zajedničkim republičkim zakonima, a predstavnici izabrani na teritoriji SAP mogli su da učestvuju u procesu odlučivanja o pitanjima koja se tiču uže Srbije.³⁷ Štaviše, ustavne odredbe SAP koje su se kosile sa Ustavom Republike, Ustavni sud Srbije nije mogao proglasiti ništavim (član 402) i, konačno, SAP su imali apsolutno pravo veta na izmene republičkog ustava. (član 427).

33. Prvi pokušaj da se ukine ova navodna asimetrija i institucionalna neravnopravnost u federalnom sistemu prema srpskim ustavnim pravicima bio je postupak izmene i dopune Ustava federacije iz 1974. godine.³⁸ U javnoj raspravi³⁹ 1987/8. godine zauzeta su dva suprotna stava. S jedne strane, prema ideji o ponovnoj centralizaciji Federacije, dat je predlog da se ukinu teritorijalne autonomije i da se umesto njih uvede oblik kulturne autonomije za sve manjine, odnosno za Srbe koji žive u drugim republikama.⁴⁰ Suprotan predlog je bio da se SAP unaprede u republike. Ovaj predlog je sagledan kao krivično delo po Krivičnom zakoniku kojim se narušava „bratstvo i jedinstvo“.⁴¹ Slovenačka i hrvatska štampa optužila je srpsku stranu da je nacionalistička, pa čak i fašistička.⁴² U zaključku, nijedan od ovih suprotnih stavova nije usvojen tako da je odložena velika reforma saveznih odnosa između republika s jedne strane i Socijalističke Republike Srbije i SAP s druge. Bez obzira na brojne izmene i dopune koje se tiču ekonomskog sistema, samo amandmani XXVII stav 3, XXIX, XXXI, XXXIV, XXXVI, XXXVII i XLIII su od interesa u

37 Ono što se, međutim, u ovoj kritici ne pominje jeste činjenica da do preglasavanja ili majorizacije nije moglo doći jer je član 343. republičkog Ustava propisivao neophodnost ispunjavanja uslova da većina poslanika dolazi sa „područja van teritorije pokrajina“ što je ustavna fraza za užu Srbiju.

38 Vidi Predlog SFRJ da pristupi izmeni Ustava SFRJ, objavljen na engleskom jeziku u *Yugoslav survey*, Nr. 1, 1987, str 3 – 20. Konkretno poglavlje III „Relations within the Federation and the Rights and Duties of the Federation“ predlaže promenu odnosnih odredaba ustava SRFJ koje „ne izražavaju stavove Socijalističke Republike Srbije i socijalističkih autonomnih pokrajina...“

39 Vidi naučni članak Herwig Roggemann, Zur Verfassungsdiskussion in der SFR Jugoslawien (O debati o ustavnoj reformi u SFRJ), *Recht in Ost und West*, Heft 5, 15. Sept. 1989, str 273 – 284.

40 Vidi Roggemann, *Verfassungsdiskussion*, str 280.

41 Vidi Roggemann, *Verfassungsdiskussion*, str. 280.

42 Vidi, na primer, *Vjesnik*, 17. februar 1988.

ovom kontekstu.⁴³ Međutim, ovi amandmani usvojeni 1988.⁴⁴ su samo dodatno precizirali formulaciju teksta ili detaljne reforme kojima je propisana pravna hijerarhija i veoma umereno je prilagođena hijerarhija administrativne organizacije. U stvari, status SAP, odnosno njihovih institucija garantovanih Ustavom SFRJ iz 1974. godine, ni na koji način nije promenjen.

34. Paralelni proces izmene ustava SRS⁴⁵ naišao je na ogroman politički otpor SAP, na šta ćemo se osvrnuti u zaključcima.

35. Ono što je bio (politički) problem jeste da nije postojao pravni, već samo politički mehanizam da se ustavi SAP usklade sa ustavom SRS, izmenjen Amandmanom XXIX, tačka 1. Po ovoj odredbi – analogno onome što je Ustav iz 1974. godine već predviđao u slučaju neusaglašenosti republičkih i pokrajinskih zakona – Ustavni sud Srbije mogao je da proglasi da neustavna odredba prestaje da važi, ukoliko pokrajinska skupština ne dovede datu odredbu u sklad u roku od godinu dana. Ovaj amandman, dakle, odstupa od celokupnog ustavnog sistema iz 1974. godine, ali nije u suprotnosti sa saveznim Ustavom, imajući u vidu da ne sadrži izričitu odredbu koja bi propisala situaciju oprečnosti između ustava Republike i SAP.

36. Amandman XXXI suspendovao je član 296. Ustava Srbije i daje republičkim institucijama u odnosu na SAP pravo da nalože primenu republičkih zakona i sredstva da obezbede sprovođenje zakona.

37. Amandman XXXIII zadire u nadležnosti SAP, dajući republičkim organima pravo da na jedinstven način uredi mnoge poslove za celu teritoriju republike, kao što su: službena upotreba srpskohrvatskog jezika i njegovog pisma – ćirilice i latinice (stav 1); ograničenje i prestanak prava svojine (stav 2. tačka 4); narodna odbrana, teritorijalna odbrana i civilna zaštita (stav 3); zaštita ustavom zasnovanog poretka (državna bezbednost – stav 4. tačka 1) i javne bezbednosti (stav 4. tačka 3); osnivanje redovnih

43 Promene ustavnih odredaba u vezi sa tekstem iz 1974. ukratko su sažete na engleskom u *Yugoslav survey*, Vol. XXX, Nr. 1 1989, str 3 – 38.

44 Službeni list SFRJ, br. 70/1988.

45 Službeni glasnik SRS, br. 11/1989.

sudova (stav 8); koordinacija međunarodne saradnje autonomnih pokrajina sa organima SRS (stav 9); prikupljanje, evidentiranje i obrada statističkih podataka (stav 10); osnove sistema osnovnog i usmerenog obrazovanja, zaštita i korišćenje kulturnih dobara (stav 11); društveni plan i urbanistički plan (stav 12); osnivanje radničkih organizacija (stav 13. tačka 1); sistem poreza i doprinosa (stav 13. tačka 2); zaštita životne sredine (stav 13. tačka 7); rešavanje sukoba republičkog i pokrajinskog zakona (stav 14).

38. Amandman XLIV je predviđao mogućnost da Ustavni sud Srbije preuzme predmet ako Ustavni sud SAP ne odluči o tom predmetu u roku od šest meseci. Međutim, to je bilo moguće samo ako je izneta tvrdnja da je zakon ili drugi propis istovremeno u suprotnosti i sa ustavom SRS i sa pokrajinskim ustavom.

39. Amandmanom XLVII ukinuto je apsolutno pravo veta SAP na amandmane na republički ustav. Skupštine SAP dobile su samo suspenzivni veto na šest meseci. Ukoliko se u ovom roku ne postigne politički konsenzus između odnosnih skupština, skupštine SAP bi mogle raspisati referendum na celoj teritoriji republike. Ovo opet nije u suprotnosti sa saveznim ustavom, ali odstupa od njegovog sistema predviđenog za izmenu ustava federacije, u skladu sa kojim skupštine SAP imaju apsolutno pravo veta.

40. Sve amandmane na republičke ustave razmatrao je Savezni ustavni sud. Ove odluke su objavljene u Službenom listu SFRJ br. 10/1999. U odluci o amandmanu na Ustav SRS, Savezni ustavni sud je, međutim, proglasio neustavnim samo amandman XX, tačka 3 (zakonom bi se mogao zabraniti promet nepokretnosti), odredbe Amandmana XXVII, stav 3 (mogućnost isključivanja službene upotrebe latiničnog pisma po zakonu u korist ćirilicnog) i Amandman XXXIX, stav 2, tačka 4 (odredbe o izbornoj osnovi za izbore u veća opština).

1.1.4 Novi Ustav Srbije iz 1990.

41. Što se ustavne sfere tiče, već u septembru 1990. godine donet je novi Ustav Srbije.⁴⁶ Ovaj ustav nije ukinuo oblik teritorijalne autonomije kao takav, već je ukinuo nekoliko institucija i ovlašćenja autonomnih pokrajina (AP) zagwarantovanih još uvek važećim saveznim ustavom iz 1974. godine.

42. Prema članu 110 ovog ustava, AP – nakon što im je ukinuta i njihova odrednica „socijalističkih“ – više nisu imale ustav, već „statut“ koji je pre toga morala da usvoji Narodna skupština republike. Institucije AP su Skupština, Izvršno veće i upravni organi prema članu 111. Drugim rečima, AP više nemaju sudska ovlašćenja sa sopstvenim sistemom sudova uključujući i ustavni sud. Štaviše, kao što se vidi iz člana 109, Skupština više nema zakonodavnu vlast. Nigde se u ovom ustavu ne pominje bilo kakvo predstavljanje i učešće AP u procesima odlučivanja na republičkom ili saveznom nivou. Konačno, teritorija AP može se odrediti republičkim zakonom u skladu sa članom 108. stav 3. a prema članu 133. AP više ne mogu učestvovati u procesu izmene Ustava Srbije.

43. Štaviše, novi ustav nije usvojen prema pravilima za ustavne amandmane predviđene republičkim ustavom iz 1974. čak ni u izmenjenoj verziji iz 1989. godine. U ustavnoj teoriji, shodno tome, novi Ustav Srbije može se nazvati „revolucionarnim“ ustavom.

44. Šta je bio razlog za ovaj revolucionarni prekid ustavnog kontinuiteta? Kao što se vidi iz kritika u dnevničkim listovima i akademskim krugovima⁴⁷, cilj

46 Sl. gl. RS, br. 1/1990.

47 Vidi, posebno, kritiku prof dr Pavla Nikolića, sekretara Međunarodnog udruženja za ustavno pravo, u njegovom naučnom članku „Ustav Republike Srbije od 1990. god. i problemi demokratizacije“, *Pravni život*, Beograd, br. 1-2/1991, str. 92 – 96: „Nedostatak novog ustava Srbije (1990) leži u činjenici da ga je doneo jednopartijski parlament koji je sastavljen po jednopartijskom sistemu. ... Novi ustav je, van svake sumnje, izraz nastojanja da se usvoje oblici moderne demokratije bez gubitka vlasti. ... Ustav Republike Srbije se vraća na ideju podele vlasti, ali ne uvodi sistem koji bi vodio stvarnoj ravnoteži između zakonodavne i izvršne vlasti ... Ustav Srbije uspostavlja neuobičajen sistem podele vlasti koji otvoreno obezbeđuje prerogativ izvršne vlasti u rukama predsednika. ... Ustav Republike Srbije jeste i ne može predstavljati osnovu za demokratizaciju Srbije, niti krči put procesu istinske demokratizacije ... To ukazuje na neophodnost radikalne reforme, tačnije, derogacije i usvajanja novog ustava od strane skupštine koja će imati legitimitet.“ Vidi i kritičke članke Slobodana Inića, Predsjednička svećmoć, *Borba*, 23. avgust 1990. godine, koji ističu vanredna predsednička ovlašćenja u rečenici da „ovaj predsednik ... može da vodi unutrašnji rat u vreme mira i to na ustavni način!“ Vidi članak istog autora „Loša balkanska kopija“, *Borba*, 24. avgust 1990, sa podnaslovom: Ako Srbi

usvajanja ovog novog ustava od strane još uvek vladajućeg komunističkog jednopartijskog sistema bio je da se obezbedi pobeda komunističke partije na predstojećim višestranačkim izborima, a posebno da se osigura jaka funkcija i ovlašćenja predsednika republike, Slobodana Miloševića. Iz perspektive uporednog ustavnog prava, predsednik ima vanredna ovlašćenja u slučajevima vanrednim stanja: prema članu 83, tačke 6 do 8 novog ustava, on može da progłosi ratno stanje i da potom donosi propise kojima može da menja ovlašćenja vlade, ministarstava, sudova i tužilaca. Štaviše, može proglasiti vanredno stanje na delu teritorije Republike, ako su ugroženi bezbednost Republike, prava i slobode građana ili funkcionisanje državnih institucija. Ovo je bliže precizirano „Zakonom o merama za slučaj vanrednog stanja“.⁴⁸

45. Uprkos činjenici da član 135. Ustava proglašava da je „Republika Srbija u okviru SFRJ“, više nema odredaba koje pokazuju bilo kakvu institucionalnu vezu sa Federacijom.⁴⁹ To znači da je ovaj ustav bio prvi korak u pripremi za događaj raspada komunističke Jugoslavije i formiranja ustavne osnove za nezavisnu nacionalnu državu.⁵⁰

usvoje ovaj ustav, moraju znati da više neće biti politike. Biće samo jedna politička ličnost – predsednik Republike.

- 48 Sl. gl. RS 19/1991. Član 2 „propisuje“ uslove za proglašenje vanrednog stanja na delu teritorije Republike Srbije, odnosno „kad se preduzimaju aktivnosti kojima se ugrožava: ustavni poredak, bezbednost Republike - njena suverenost, nezavisnost i teritorijalna celokupnost, obavljanje privrednih i društvenih delatnosti, ostvarivanje i zaštita sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina i rad državnih organa.“ Član 6, stav 1 nabroja mere koje predsednik može preduzeti: utvrditi radnu obavezu; ograničiti slobodu kretanja i nastanivanja; ograničiti pravo na štrajk; ograničiti slobodu zbora i drugog okupljanja; ograničiti slobodu političkog, sindikalnog i drugog delovanja.“ § 2 mu zatim daje mogućnost „da utvrdi i druge mere u skladu sa zakonom.“ Konačno, član 11. ozakonjuje mere „utvrđene posebnim odredbama na delu teritorije Republike Srbije pre stupanja na snagu ovog zakona“ – ova apstraktna fraza zapravo znači Kosovo.
- 49 Ovo je bilo izneto i u naučnim člancima. Vidi Miodrag Jovičić, Ustav koga se Srbija neće stideti, *Pravni život*, Beograd, br. 7-8/1990, str 1050-51: „Veliki istorijski lanac povezuje 1903. sa 1990. godinom. U početku je postojao poslednji ustav nezavisne Srbije, koji je ona samostalno donela. Na kraju je ustav koji će Srbija usvojiti do kraja 1990. godine kao sopstveni osnovni zakon nakon što je u martu 1989. godine dobila nazad ustavotvornu moć. ... Srbija uvodi svoj novi ustav koji nema nikakve povezanosti sa odredbama saveznog ustava ... Srbija je, prvi put posle 1903. godine, slobodna da svojom voljom koncipira svoj ustav. ...“ A Vladan Kutlečić, član ustavne komisije i sekretar Predsedništva Republike Srbije, iskreno je izjavio da Srbija treba da „donese celovit i novi ustav kako bi uredila sve probleme, ... na polju političkog sistema i organizacije vlasti u Republici, a da – kao i druge federalne jedinice – ne uzme u obzir jugoslovenski ustav, koji nije vredan ni papira na kome je štampan.“ U Aktuelnoj ustavno-pravnoj situaciji zemlje i Predlogu Predsedništva SFRJ za donošenje Ustava SFRJ, *Pravni život*, Beograd br. 3-4/1990, str 510.
- 50 Vidi i Zdravko Huber, Ustav ranog postkomunizma, *Borba*, 28. septembar 1990, str. 2: „Tvorcii Ustava ove republike želeli su da ostvare specifičnu korekciju srpske državnosti u vezi sa pos-

46. Ovo je Slobodan Milošević otvoreno izjavio kada je krajem juna 1990. godine usvojen nacrt novog Ustava Srbije: „Ovaj ustav usvajamo u vreme kada je Jugoslavija počela da se ustavno konfederalizuje u okviru postojećih međurepubličkih granica. ... Kada je reč o ovim snažnim konfederativnim tendencijama dezintegracije, bilo bi neodgovorno prema Srbiji i njenim građanima da imamo samo jedan koncept za rešenje jugoslovenske krize: saveznu Jugoslaviju. Upravo iz tog razloga ovaj nacrt daje još jednu opciju: Srbiju kao nezavisnu državu“.⁵¹

1.1.5 Novi Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine

47. Po dobijanju Mišljenja br. 1 Arbitražne komisije za bivšu Jugoslaviju, takozvana Badinterova komisija, proglasila je 11. januara 1992. da je SFRJ „u procesu raspada“⁵². 27. aprila 1992. godine donet je ustav nove Savezne Republike Jugoslavije, od strane preostalih predstavnika Srbije i Crne Gore Saveznog veća Skupštine SFRJ. U Deklaraciji o proglašenju Ustava SRJ od istog dana, usvojenoj „na zajedničkoj svečanoj sednici Savezne Republike Jugoslavije, Narodne skupštine Republike Srbije i Skupštine Republike Crne Gore“, „predstavnici naroda Republike Srbije i Republike Crne Gore“⁵³ izjavljuju da je razlog za ovaj novi ustav: Prema tački 1. SRJ se posmatra kao „naslednik državnog, međunarodnopravnog i političkog subjektiviteta Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ...“ Dakle, po njihovom mišljenju, nije došlo do raspada SFRJ već je SRJ nastavio međunarodni pravni subjektivitet SFRJ, suočen sa posledicom da su se novoformirane države Slovenija, Hrvatska i Bosna i Hercegovina otcpile od SFRJ i stoga se ne mogu smatrati njenim državama naslednicama.

48. Razume se da nisu ispoštovane odredbe Ustava SFRJ iz 1974. za njegovu izmenu. Dakle, i ovaj ustav predstavlja revolucionarni čin.

tojanjem teritorijalnih autonomija. Na kraju su ukinuli sve elemente pokrajinske državnosti i uspostavili suverenost republičke države. Srbija, dakle, danas ima ustavni osnov da postoji kao nezavisna, suverena država, koja počiva na parlamentarno-predsedničkoj demokratiji i mešovitoj privredi. Ako želi da prenese delove svoje državnosti na bilo koje savezne institucije – to je stvar dogovora sa drugim državama, potencijalnim članicama jugoslovenske federacije“.

51 Vidi *Politika*, 26. jun 1990.

52 Vidi tekst koji je ponovo štampan u Marc Weller (ed.), *The Crisis in Kosovo 1989 - 1999, International Documents and Analysis, Volume 1*, Cambridge 1999, str 80.

53 Ova deklaracija je objavljena na engleskom u *Review of International Affairs*, Belgrade, Vol. XLIII, Nr. 1004, 1. V. 1992.

49. Štaviše, kada se u deklaraciji govori o „predstavnicima naroda Republike Srbije“ mora se uzeti u obzir da kosovski Albanci u njenom stvaranju nisu učestvovali, pošto su sve njihove institucije prethodno ukinute zakonodavnim merama 1990. i 1991. godine, što će podrobnije biti opisano u nastavku ovog teksta.

50. Što se tiče pitanja koje jedinice čine Federaciju, član 2 se prosto upućuje na Republiku Srbiju i Republiku Crnu Goru, kao „republike članice“. Savezni Ustav više ne pominje da Republika Srbija sadrži teritorijalne autonomije, tako da one – za razliku od Ustava SFRJ – više nisu garantovane ustavom SRJ. Isti međutim, sadrži nekoliko odredaba za zaštitu „nacionalnih manjina“ (članovi 11 i 45 do 50). Samo član 15 koji predviđa srpski jezik i ćirilčno pismo kao službene jezike i pismo, sadrži slabo upućivanje utoliko što omogućava „područjima Savezne Republike Jugoslavije u kojima žive nacionalne manjine“ službenu upotrebu njihovih jezika i pisama na zakonom propisan način.

1.2. Programi, zakoni i odluke Republike Srbije kojima se ukida autonomija Kosova

1.2.1. „Zakon o unutrašnjim poslovima“

51. Nakon amandmana na Ustav SRS 1989. godine, „Zakon o unutrašnjim poslovima“ koji je donet jula 1989.⁵⁴ ukinuo je decentralizaciju institucije policije širom Srbije shodno „Zakonu o unutrašnjim poslovima“ iz 1985. godine.⁵⁵ Ovim zakonom je uspostavljena regionalna struktura sa opštinama udruženim u međuopštinska regionalna udruženja, radi uspostavljanja zajedničkog sekretarijata za unutrašnje poslove. Sekretara zajedničkog sekretarijata postavljala je i razrešavala skupština međuopštinskog regionalnog udruženja. Opštine koje su osnovale zajednički sekretarijat dotirale su sredstva za njegov rad. Sada su zakonom iz 1989. godine regionalni sekretari bili podređeni republičkom sekretaru. Republički sekretar je postavljao i razrešavao načelnike sekretarijata

54 Sl. gl. RS br. 30/1989.

55 Sl. gl. SRS br. 22/1985

uz prethodnu saglasnost vlade i mišljenje odnosnih skupština opština. Republički sekretarijat je bio dužan da do kraja 1989. godine preuzme zaposlene u organima unutrašnjih poslova, kao i njihove prostorije, opremu i namenske fondove. Štaviše, prema članu 12, Predsedništvu SRS je poverena kontrola nad Resorom državne bezbednosti, kao i koordinacija njenog rada koja je podrazumevala „donošenje političkih i bezbednosnih smernica, naređivanje mera i dodeljivanje drugih zadataka“. Slobodan Milošević je bio predsednik Saveza komunista Srbije i samim tim najuticajniji član Predsedništva Republike. Novembra 1989. godine postao je predsednik republike. Stoga je zadržao kontrolu, pa čak i komandne funkcije propisane zakonom nad državnim snagama bezbednosti.⁵⁶

1.2.2 „Program za ostvarivanje mira, slobode, ravnopravnosti, demokratije i prosperiteta u SAP Kosovo“

52. Međutim, nije samo organizacija unutrašnjih poslova AP ta koja treba da bude podređena republičkim organima. „Programom za ostvarivanje mira, slobode, ravnopravnosti, demokratije i prosperiteta u SAP Kosovo“⁵⁷ i „Operativnim planom“ koji je Skupština Srbije usvojila marta 1990. godine osmišljen je sistematski pristup da se sve sfere države, privrede i obrazovanja na Kosovu, ali ne i u Vojvodini, podrede odnosnim republičkim institucijama.

53. Pre svega, program se poziva na brojke stanovništva kada dolazi do zaključka da se nakon Drugog svetskog rata sa Kosova iselilo 400.000 Srba i Crnogoraca, od toga 135.000 između 1961. i 1989. godine, tako da je udeo Srba i Crnogoraca u stanovništvu Kosova opao sa 43% koliko je iznosio pre Drugog svetskog rata na 15% 1981. i manje od 10% 1990. godine. Sada se razlozi za ovu pojavu isključivo vide u lošoj poziciji Srba i Crnogoraca nastalom kao posledica odsustva slobode i bezbednosti, usled pretnji po slobodu i imovinu Srba i Crnogoraca nastalih pritiskom albanskih nacionalista na Kosovu. Cilj „albanskih nacionalista i separatista“ se sagledava kao „etnički čisto“ Kosovo omogućeno proterivanjem svih

56 Vidi Budimir Babović, *Analysis of Regulations Regarding Responsibility for Control of the Interior Ministry of the Republic of Serbia*, Beograd 2003, str 11.

57 Sl. gl. SRS Nr. 15/1990. Odlomci su objavljeni u engleskom prevodu u Weller (ed.), *Crisis*, str 60.

Srba i Crnogoraca sa te teritorije radi postizanja njihovog „izvornog cilja – otcepljenja Kosova od Srbije i kasnije Jugoslavije i stvaranja Velike Albanije“.

54. Da bi ponovo uspostavio „vladavinu prava“ i okončao „nepravdu“ prema srpskim i crnogorskim iseljenicima, srpski parlament tada u ovom programu – u mešavini pretnji kosovskim institucijama s jedne strane i pregledu ekonomskih mera, namenjenih samo Srbima i Crnogorcima sa druge – predlaže:

„Vladavina prava biće obezbeđena za sve Srbe i Crnogorce i druge ugrožene narode i narodnosti; ... sva liberalna i politička prava su zagarantovana svim građanima; ... Srbija će preduzeti sve mere za brži ekonomski razvoj i otvaranje novih radnih mesta; ... srpske kompanije će ulagati kapital na Kosovu; ... U Srbiji 1% ličnog dohotka mora biti uplaćeno na ime posebnog poreza za podršku razvoju na Kosovu, u cilju zaustavljanja emigracije i podsticanja povratka Srba i Crnogoraca“.

55. Istovremeno, program srpskog parlamenta upozorava:

„Autonomija Kosova ne sme se koristiti kao izgovor za loše funkcionisanje vladavine prava ... i ne sme se zloupotrebljavati za sledeći cilj: sprečavanje povratka Srba i Crnogoraca ... i otcepljenje dela teritorije Republike. ... Neadekvatno funkcionisanje izvršnih organa, tužilaštava i pravosudnog sistema ne sme dovesti u pitanje ostvarivanje ustava, mira, slobode, ravnopravnosti i demokratije, niti efikasno funkcionisanje vladavine prava. Ukoliko do toga dođe, nadležne institucije u Srbiji će preuzeti odnosna upravna, tužilačka i sudska ovlašćenja.“

56. Za ovim programom, usledio je takozvani „Operativni plan“⁵⁸ koji je podeljen na 3 poglavlja sa 94 tačke u kojima se predlažu detaljne zakonodavne i administrativne mere u svim oblastima javnog i „privatnog života“⁵⁹ uključujući: zakonodavnu, izvršnu, sudsku vlast, stvaranje novih

58 Sl. gl. SRS 15/1990, pos 266.

59 Tačka 91 predviđa neophodnost preduzimanja mera za „smanjenje stope plodnosti na Kosovu“.

opština sa srpskom većinom (tačka 15), privredu, obrazovanje, nauku i kulturu, zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Operativni plan za svaku meru predviđa nadležnu republičku i pokrajinsku instituciju, i određuje vremenski rok, u većini slučajeva do sredine 1990. godine.

57. Pregledom svih ovih mera stiče se utisak da sve političke, ekonomske, socijalne i obrazovne pokrajinske institucije treba da budu podređene odnosnim republičkim institucijama, iako se to često eufemistički obavlja formulacijom „saradnja i pružanje pomoći“.

1.2.3 „Zakon o postupanju republičkih organa u posebnim okolnostima“

58. Pošto ova „pomoć“ i „saradnja“ očigledno nisu funkcionisale, već 26. juna 1990. godine Skupština Srbije je usvojila „Zakon o postupanju republičkih organa u posebnim okolnostima“.⁶⁰ Član 2 propisuje da se smatra da su „posebne okolnosti“ nastupile na delu teritorije SR Srbije kada se organizovano:

1. preduzimaju aktivnosti usmerene na rušenje ustavom utvrđenog poretka i teritorijalne celokupnosti;
2. ne izvršavaju zakoni i drugi propisi;
3. ne izvršavaju radnje koje mogu izazvati opasnost po život i zdravlje ljudi;
4. ustavom i zakonom utvrđena prava i obaveze vrše na način kojim se teže oštećuju društveni interesi, kao i kada se koriste radi ostvarivanja ciljeva suprotnih ustavu.

Zatim, član 3 navodi mere koje preduzimaju republički organi, u rasponu od poništavanja akata pokrajinskih institucija, preduzimanja izvršenja odluka republičkih organa do oduzimanja ovlašćenja od pokrajinskih institucija.

60 Sl.gl. SRS 33/90, odlomci iz prevoda na engleski jezik se mogu naći u Weller (ed.), *Crisis*, str 60-1.

59. Istog dana po objavljivanju u Službenom glasniku Skupština Srbije usvojila je „Odluku o postojanju posebnih okolnosti na teritoriji SAP Kosovo“ bez ikakvog obrazloženja o tome koji događaji su doveli do zaključka da su na Kosovu nastupile posebne okolnosti, u smislu člana 2. gore navedenog Zakona.

60. O žalbi koju je nekoliko kosovskih institucija izjavilo pred Ustavnim sudom Jugoslavije na ovaj zakon, nije doneta odluka pre raspada SFRJ.⁶¹

1.2.4 „Zakon o prestanku rada Skupštine i Izvršnog veća SAP Kosovo“

61. Skupština Srbije je 5. jula donela „Zakon o prestanku rada Skupštine i Izvršnog veća SAP Kosovo“.⁶² Termin prestanak rada je u stvari eufemizam za ukidanje ovih institucija. Članom 3. propisano je da „prava i dužnosti“ pokrajinskih organa preuzimaju Skupština i Izvršno veće Srbije. Članom 5. razrešavaju se dužnosti državni službenici pogođenih institucija, kao i funkcioneri na čelu pokrajinskih organa uprave. Uredbom o sprovođenju ovog zakona, usvojenom 13. jula, uređuju se pojedinosti nove organizacije i delatnosti pokrajinskih organa uprave, koje su preuzeli republički funkcioneri. Ponovo o žalbi izjavljenoj pred Ustavnim sudom Jugoslavije, nije odlučeno pre raspada SFRJ.⁶³

1.2.5 „Zakon o prekidu rada Predsedništva SAP Kosovo“, razrešenje člana koji je zastupao Kosovo u Predsedništvu SFRJ i razrešenje dužnosti sudija Vrhovnog suda i Ustavnog suda Kosova

62. U nastavku su ukinute i druge institucije Kosova na pokrajinskom nivou i smenjeni su njihovi predstavnici na saveznom nivou. Skupština Srbije je 18. marta 1991. razrešila funkcije Rizu Sapunxhiu, kao člana Predsedništva SFRJ izabranog sa Kosova, nakon što je predsednik Republike, Slobodan Milošević, izričito zatražio razrešenje u izjavi u kojoj

61 Vidi Violeta Demaj, *Kosovo/a – Recht auf Unabhängigkeit?* (Kosovo/a – Pravo na nezavisnost?), Wien 2003, str 80.

62 Sl. gl. SRS 33/90. Tekst u prevodu na engleski može se naći u Weller (ed.), *Crisis*, str 61-2.

63 Vidi Demaj, *Kosovo/a*, str 83.

je bio kritički nastrojen prema Predsedništvu SFRJ.⁶⁴ Istog dana, Skupština Srbije usvojila je i „Zakon o prekidu rada Predsedništva SAP Kosovo“⁶⁵

63. Sudije Ustavnog suda već su razrešene odlukom objavljenom u Sl. gl. RS br. 22/90. Bez odredbe o ponovnom imenovanju sudija ustavnog suda, sud je efektivno raspušten. Isto važi i za razrešenje sudija Vrhovnog suda objavljeno u Sl. gl. SRS 53/90.

1.2.6 „Zakon o radnim odnosima pod posebnim okolnostima“

64. „Zakon o radnim odnosima pod posebnim okolnostima“⁶⁶, a posebno član 8, predvideo je osnov za razrešenje državnih službenika u pokrajinskoj upravi i radnika u preduzećima samouprave.

1.2.7. Ukidanje autonomije Kosova

65. Nakon ovih zakona usledilo je skoro 500 odluka Skupštine Srbije koje su obuhvatile sve sfere države i društva na Kosovu: autonomne institucije upravne i sudske vlasti na pokrajinskom, okružnom i lokalnom nivou, celokupna samoupravna privreda, zdravstvena služba, sistem socijalnog osiguranja i celokupan obrazovni sistem od predškolskih ustanova do osnovnih škola i univerziteta. Ovi zakoni i administrativni propisi i odluke doveli su do potpunog ukidanja autonomije Kosova.

66. Vidi na primer brojne odluke o razrešenju i ponovnom imenovanju sudija u sudovima na okružnom i opštinskom nivou (Sl. gl. SRS br. 53/90, Sl. gl. RS br. 6 i 16/90 i 43, 48, 79/91).

Javni tužioci na okružnom i opštinskom nivou razrešeni su dužnosti odlukom objavljenom u Sl. gl. SRS br. 53/1990.

64 Vidi *Borba*, 17. mart 1991.

65 Oba akta su objavljena u Sl. gl. RS 15/91.

66 Sl. gl. SRS 40/90.

Smenjeni su i javni funkcioneri pokrajinskih organa uprave kao što su imovinskopravni, geodetski poslovi, finansije, urbanizam i stanovanje, poljoprivreda, obrazovanje i informisanje (Sl. gl. SRS br. 39, 44, 53/90 i Sl. gl. RS br. 6/90).

Takođe su smenjeni i ponovo imenovani javni funkcioneri opština (Sl. gl. SRS br. 43, 44, 53/90; Sl. gl. RS br. 6, 13, 16/90 i br. 16, 30, 41, 44, 46, 62, 79/91).

Takođe je bilo važno uskladiti TV i štampane medije. Vidi odluke o smeni direktora i novinara u TV Priština (Sl. gl. SRS br. 34, 36, 43/90), regionalnim radio stanicama (Sl. gl. RS br. 6, 13, 20/90 i br. 27, 41/91), dnevnim listovima Rilindja (Sl. gl. SRS br. 34, 37, 44/90 i br. 16, 46/91), Tan (Sl. gl. SRS br. 37/90) i Jedinstvo (Sl. gl. SRS br. 37/90)

Štaviše, preuzet je ceo sistem samoupravnih preduzeća u oblastima: rudarstvo i hemijska industrija, trgovina, tekstil, poljoprivreda, transport, hoteli, pivare (Sl. gl. SRS br. 31, 34, 36, 39, 43, 46, 53/90, Sl. gl. RS br. 6, 13, 20/90 i br. 9, 17, 27, 31, 38, 41, 46, 47, 48, 63, 64, 72, 75 i 79/91).

Protiv Univerziteta u Prištini (Sl. gl. RS br. 13/90 i br. 38 i 63/91) a posebno svih instituta medicinskog fakulteta Univerziteta u Prištini (Sl. gl. SRS br. 43, 53, Sl. gl. RS broj 6 i 20 i broj 9, 17, 27, 37, 41, 47, 64, 72 i 75/91) preduzete su privremene mere. Takođe u zdravstvenim centrima širom Kosova (Sl. gl. SRS br. 39 i 43/90, Sl. gl. RS br. 6 i 20/90 i br. 31 i 41/91).

Privremene mere su preduzete i protiv domova kulture (Sl. gl. RS br. 6 i 13 kao i br. 41 i 46/91), protiv Instituta za istoriju Kosova (Sl. gl. RS br. 13/90), Arhiva Kosova (Sl. gl. RS br. 13/90 i 17/91) i Narodnog pozorišta (Sl. gl. RS br. 20/90).

Što se tiče obrazovnog sistema, srpskim „Zakonom o školama“ (Sl. gl. SRS br. 45/90) ukinuti su svi zakoni koje je usvojila Skupština Kosova i uveden je obrazovni sistem koji je odgovarao jednoobraznom srpskom zakonu i nastavnim planovima i programima.

Konačno, „Zakonom o uslovima, načinu i postupku dodeljivanja poljoprivrednog zemljišta građanima koji žele da žive i rade na teritoriji AP Kosovo i Metohija“ (Sl. gl. RS br. 43/91) društvena svojina je data na privatno

korišćenje samo Srbima i Crnogorcima. Već zakonom iz 1987. godine zabranjen je promet nekretninama, ali je to Ustavni sud Jugoslavije proglasio neustavnim (U 12/1-88, U 101/1-89 i U 102/2-89, 27. jun 1990). Međutim, isti zakon je ponovo usvojen u Skupštini Srbije 18. aprila 1991. (Sl. gl. RS 22/91).

67. Konkretno, prema brojkama Violete Demaj⁶⁷ otpušteno je više od 220 albanskih sudija i tužilaca i 115.000 članova administrativnog osoblja, uključujući 4.000 policijskih službenika. Oko 90% albanske radne snage ostalo je nezaposleno.

68. Obrazloženje za ove mere preduzete protiv kosovskih institucija dato je u dva dokumenta: Izveštaju Savezne Republike Jugoslavije Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije (CERD/C/248) i izjavama predstavnika SRJ u zaključnim zapažanjima kao i u Dopunskom izveštaju SRJ od 29. avgusta 1994. u vezi sa Kosovom.⁶⁸

U ovim izveštajima korišćeni su sledeći argumenti da bi se objasnile mere preduzete protiv kosovskih institucija:

„Albanskoj nacionalnoj manjini je data puna teritorijalna i kulturna autonomija, ali su oni umesto toga želeli otcepljenje; ... Time što je prekinula rad Skupštine Kosova i Izvršnog veća, Republika je morala da brani svoj teritorijalni integritet i ustavno uređenje; ... Veliki deo Albanaca ne koristi prava zagarantovana Ustavom Srbije i SRJ ili ih bojkotuje, vođeni separatističkim liderima; ... Pad u broju Albanaca u pravosuđu, policiji i zdravstvenim ustanovama nije posledica diskriminacije ili izbacivanja sa posla, već njihovog odbijanja da priznaju legitimne vlasti države; na primer, 31 imenovani albanski sudija i tužilac odbio je da položi zakletvu pred Narodnom skupštinom i time se diskvalifikovao sa funkcije; jedini zahtev je da Albanci pokažu poštovanje prema stvarnosti da su Kosovo i Metohija sastavni deo Srbije; ... Izuzetno negativni ekonomski trendovi primorali su srpske vlasti da preduzmu odgovarajuće privremene mere u cilju sprečavanja otcepljenja i uspostavljanja vladavine

67 Demaj, *Kosovo/a*, str. 83 i 89.

68 Ovi dokumenti se mogu naći u odlomcima u Weller (ed.), *Crisis*, str 141 – 148.

prava; imenovanjem isključivo Albanaca u upravne odbore i na rukovodeće funkcije, žrtvovan je dobar kvalitet zarad nacionalnih kvota; da bi se ova situacija preokrenula, uvedene su vanredne mere u 330 preduzeća i socijalnih službi od jula do novembra 1990. godine; privremeni organi u preduzećima su se susreli sa otporom i bojkotom njihovih odluka od strane rukovodilaca i radnika albanske nacionalnosti koji su bili uključeni u aktivnosti sabotaze, krađe, uništavanja finansijske evidencije i organizovanog izostanka; ...Odnosi između radnika albanske nacionalnosti i ostalih u zdravstvenim službama su drastično narušeni zbog preglasavanja nealbana. Brojni albanski lekari, učesnici secesionističkog pokreta, različito su lečili pacijente u zavisnosti od njihove nacionalne pripadnosti. Stoga je Skupština Srbije donela privremene mere u 13 zdravstvenih ustanova u Pokrajini, uključujući i medicinski fakultet. U drugoj polovini 1990. godine oko 1200 radnika koji pripadaju albanskoj nacionalnoj manjini samovoljno je napustilo svoja radna mesta u zdravstvenim ustanovama.”

1.3. Zaključci

69. Ustav SFRJ iz 1974. godine u potpunosti je izjednačio institucije republika i SAP i dao im je isti konstitutivni status na nivou Federacije u procesima odlučivanja u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti. Jedina važna razlika između republika i SAP ostala je karakterizacija republika kao država, dok su SAP nazivani društveno-političkim zajednicama. Kada je reč o pravljenu razlike između naroda i narodnosti, u jugoslovenskoj ustavnoj doktrini je izveden zaključak da pravo na samoopredeljenje uključujući i otcepljenje imaju samo narodi pa samim tim i republike, ali ne i narodnosti i SAP.

70. Ova doktrina može biti predmet kritike. Kao što proizilazi iz gore citiranog članka prof Ratka Markovića, autonomni status Kosova i položaj Albanaca kao nacionalne manjine nisu stvoreni Ustavom Federacije iz 1946. godine, pa čak ni Ustavom Srbije. Međutim, to znači da je i iz perspektive ortodoksne komunističke partijske istorije, prva odluka najviših organa Kosova o pripajanju Kosova Srbiji bila čin samoopredeljenja. Drugo, istorijsko pozivanje na drugo zasedanje AVNOJ-a ne govori u prilog argumentu da su samo ti pobrojani narodi zauvek ostvarivali status naroda. Činjenica je

da su muslimani iz BiH, koji su nakon 1945. godine sagledavani samo kao verska grupa, prvo priznati kao etnička grupa, a konačno kao „narod“ u ustavnom sistemu iz 1974. godine.⁶⁹ Za razliku od obrazloženja Ustavnog suda Jugoslavije u vezi sa kosovskim Albancima, ni srpski, ni hrvatski ni slovenački udžbenici ustavnog prava⁷⁰ nisu uspeali da argumentuju — koliko ja vidim — da je priznanje muslimana kao „naroda“ prema Ustavu Bosne i Hercegovine predstavljalo povredu saveznog Ustava.

71. Prvi pokušaji da se prevaziđe ova navodna asimetrija Ustava SFRJ bili su predlozi za izmenu Ustava SFRJ iz 1987. godine. Međutim, odložene su veće reforme saveznih odnosa i odnosa između SRS i SAP. Amandmani usvojeni 1988. godine samo su manje prilagodili ove odnose, sa time da nisu zadirali u institucije i ovlašćenja SAP.

72. Isto se ne može reći za izmene ustava SRS iz 1989. godine. Politička tvrdnja da je ovim amandmanima ukinuta autonomija Kosova je — sa ustavne perspektive — pogrešna. Usvojeni amandmani koji se odnose na ovlašćenja, posebno skupština SAP, su odstupali od celokupnog ustavnog sistema iz 1974. godine, utoliko što je ustav SRS u odnosu na SAP pratio odnose Federacije prema republikama. Međutim, oni se nisu izričito kosili sa Ustavom SFRJ, imajući u vidu da je tekst ovog ustava bio nem, kada je reč o konkretnim odnosima između Republike Srbije i SAP. Saveznim ustavom zagwarantovane su samo institucije SAP, ali nijedna od njih nije ukinuta tim amandmanima. Bez obzira na isto, ovi ustavni amandmani su oslabili ovlašćenja institucija SAP, pošto su pružili osnovu da se one stave pod kontrolu republičkih institucija.

73. Politički događaji u vezi sa tim amandmanima, međutim, izazivaju ozbiljne sumnje u njihov legitimitet i legalnost.

74. Početkom 1980-ih reakcija Saveza komunista Jugoslavije i državnih institucija na saveznom i republičkom nivou na političku i ekonomsku

69 Vidi Preambulu Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine iz 1974. u *Ustavi i ustavni zakoni. Prvi dio. Tekstovi ustava i ustavnih zakona* (Constitutions and constitutional laws. First Part. Tekstovi ustava i ustavnih zakona), Informator, Zagreb 1974, str 61.

70 Jovan Đorđević, *Ustavno Pravo*, Beograd 1984; Smiljko Sokol/Ljubomir Valković, *Komentar Ustave Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Zagreb 1990; Majda Strobl/Ivan Kristan/Ciril Ribičič, *Ustavno Pravo SFR Jugoslavije*, Ljubljana 1986.

krizu na Kosovu bila je dvostruka: krivičnopravno suzbijanje s jedne strane, ekonomski razvoj s druge.

75. Prvo, svi politički zahtevi kosovsko-albanskih demonstranata za ravnopravnost kroz unapređenje statusa SAP Kosovo u Republiku su, barem od 1981. godine, tumačeni kao zahtev za odvajanje od Srbije ili, manje ili više, prividno maskirani čak i otcepljenjem od Jugoslavije u cilju stvaranja „Velike Albanije.“ Njihove tvrdnje su stoga suzbijane kao „kontrarevolucionarne“ shodno odgovarajućoj odredbi Krivičnog zakonika Jugoslavije.⁷¹

76. Oni kosovski Albanci koji su osuđeni zbog navoda koje su izneli na javnim demonstracijama u kojima su pozivali na „Kosovo-Republiku“ osuđeni su na višegodišnje kazne zatvora. Njihovi pokušaji da ulože žalbu na osuđujuću presudu Saveznom apelacionom sudu po osnovu povrede njihove ustavom zagarantovane slobode govora direktno su odbijeni kao „očigledno neosnovani“ bez ikakvog obrazloženja u vezi sa pitanjima njihovih ljudskih prava.⁷²

77. Ova presuda i tekst kataloga ljudskih prava u Ustavu SFRJ koji propisuje opšte ograničenje ljudskih prava „u interesu socijalističke zajednice“ (član 153) pokazuju da u komunističkom jednopartijskom sistemu u kome su država i stranka jedno, jednu te istu činjenicu, kao što su demonstracije i politički zahtevi pokretanja ustavnih reformi, tužioci i sudovi mogu tumačiti kao demokratski izraz volje naroda ili kao kontrarevolucionarni čin u značenju Krivičnog zakonika.

71 Vidi član 114 Krivični Zakon SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 44/1976. U periodu od 1981. do 1987. godine krivično je odgovaralo 1200 lica, 4000 je osuđeno u prekršajnim postupcima zbog nacionalističkih prestupa. U istom periodu je 240 policijskih službenika otpušteno zbog „neprijateljskih aktivnosti“ ili „neprihvatljivih stavova“. Protiv njih 49 pokrenut je krivični postupak. A ministar odbrane, Branko Mamula je septembra 1987. izjavio da je u Vojsci Jugoslavije otkriveno 216 ilegalnih albanskih grupa. Vidi Jens Reuter, Die politische Entwicklung in Jugoslawien (Politička dešavanja u Jugoslaviji), *aus politik und zeitgeschichte*, B 6/1988, str. 6 na osnovu izveštaja *NIN-a*, 28. jun 1987 i *NIN*, 27. septembar 1987.

72 Vidi *Yugoslav Law* Nr. 2/1988, str. 117-8.

78. Drugo, faktički sve više i više Srba i Crnogoraca se iselilo sa Kosova zbog teške ekonomske situacije⁷³ tako da svi programi za brži ekonomski razvoj Kosova koje su donosili Savez komunista Jugoslavije i državne institucije, očigledno nisu urodili plodom.⁷⁴

79. Takođe, od 1985. godine, kosovski Srbi su, u svojevrsnom narodnom pokretu, pokrenuli kampanju informisanja stranačkih i državnih organa na Kosovu i u Beogradu i javnosti o njihovoj navodnoj diskriminaciji i tlačenju kroz demonstracije.⁷⁵

80. Ove tvrdnje o narodnom pokretu kosovskih Srba i gore navedene kritike srpskih ustavnih pravnika konačno je preuzelo rukovodstvo Komunističke partije Srbije, nakon što je Slobodan Milošević postao predsednik Saveza komunista Srbije 1986. godine. U nastavku se uspešno otarasio svojih protivnika po pitanju Kosova na državnim i stranačkim funkcijama. Polazna tačka je bila 8. plenarno zasedanje Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije u jesen 1987. na kome je uspeo da diskredituje svoje protivnike u partiji usled njihovog slabog stava o Kosovu. Posledično su dali ostavku beogradski šef Komunističke partije, Dragiša Pavlović i bivši gradonačelnik Beograda i član Centralnog komiteta Saveza komunista Srbije, Bogdan Bogdanović. Novembra 1987. i predsednik Predsedništva Srbije, Ivan Stambolić, podneo je ostavku.⁷⁶ Dakle, Milošević je de facto stekao vlast nad stranačkim i državnim funkcijama u Srbiji.⁷⁷

81. Kritike kosovskih Srba kao i srpskih ustavnih pravnika imale su za cilj reviziju ustava SRS kako bi se Kosovo ponovo stavilo pod kontrolu

73 Pogledajte nedavne brojke proizašle iz istraživanja u Momčilo Pavlović, "Kosovo under Autonomy, 1974 – 1990", in: Charles Ingraio and Thomas A. Emmert (eds.), *Confronting the Yugoslav Controversies. A Scholars' Initiative*, Purdue University Press, 2nd ed., 2013, str 48 – 80.

74 Vidi sledeća dokumenta: Political Platform for Action by the League of Communists of Yugoslavia in Regard to the Development of Socialist Self-Management, Brotherhood, Unity and Community Spirit in Kosovo, *Yugoslav Survey*, februar 1982, str 31 – 70; Development of Underdeveloped Republics and Kosovo Province, 1981 – 1985 and Development Policy, 1986 – 1990, *Yugoslav Survey*, br. 4/1987, str 21 – 40.

75 Vidi Viktor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde* (Kako je izgubljena Jugoslavija), München 1995, str. 74 i detaljnu analizu pod zaglavljem „Kosovo Serbs, Serbian Nationalist Intellectuals, and Officials of the Milosevic Regime“ u Pavlović, "Kosovo under Autonomy", str 66 – 74.

76 Vidi Thomas Brey, *Jugoslawien in der Zerreißprobe*, in *Osteuropa* 1989, str 570.

77 Vidi izveštaj o ovim događajima Meier, *Jugoslawien*, str 76 i Reuter, *Jugoslawien im Umbruch* (Jugoslavija u promenama), *aus politik und zeitgeschichte*, B 6/1988, str 6-7.

republičkih institucija. Nakon otpora komiteta i vođa komunističke partije u pokrajinama, Savez socijalista Srbije je organizovao masovne demonstracije.⁷⁸ Masovni protesti 100.000 ljudi protiv takozvanih „autonomaša“ u Vojvodini kulminirali su 6. oktobra, kada je kompletno komunističko rukovodstvo državnih i partijskih institucija podnelo ostavke.⁷⁹ Nakon što je propao sličan državni udar u Crnoj Gori oktobra 1988, demonstranti su bili uspešniji januara 1989. Nakon dvodnevne demonstracije konačno 120.000 ljudi, crnogorski predsednik Slobodan Simović je dao ostavku. Usledile su masovne ostavke na svim stranačkim i državnim nivoima.⁸⁰ Međutim, ovi događaji su samo pripremili tlo za događaje koji su usledili na samom Kosovu.

82. Početkom februara 1989. godine Centralni komitet Saveza komunista Kosova odbio je da usvoji amandmane na ustav Srbije i rudari u Trepči su započeli štrajk glađu koji je ubrzo prerastao u generalni štrajk.⁸¹ Predsedništvo SFRJ je 27. februara 1989. godine, u odsustvu slovenačkog člana, glasalo za „posebne mere“ na Kosovu „za zaštitu ustavnog poretka, javnog reda i mira, lične bezbednosti i imovine svih građana i javne imovine...“⁸² Kada se sledećeg dana okupilo Predsedništvo stranke SKJ, Milan Kučan je postavio pitanje šta znači izraz „posebne mere“. Raif Dizdarević je izneo da ovaj termin treba shvatiti kao „potpuno vanredno stanje“. A Stane Dolanc, slovenački član Državnog Predsedništva, je posle pred slovenačkim Predsedništvom tvrdio da su te mere legalne, ali ne i ustavne, jer su donete na osnovu Zakona o opštenarodnoj odbrani, ali ne i na osnovu ustava.⁸³ Posledično je suspendovano pravo na mirno okupljanje, 40.000 Albanaca je prinuđeno da radi, a raspoređene su jedinice specijalne policije i vojske.⁸⁴

78 Vidi Meier, *Jugoslawien*, str 136-144 i Brey, *Jugoslawien*, str 570-571.

79 Brey, *Jugoslawien*, str 571.

80 Meier, *Jugoslawien*, str 151 i Brey, *Jugoslawien*, str 573.

81 Brey, *Jugoslawien*, str 573.

82 Saopštenje sa sednice Predsedništva SFRJ, *Tanjug*, 28.02.1989.

83 O tome izveštava Meyer, *Jugoslawien*, str 161 – 164 prema slovenačkim stranačkim arhivama.

84 Thomas Brey, *Jugoslawien: Der Vielvölkerstaat zerfällt* (Jugoslavija: Multinacionalna država u raspadu), *Osteuropa* (1991), str 425.

83. Pod ovim „posebnim okolnostima“ Skupština Kosova je 23. marta 1989. konačno glasala za predložene amandmane na Ustav SRS. Neposredno nakon toga, od 27. do 29. marta 1989. godine, došlo je do uličnih nereda. Na stotine osoba završilo je „u izolaciji“, odnosno uhapšeno je na nepoznatom mestu, bez podizanja optužnice, suđenja i pristupa braniocu.⁸⁵ Prema rečima Nenada Zakoška⁸⁶ „izolaciju“ su vlasti pravdale članom 53. Pokrajinskog zakona o unutrašnjim poslovima. Ova odredba dala je organima unutrašnje bezbednosti ovlašćenje da, ukoliko dođe do vanrednog stanja, „ograniče kretanje lica protiv kojih postoji osnovana sumnja da bi ugrozili ustavni poredak“. Ova ovlašćenja se, po zakonu, mogu obavljati bez sudske ili parlamentarne kontrole, sve dok traje vanredno stanje.

84. Međutim, takva zakonska odredba je u suprotnosti sa idejom ljudskih prava, kao suštinskom elementu principa vladavine prava, kako Zakošek ispravno argumentuje i baca svetlo na razumevanje zakonitosti i vladavine prava prema poimanju komunističkog režima. Iako je moć organa unutrašnje bezbednosti zasnovana na zakonu, zakon im daje neograničena ovlašćenja, bez ikakvih kontrolnih mehanizama. Ovo je u suprotnosti sa shvatanjem prava koje pretpostavlja postojanje sfere neotuđivih prava pojedinca i garanciju za poštovanje ovih prava i statutima sa precizno uređenom procedurom za ograničavanje ljudskih prava uključujući i mehanizme kontrole.

85. Novi Ustav Srbije iz 1990. godine spustio je status AP ispod nivoa lokalne samouprave. Njihove skupštine više nemaju zakonodavnu vlast i više nema Predsedništva, Vrhovnog i Ustavnog suda. Ove promene su predstavljale povredu Ustavom zagarantovanog statusa u skladu sa još uvek važećim Ustavom SFRJ iz 1974. godine, pa čak i zabrane donete amandmanom XLVII, tačka 2 Ustava SRS iz 1989. godine, kojom je proglašeno da se „status, prava i obaveze autonomnih pokrajina propisanih Ustavom SFRJ, ne smeju menjati ustavnim amandmanima Socijalističke Republike Srbije.“ Bitna je povreda odredaba Ustava činjenica da novi Ustav Srbije nije donet u skladu sa postupkom

85 Vidi Jens Reuter, *Die jüngste Entwicklung im Kosovo (Najnedavnija dešavanja na Kosovu), Südosteuropa* (1989), str 341.

86 Vidi Nenad Zakošek, *Nekontrolirano nasilje države, Danas*, 30. maj 1989, str 12.

propisanim Ustavom SRS iz 1974. godine, koji je izmenjen i dopunjen 1989. godine. Štaviše, zbog ukidanja Skupštine Kosova „Zakonom o prestanku rada Skupštine i Izvršnog veća SAP Kosovo“, nije bilo ustavom predviđenog učešća Skupštine Kosova.

86. Upravo iz tog razloga je Institut za evropske studije u Beogradu političku i pravnu funkciju ovog novog ustava Srbije ocenio ovim rečima: „Ustav Srbije donet 1990. godine, koji je predstavljao normativni proizvod autoritarnog i populističkog nacionalizma, paradigmatičan je primer zloupotrebe zakona u cilju obezbeđivanja kontinuiteta političkog režima. ... od njegovog demokratskog oblika ... je očekivano da obezbedi autoritarnu strukturu vlasti zasnovanu, na vođstvu jednog čoveka. ... Parlament je umnogome simulacija demokratije. Glavne političke odluke donosi jedna osoba, predsednik Republike, a uloga je parlamenta da tim odlukama da auru ustavnosti ... Režim treba Ustav, parlament i vladu pre svega da legalizuje i institucionalizuje sopstvenu vlast.“⁸⁷

87. Novi Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine više ne pominje autonomne pokrajine, već samo dve republike članice, Srbiju i Crnu Goru, kao jedinice u njenom sastavu. Postojanje i status AP tako više nije garantovan saveznim Ustavom, kao što je to bio slučaj prema Ustavu SFRJ. Ponovo donošenje novog saveznog ustava nije obavljeno po proceduri predviđenoj ustavom SFRJ. Takođe i način donošenja ustava izaziva ozbiljne sumnje u legitimnost ovog ustava. Prema oceni beogradskog Instituta za evropske studije, ovaj novi ustav je bio nezakonit i nelegitiman surogat za nerešeno „srpsko pitanje“. Prema njihovom zaključku, ovaj „ratni ustav“ i nova država predstavljaju puki pokušaj srpskog režima da prikrije činjenicu da je priznanje srpske države propalo.⁸⁸

88. Kao što se vidi iz „Programa“ i „Operativnog plana“ koji je Skupština Srbije usvojila 1990. godine, politički lideri Srbije rukovodjeni S. Miloševićem želeli su da preuzmu potpunu kontrolu nad bukvalno svakim aspektom života u AP Kosovo i da promene etničku ravnotežu,

87 Institut za evropske studije, *Inter-Ethnic Conflict and War in Former Yugoslavia*, Beograd 1992, str 23-4.

88 Institut za evropske studije, *Conflict*, str 29.

uspostavljanjem programa za povratak Srba i Crnogoraca koji su se iselili. Zbog otpora albanskih predstavnika u Skupštini Kosova i stanovništva, oni su potom sproveli ovaj plan ukidanjem ustavom zagarantovanih institucija pokrajine i preuzimanjem upravnih, pravosudnih i opštinskih institucija, kao i drugih funkcija u privredi, zdravstvu, obrazovanju, TV i radiju.

89. Što se tiče zakona i odluka donetih pod zaglavljem „posebnih okolnosti“, „Zakon o postupanju republičkih organa u posebnim okolnostima“ nije bio ustavno utemeljen i samim tim je bio neustavan. Ustav nije predviđao nikakve „posebne okolnosti“, već samo „vanredno stanje“.

90. Zakoni kojima su ukinuti Skupština Kosova i njeno Izvršno veće, kao i Predsedništvo Kosova i smenjene sudije Vrhovnog suda, Ustavnog suda i članstvo Kosova u Saveznom Predsedništvu predstavljali su povredu statusa Kosova zagarantovanog Ustavom SFRJ iz 1974.

91. Na kraju, smenom javnih funkcionera i službenika i drugim preliminarnim merama u svim prethodno navedenim oblastima, ne samo da su povređene odredbe o zabrani diskriminacije iz Ustava SFRJ (član 154), već i ustavom zagarantovana samoupravna prava (članovi 10, 11, 13, 14 Ustav SFRJ). Konkretno, član 14. poslednji stav Ustava SFRJ ex constitutione proglašava neustavnim sve akte i aktivnosti kojima se ova prava krše.

92. Međutim, kako vidimo iz „Programa“ i „Operativnog plana“ i 250 odluka koje su već sprovedene 1990. godine, ove mere nisu mogle predstavljati spontanu reakciju srpskih vlasti. One su morale biti sistematski isplanirane neko vreme pre toga.

2

Položaj i ovlašćenja različitih državnih organa shodno Ustavu Srbije iz 1990. i Ustavu SRJ iz 1992. i odnosnih propisa

2.1. Predsednik Savezne Republike Jugoslavije

93. Ovlašćenja predsednika Savezne Republike Jugoslavije propisana su članom 96. Ustava Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) iz 1992. godine⁸⁹:

„Predsednik Republike:

- 1) predstavlja Saveznu Republiku Jugoslaviju u zemlji i inostranstvu;
- 2) ukazom proglašava savezne zakone, izdaje isprave o potvrđenim međunarodnim ugovorima;
- 3) predlaže Saveznoj skupštini kandidata za predsednika Savezne vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika poslaničkih grupa u Saveznoj skupštini;
- 4) predlaže Saveznoj skupštini kandidate za sudije Saveznog ustavnog suda, sudije Saveznog suda, Saveznog državnog tužioca i guvernera Narodne banke Jugoslavije, po pribavljenom mišljenju predsednika republika članica;
- 5) raspisuje izbore za Saveznu skupštinu;

⁸⁹ Koristim prevod na engleski koji je objavilo Ministarstvo informisanja Republike Srbije, *Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia (Ustav Savezne Republike Jugoslavije)*, Beograd 1992.

- 6) postavlja i opoziva ukazom ambasadore Savezne Republike Jugoslavije na osnovu predloga Savezne vlade, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika;
- 7) dodeljuje odlikovanja i priznanja Savezne Republike Jugoslavije predviđena saveznim zakonom;
- 8) daje pomilovanja za krivična dela propisana saveznim zakonom;
- 9) obavlja i druge poslove određene ovim ustavom.“

94. Prema članu 135. Ustava SRJ, Vojskom Jugoslavije u ratu i miru komanduje predsednik Republike, u skladu sa odlukama Vrhovnog saveta odbrane. Predsednik Republike predsedava Vrhovnim savetom odbrane koji čine predsednik Republike i predsednici republika članica (član 135. stavovi 2 i 3). A član 136 propisuje da „Predsednik Republike postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Jugoslavije određene saveznim zakonom, postavlja i razrešava predsednika, sudije i sudije porotnike vojnih sudova i vojne tužioce.“

95. Ono što je ovde od posebnog interesa je komandna vlast nad Vojskom Jugoslavije (VJ) i sprega između različitih organa.

Prema članu 78. tačka 3. Ustava SRJ, Savezna skupština odlučuje o ratu i miru i može proglasiti ratno stanje, stanje neposredne ratne opasnosti ili vanredno stanje. Međutim, kad Savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane, pošto sasluša mišljenje predsednika Republike i predsednika veća Savezne skupštine, ona proglašava nastupanje neposredne ratne opasnosti, ratnog stanja ili vanrednog stanja (član 99. tačka 10).

96. Prema ustavu, predsednik Republike tada mora da sarađuje sa Vrhovnim savetom odbrane, kojim istovremeno predsedava. Ovaj odnos je bliže uređen članom 41. Zakona o odbrani.⁹⁰ S obzirom na to, predsednik SRJ tada, u skladu sa članom 40. Zakona o odbrani, obavlja sledeće dužnosti u skladu sa odlukama Vrhovnog saveta odbrane:

90 Službeni list SRJ, br. 43/1994. Vidi tačku 2.6.

- 1) naređuje i sprovodi državni plan odbrane;
- 2) komanduje Vojskom Jugoslavije u miru i ratu;
- 3) vojno-teritorijalnu podelu države.“

97. Prema članu 4. Zakona o Vojski Jugoslavije⁹¹, predsednik Republike ima sledeća ovlašćenja u komandovanju Vojskom Jugoslavije:

- 1) utvrđuje osnove unutrašnje organizacije, razvoja i opremanja Vojske;
- 2) utvrđuje sistem komandovanja u Vojski i prati sprovođenje sistema komandovanja;
- 3) odlučuje o upotrebi Vojske i odobrava plan upotrebe Vojske;
- 4) propisuje i naređuje mere pripravnosti Vojske u slučaju neposredne ratne opasnosti, ratnog stanja ili vanrednog stanja;⁹²
- 5) daje smernice za preduzimanje mera za pripremu mobilizacije i naređuje mobilizaciju Vojske;
- 7) donosi osnovna pravila i druge akte koji se odnose na upotrebu Vojske;
- 7) donosi pravila kojima se uređuju unutrašnji red i odnosi u vršenju vojne službe;
- 8) obavlja i druge poslove komandovanja Vojskom u skladu sa saveznim zakonom.

98. Zakon o Vojski Jugoslavije sadrži bliže odredbe koje propisuju dodatna ovlašćenja predsednika SRJ, kao što su:

- 1) određuje rodove i službe Vojske Jugoslavije (član 2);
- 2) raspoređuje generale i starešine na dužnosti za koje je formacijom utvrđen čin generala (član 16, stav 1);
- 3) daje odobrenje da vojno lice primi strano odlikovanje (član 34, stav 1);
- 4) vanredno unapređuje profesionalnog oficira u čin generala, na predlog načelnika Generalštaba (član 46, stav 1);

91 Sl. I. SRJ, br. 43/1994.

92 Vidi i član 8. Zakona o odbrani.

- 5) unapređuje u početne činove profesionalne i rezervne oficire; unapređuje oficire u čin general-majora i viši čin; rešava o premeštajima, stanjima u službi, prijemu u profesionalnu vojnu službu i prestanku službe generala; postavlja oficire čina pukovnika na dužnost za koju je formacijom utvrđen čin generala (član 151);
- 6) na predlog načelnika Generalštaba, smanjuje, ublažava ili oprašta svaku disciplinsku meru i kaznu (član 168);
- 7) donosi pravilo o vojnoj disciplini (član 173);
- 8) odlučuje o vraćanju čina oficira profesionalnom vojniku ili pripadniku rezervnog sastava koje je izgubilo čin (član 208);
- 9) odlučuje da se vojnici otpuste sa služenja vojnog roka do 60 dana ranije, ako potrebe popune i borbena gotovost Vojske to omogućavaju (član 296 stav 3).

U izvršavanju ovih ovlašćenja, predsednik Republike donosi ukaze, naredbe i odluke.

99. Odnos predsednika Republike i Vrhovnog saveta odbrane je delikatan iz sledećih razloga:

S jedne strane, čini se da je predsednik Republike u podređenom položaju i samo sprovodi odluke Vrhovnog saveta odbrane. S druge strane, on je, međutim, na vodećoj poziciji. Vrhovni savet odbrane je kolektivni organ, koji nije u stalnom zasedanju. Posledično, Vrhovni savet odbrane zavisi od predsednika Republike i njegovih inicijativa u smislu sazivanja sednica, predlaganja dnevnog reda, staranja o sprovođenju zaključaka itd. Štaviše, predsednik Republike može delovati i ako se ne sastane Vrhovni savet odbrane. Prema članu 4. Zakona o Vojski Jugoslavije, predsednik Republike ima autonomna ovlašćenja komandovanja VJ. Odredba da predsednik Republike ukazuje potvrđuje odluke Vrhovnog saveta odbrane ukazuje na njegov dominantan položaj.

Takodje, mora se uzeti u obzir njegovo de jure savetodavno mišljenje prilikom proglašenja ratnog stanja, kada Savezna skupština nije u mogućnosti da se sastane. U stvari samo tako je mogao da dominira čitavim procesom donošenja odluka od proglašenja ratnog stanja do odluka Vrhovnog saveta odbrane i operativne komande Vojske Jugoslavije.

100. Što se tiče kršenja običaja ratovanja, odgovornosti predsednika Republike biće detaljnije obrađene u Glavi 3.

101. Odnos između predsednika SRJ i jedinica i organa unutrašnjih poslova uključujući policiju može se uspostaviti u ratnom i vanrednom stanju. Član 17. Zakona o odbrani iz 1994. godine glasi: „U slučaju neposredne ratne opasnosti, ratnog stanja ili vanrednog stanja, jedinice i organi unutrašnjih poslova mogu biti upotrebljeni za izvršavanje borbenih zadataka, odnosno vođenje borbe ili pružanje oružanog otpora. Te jedinice i organi u izvršavanju borbenih zadataka potčinjavaju se starešini Vojske Jugoslavije koji komanduje borbenim dejstvima.“

102. Direktna odgovornost predsednika SRJ ovde nije precizirana. Jasno je, međutim, da osoba koja komanduje borbenim dejstvima ne može svojevolejno da menja naređenja i odluke koje donosi predsednik SRJ. Zaključak da je odgovoran predsednik SRJ proizilazi i iz člana 4. stav 2. tačka 2. Zakona o Vojski Jugoslavije, koji glasi da on „prati sprovođenje sistema komandovanja“.

103. Štaviše, Plan odbrane zemlje predstavlja značajan dokument u vezi sa podređenošću snaga MUP-a VJ-u u vreme rata. Isti donosi Vrhovni savet odbrane a predsednik Vrhovnog saveta odbrane naređuje njegovo sprovođenje (član 40. i član 41. stav 1. tačke 1. i 2. Zakona o odbrani). Plan odbrane zemlje predviđa obaveze građana i državnih organa (uključujući MUP) u vezi sa opštom mobilizacijom i organizovanjem priprema za odbranu, kao i obaveze komande, jedinica i ustanova VJ, da postupaju u skladu sa planovima mobilizacije i upotrebe VJ i naredbama predsednika Republike (član 6. Zakona o odbrani).

104. To znači da je zakonom propisana obaveza MUP-a da u vreme rata sprovodi odluke Vrhovnog saveta odbrane, koje se odnose na organizovanje i pripremu građana za oružanu borbu (član 15. Zakona o odbrani).

2.2. Predsednik Republike Srbije

105. Član 83. Ustava Republike Srbije⁹³ navodi ovlašćenja predsednika Republike Srbije. On

- 1) predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade, pošto sasluša mišljenje predstavnika većine u Narodnoj skupštini;
- 2) predlaže Narodnoj skupštini kandidate za predsednika i sudije Ustavnog suda;
- 3) ukazom proglašava zakone;
- 4) obavlja poslove iz oblasti odnosa Republike Srbije sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, u skladu sa zakonom;
- 5) rukovodi oružanim snagama u miru i ratu i narodnim otporom u ratu; naređuje opštu i delimičnu mobilizaciju; organizuje pripreme za odbranu u skladu sa zakonom;
- 6) kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, po pribavljenom mišljenju predsednika Vlade, utvrđuje postojanje neposredne ratne opasnosti ili proglašava ratno stanje;
- 7) po svojoj inicijativi ili na predlog Vlade, za vreme ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti, donosi akte o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine, s tim što je dužan da ih podnese na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Aktima donetim za vreme ratnog stanja mogu se ograničiti pojedine slobode i prava čoveka i građanina i izmeniti organizacija, sastav i ovlašćenja Vlade i ministarstava, sudova i javnih tužilaštava.;
- 8) na predlog Vlade, kada su na delu teritorije Republike Srbije ugroženi bezbednost Republike Srbije, slobode i prava čoveka i građanina ili rad državnih organa, proglašava vanredno stanje i donosi akte za preduzimanje mera koje takve okolnosti iziskuju, u skladu s Ustavom i zakonom;
- 9) daje pomilovanja;
- 10) dodeljuje odlikovanja i priznanja utvrđena zakonom;
- 11) obrazuje stručne i druge službe za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti;
- 12) obavlja i druge poslove u skladu s Ustavom.

93 Sl. gl. RS, Nr. 1/1990.

106. Iako se institucionalni sistem stvoren Ustavom Srbije iz 1990. godine ne može nazvati predsedničkim sistemom vladanja iz perspektive uporedne prakse, usled dvojne izvršne vlasti i izglasavanja nepoverenja (član 93), predsednik Republike ipak ima veoma jaku ulogu. Njega neposredno bira narod (član 86) i može biti opozvan samo dvotrećinskom većinom svih poslanika Narodne skupštine (član 88, stav 2). Na kraju, Predsednik Republike je opozvan u slučaju da za opoziv glasa većina od ukupnog broja birača na referendumu (član 88, stav 3.). S druge strane, Predsednik može raspustiti Narodnu skupštinu na predlog Vlade (član 89). Član 84 mu daje suspenzivni veto u zakonodavnom procesu.

107. Za razliku od uobičajene komparativne prakse nalaze se ovlašćenja koja su data predsedniku u slučaju proglašenja vanrednog stanja, kao što je već navedeno u poglavlju 1.1.4.

108. Prema članu 135, stav 2 Ustava SRJ, predsednik Republike Srbije je član Vrhovnog saveta odbrane i samim tim učestvuje u komandovanju nad Vojskom Jugoslavije. Prema članu 83. stav 5. Ustava Srbije, predsednik Republike Srbije je istovremeno i komandant oružanih snaga.

Ove dve odredbe stvaraju značajnu ustavnu zabunu. Dok se u Ustavu SRJ ne koristi izraz „oružane snage“, već se govori o Vojski Jugoslavije, Ustav Srbije koristi izraz „oružane snage“. Nijedan od ustava ne pominje teritorijalnu odbranu (TO).

109. Da bi se razjasnilo značenje pojma „oružane snage“ koji se koristi u Ustavu Srbije i odnos istih naspram Vojske Jugoslavije, neophodno je sagledati istorijat sistema oružanih snaga formiranog u skladu sa Ustavom SFRJ. Prema članu 240. stav 2. Ustava SFRJ, oružane snage SFRJ se sastoje od Jugoslovenske narodne armije (JNA), kao zajedničke oružane sile SFRJ i od teritorijalne odbrane (TO) „kao najšireg oblika organizovanog oružanog opštenarodnog otpora“ u republikama i socijalističkim autonomnim pokrajinama. Zakon o opštenarodnoj odbrani SFRJ⁹⁴ sadržao je detaljne odredbe o sistemu komandovanja i kontrole i nad JNA i nad TO. JNA je bila klasična mobilna vojska. TO je

94 Sl. I. SFRJ, Nr. 21/1982.

bila zasnovana na teritorijalnom principu i za TO su bili nadležni organi u republikama i autonomnim pokrajinama. Štabovi TO su formirani u gradovima, opštinama, mesnim zajednicama i većim preduzećima. Organizovanje TO trebalo je da stvori uslove za opštenarodnu odbranu na celoj teritoriji, od radnih organizacija i mesnih zajednica do nivoa Republike. To bi trebalo da omogući jedinicama TO da uspešno deluju čak i na privremeno okupiranim teritorijama.

110. Predsedništvo SFRJ bilo je vrhovni organ komandovanja i kontrole nad oružanim snagama SFRJ, uključujući TO. Pored toga, svaka republika i autonomna pokrajina imala je komandanta TO koga je imenovalo Predsedništvo SFRJ na predlog odnosne republike ili autonomne pokrajine.

111. Položaj TO u Republici Srbiji promenjen je novim ustavom iz 1990. godine. Dok je član 296. Ustava SRS propisao da je srpska TO deo oružanih snaga SFRJ i predvideo organizaciju TO na nivou Republike, autonomnih pokrajina i opština kao deo jedinstvenog sistema opštenarodne odbrane SFRJ, novi srpski ustav iz 1990. godine ne sadrži odredbe o teritorijalnoj odbrani.

112. Međutim, Narodna skupština je usvojila novi Zakon o odbrani 1991. godine.⁹⁵ Ovaj zakon, sa druge strane, nije uređivao organizaciju oružanih snaga, ali je članom 5. stav 1. predviđao usvajanje posebnog zakona. Ukoliko pre donošenja posebnog zakona budu ugroženi interesi Republike Srbije, članom 5 stav 2 propisano je korišćenje TO u skladu sa ovim zakonom.

Prema članu 31. stav 2. Zakona o odbrani, TO je, kao deo još uvek postojećeg sistema zajedničkih oružanih snaga SFRJ, morao da štiti teritorijalni integritet i ustavni poredak SFRJ i Republike Srbije. Posebno poglavlje u Zakonu o odbrani posvećeno je TO (članovi 31 do 67).

113. Prema članu 6. Zakona o odbrani predsednik Republike je imao sledeća ovlašćenja. On

95 Sl. gl. RS, Nr. 45/1991.

- 1) rukovodi oružanim snagama u miru i ratu, uključujući i ovlašćenja u rešavanju organizacijskih i personalnih pitanja u teritorijalnoj odbran;
- 2) donosi plan odbrane Republike Srbije i druge akte kojim utvrđuje mere za organizovanje i sprovođenje priprema za odbranu;
- 3) naređuje sprovođenje mera pripravnosti i drugih potrebnih mera;
- 4) utvrđuje osnove za organizaciju i brojni sastav milicije u slučaju neposredne ratne opasnosti i u ratu;
- 5) može da naredi upotrebu milicije u ratu, za vreme neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja, radi zaštite prava i dužnosti Republike i njenih građana.

Kao što se vidi iz ovih ovlašćenja, predsednik Republike je imao odlučujući uticaj na sve aspekte odbrane Republike.

114. Štaviše, Zakon je predviđao intenzivnu postavku TO u Republici Srbiji. U prelaznim odredbama predviđen je gust raspored prenosa odgovornosti, opreme i materijala sa opštenarodne odbrane na Republiku Srbiju. Na taj način, do usvajanja Zakona o oružanim snagama Republike Srbije, TO je praktično funkcionisala kao oružane snage Republike Srbije.

115. S druge strane, TO Republike Srbije je ostala, po još uvek važećem Ustavu SFRJ, de jure pod komandom Predsedništva SFRJ, a ne predsednika Republike Srbije. Prema članovima 113 i 115 Zakona o opštenarodnoj odbrani, komandanti TO republika i autonomnih pokrajina bili su odgovorni Predsedništvu SFRJ za svoj rad, borbenu gotovost, upotrebu jedinica i postrojenja i komandovanje i kontrolu koji odgovaraju komandi i kontroli nad oružanim snagama.

116. Kako se mogu dovesti u sklad različita komandna ovlašćenja nad „oružanim snagama“ prema Ustavu SRJ i Ustavu Srbije?

117. Posle usvajanja Ustava SRJ i Zakona o Vojski Jugoslavije, predsednik Republike Srbije - sa ustavne tačke gledišta - učestvuje samo preko Vrhovnog saveta odbrane u komandovanju nad VJ. Međutim, on je imao potpunu komandnu nadležnost nad TO Republike Srbije umesto bivšeg Predsedništva SFRJ, imajući u vidu da Ustav SRJ više nije predviđao

komandnu nadležnost predsednika SRJ. Njegova komandna nadležnost nad TO se, prema Ustavu Srbije, podrazumeva u sklopu nadležnosti komandovanja „oružanim snagama“ Republike Srbije.

118. Međutim, oba ustava predviđaju proglašenje ratnog i vanrednog stanja. Prema članu 78. tačka 3. Ustava SRJ, ovo je nadležnost Savezne skupštine, a prema članu 99. Ustava SRJ Savezne vlade, a ako Skupština ne može da se sastane, predsednik može proglasiti ratno stanje. Prema članu 83 Ustava Srbije, predsednik proglašava ratno i vanredno stanje koje je, međutim, ograničeno na deo teritorije Republike.

S obzirom na činjenicu da je Ustav Republike Srbije osmišljen u nameri da pripremi pravne temelje za nezavisnu državu, kako je to navedeno u poglavlju 1.1.4., očigledno je da ove odredbe ustava SRJ i Ustava Srbije nikada nisu usaglašene.⁹⁶

119. Što se tiče odnosa predsednika Republike i Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije (MUP Srbije), predsednik Republike nema direktnu nadležnost⁹⁷ nad MUP-om u skladu sa ustavnim odredbama koje uređuju parlamentarni sistem vlasti.⁹⁸ Međutim, na osnovu odnosne gore citirane odredbe člana 83. Ustava, člana 17. Zakona o Vladi Republike Srbije⁹⁹ Vlada podnosi predlog predsedniku Republike Srbije da proglasi vanredno stanje¹⁰⁰ i predlaže dokumente koji sadrže mere koje se moraju preduzeti ako su na delu teritorije Republike ugroženi bezbednost, sloboda i ljudska prava ili funkcionisanje organa vlasti. Član 17. Zakona o unutrašnjim poslovima Republike Srbije¹⁰¹ zatim propisuje da će MUP preduzeti mere za zaštitu bezbednosti republike i njenih građana na

96 Vidi Sl. list SRJ, br. 34/1992 i br. 29/2000.

97 Budimir Babović, *Analysis of Regulations regarding Responsibility for Control of the Interior Ministry of the Republic of Serbia*, Belgrade 2003, u §§ 74-5 je pogrešno u ovom smislu, sa stanovišta ustavnog prava. Tačno je da ministarstva sprovode i opšte akte predsednika u skladu sa članom 94, stav 2, ali stav 3 propisuje da su ministarstva time nezavisna.

98 Predsednik Republike nema pravo da razreši nijednog ministra, niti ima pravo da predlaže izglasavanje nepoverenja Vladi ili bilo kom pojedinačnom ministru.

99 Sl. gl. RS, br. 5/1991.

100 Član 18. Zakona o Vladi Republike Srbije, međutim, propisuje da Vlada u ratnom stanju ili neposrednoj ratnoj opasnosti predlaže predsedniku Republike akte po pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine. Ova odredba ukazuje da komandna ovlašćenja oba predsednika nisu usaglašena na statutarom nivou.

101 Sl. gl. RS, br. 44/1991.

osnovu naredbi i drugih instrumenata predsednika Republike Srbije. Konačno, prema članu 6, tačka 4. i 5. Zakona o odbrani, ovlašćenja predsednika Republike obuhvataju samo policiju, a ne MUP u celini.¹⁰² U ovom kontekstu, policija se sagledava kao element sistema odbrane, pod komandom predsednika Republike.

120. Član 9. Zakona o unutrašnjim poslovima propisuje da je ministar u obavezi da podnese izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i o stanju bezbednosti u Republici, ako to zahtevaju Narodna skupština i predsednik Republike. Direktan zahtev od ministra unutrašnjih poslova je, međutim, u suprotnosti sa članom 85. Ustava Republike Srbije.

121. Veoma značajna ovlašćenja data su predsedniku Republike Srbije Zakonom o činovima pripadnika MUP-a usvojenim 1995. godine.¹⁰³ Ovaj zakon je omogućio predsedniku da ojača i direktno izvrši svoj uticaj na policijsku službu u Srbiji. Prema članu 6. „Generale i ovlašćena službena lica na radna mesta za koja je aktom o sistematizaciji utvrđen čin generala raspoređuje i u čin postavlja predsednik Republike.“ Stoga su najznačajnija kadrovska rešenja stavljena u ruke predsednika Republike, pošto je praktično za sve rukovodeće funkcije u MUP-u Srbije (pomoćnici ministara i načelnici uprava) potreban čin generala. Prema članu 13. Zakona o činovima, on je istovremeno i najviša disciplinska instanca za one zaposlene MUP-a sa činom generala.

122. Predsednik Milošević je 21. aprila 1997. godine doneo odluku da RDB, Resor državne bezbednosti, ubuduće radi „po instrukcijama predsednika Republike i Vlade Republike Srbije“.¹⁰⁴ To znači da je ministar unutrašnjih poslova formalno ostavljen po strani.

102 Policija je organizacija za održavanje javnog reda i mira. Dakle, policija je deo strukture MUP-a, ali sam MUP ima brojne druge zadatke. Vidi Zakon o ministarstvima Srbije, Sl. gl. RS br. 7/1991 i Babović, *Analysis*, § 33.

103 Sl. gl. RS, br. 53/1995.

104 Dokazni materijal MKSJ, K0227740.

2.3. Potpredsednik Vlade SRJ

123. Prema članu 68. Zakona o odbrani, jedinice civilne zaštite se angažuju u operacijama zaštite i spasavanja od razaranja izazvanih ratom, elementarnim nepogodama i nesrećama i opasnostima u vreme mira i rata.

124. Prema članu 84. stav 1. Zakona o odbrani, potpredsednik Vlade je komandant civilne zaštite. Međutim, pravila koja uređuju organizaciju i formiranje jedinica civilne zaštite, štabova i poverenika donosi ministar odbrane (član 86).

2.4. Srpski ministar unutrašnjih poslova

125. Prema Zakonu o unutrašnjim poslovima iz 1991. godine, ministar unutrašnjih poslova je ovlašćen da:

- 1) određuje oblast rada organizacionih jedinica, njihovu organizaciju, sedište i teritoriju za koju su osnovane (član 6, stav 2);
- 2) uređuje način obavljanja poslova MUP-a (član 7);
- 3) donosi propise o službenim ispravama i oružju ovlašćenih službenih lica (član 18. stav 4) i zaposlenih koji obavljaju određene poslove (član 26, stav 6.);
- 4) poziva lica iz rezervnog sastava na izvršavanje određenih zadataka MUP-a za vreme mira „a posebno sprečavanje aktivnosti u cilju ugrožavanja bezbednosti Republike, sprečavanja narušavanja mira i ponovno uspostavljanja reda i mira nakon većih nereda i pružanje pomoći, u slučaju opšte opasnosti izazvane elementarnim nepogodama“ (član 28).

126. Prema članu 6 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji MUP-a od 5. juna 1996. godine, on može formirati specijalne i specijalizovane jedinice, operativne grupe ili druge specijalizovane jedinice.¹⁰⁵ Raspoređivanje na radna mesta za koja nije potreban čin generala deo je nadležnosti ministra unutrašnjih poslova, prema članu 6 Zakona o činovima.

105 Babović, *Analysis*, § 87.

127. Prema članu 17 Zakona o unutrašnjim poslovima, MUP Srbije neposredno sprovodi „naredbe i akte koje donosi predsednik Republike Srbije radi ukidanja vanrednog stanja“. Shodno tome, ministar je u tom smislu podređen.

128. Međutim, kao što se vidi iz gore pomenute Miloševićeve odluke iz 1997. godine, ministar je formalno ostavljen po strani u pravcu MUP-a.

2.5. Vrhovna komanda i Generalštab Vojske Jugoslavije

129. Predsedništvo SFRJ je 1987. godine donelo odluku da promeni naziv Generalštaba JNA u Generalštab Oružanih snaga.¹⁰⁶ Ova odluka je imala za posledicu uspostavljanje zajedničkog Generalštaba za oba sastavna dela oružanih snaga, JNA i TO. Time je TO prestao da biva direktno podređen Predsedništvu SFRJ, već je umesto toga bio podređen Generalštabu Oružanih snaga i strateškoj vojnoj zoni.

130. Ustav SFRJ ne pominje izraz „vrhovna komanda“. Izraz štab Vrhovne komande prvi put se pojavio u izmenama i dopunama Zakona o opštenarodnoj odbrani iz 1991. godine. Član 106. bliže uređuje ustavne odredbe koje se odnose na Predsedništvo SFRJ, kao vrhovni organ komandovanja i kontrole nad oružanim snagama. Prema članu 79. Zakona o opštenarodnoj odbrani, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu je delovao kao štab Vrhovne komande Oružanih snaga SFRJ.

131. Prema Zakonu o Vojsci Jugoslavije, Generalštab Vojske je sada najviši stručni i štabni organ za pripremu i upotrebu Vojske u miru i ratu (član 5, stav 1).

132. U skladu sa osnovnim principima organizacije, razvoja i uspostavljanja Vojske Jugoslavije i aktima koje donosi predsednik SRJ, načelnik Generalštaba ima sledeća ovlašćenja u skladu sa članom 5. stav 2. Zakona o Vojsci Jugoslavije:

106 Vojni službeni glasnik, br. 27/1987.

- 1) utvrđuje organizaciju, plan razvoja i formaciju komandi, jedinica i ustanova Vojske;
- 2) utvrđuje plan regrutovanja i popune Vojske i brojni raspored regruta u Vojsci;
- 3) donosi propise o obuci Vojske;
- 4) planove školovanja i usavršavanja profesionalnih i rezervnih vojnih starešina;
- 5) obavlja i druge poslove utvrđene ovim zakonom.

Za izvršavanje akata koje donosi predsednik SRJ i poslova komandovanja Vojskom, kao i poslova utvrđenih ovim zakonom, načelnik Generalštaba donosi pravila, naredbe, naređenja, uputstva i druge akte (član 6. stav 1 Zakona o Vojsci Jugoslavije).

133. Postoje i druga ovlašćenja načelnika Generalštaba uređena Zakonom o Vojsci Jugoslavije:

- 1) određuje koja se lica smatraju ovlašćenim licima organa bezbednosti i vojne policije (član 30, stav 2);
- 2) može vanredno unaprediti profesionalnog podoficira i profesionalnog oficira u neposredno viši čin (član 46, stav 2);
- 3) druga ovlašćenja za unapređenje oficira VJ uređena su članom 152.

2.6. Vrhovni savet odbrane

134. Ustavne odredbe o sastavu Vrhovnog saveta odbrane već su navedene u delu 2.1.

135. Zajednička i pojedinačna odgovornost Vrhovnog saveta odbrane nije propisana ni u Ustavu, ni u Zakonu o odbrani, pa čak ni u Pravilniku.

136. Jedina mogućnost je da ima supsidijarnu političku odgovornost svakog od tri člana sa stanovišta njihovih pozicija predsednika SRJ i republika. Iz ove perspektive predsednik SRJ je u jačoj poziciji kao šef države i predsednik Saveta odbrane. S obzirom na njegovu odlučujuću ulogu u sistemu odbrane SRJ i VJ, trebalo bi da snosi veću odgovornost.

137. Ovlašćenja Vrhovnog saveta odbrane bliže su propisana članom 41.

Zakona o odbrani: on

- 1) usvaja Plan odbrane zemlje;
- 2) donosi odluke u skladu s kojima predsednik Republike komanduje Vojskom Jugoslavije;
- 3) procenjuje moguće ratne i druge opasnosti za odbranu i bezbednost zemlje;
- 4) utvrđuje potrebe opremanja i naoružavanja za odbranu zemlje;
- 5) utvrđuje potrebe za uređenje teritorije za odbranu zemlje;
- 6) utvrđuje strategiju oružane borbe i pravila upotrebe snaga za odbranu zemlje i vođenje rata;
- 7) odobrava osnove planova i programa obučavanja za odbranu zemlje i osposobljavanja za rad na poslovima odbrane zemlje;
- 8) obavlja i druge poslove utvrđene saveznim zakonom.

138. Organizovanje i pripremanje građana za oružanu borbu vrši se u jedinicama i ustanovama VJ i „jedinicama i organima unutrašnjih poslova“ (član 15. Zakona o odbrani). To znači da je zakonom propisan položaj MUP-a da u vreme mira sprovodi odluke Vrhovnog saveta odbrane, koje se odnose na organizovanje i pripremu građana Srbije za borbena dejstva.

2. 7. Resor državne bezbednosti, Resor javne bezbednosti i štab MUP-a za Kosovo i Metohiju

139. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije se prema Zakonu o unutrašnjim poslovima iz 1991. godine sastoji od dve osnovne službe, koje se zovu resori: Resor državne bezbednosti (RDB) i Resor javne bezbednosti (RJB). RDB je zadužen za poslove koji se odnose na zaštitu bezbednosti Republike Srbije i sprečavanje aktivnosti usmerenih na podiranje ili zbacivanje ustavnog poretka (član 1. Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji MUP-a Srbije).¹⁰⁷

107 Dokazni materijal MKSJ 1099.

140. Resor javne bezbednosti je zadužen za poslove zaštite života, lične i imovinske bezbednosti građana; sprečavanje i otkrivanje zločina; održavanje reda i mira; obezbeđenje skupova i drugih okupljanja građana; obezbeđenje određenih lica i objekata; bezbednost drumskog saobraćaja; kontrolu državnih graničnih prelaza; zaštitu od požara; državljanstvo; lične isprave; prebivalište i boravište građana.

141. Resorom upravlja načelnik koji organizuje njegov rad i koji je odgovoran za njega. U principu, on ostvaruje visok stepen nezavisnosti u odlučivanju. Međutim, u slučaju važnih odluka, on se mora konsultovati sa ministrom, koji sa druge strane može odlučiti da određeno pitanje stavi na dnevni red svog stručnog štaba. Šef odeljenja može formirati stalni ili privremeni štab.

142. Na osnovu ovog ovlašćenja, načelnik RJB je 15. avgusta 1998. godine doneo odluku o formiranju Štaba MUP-a za AP Kosovo i Metohiju. Za rukovodioca ovog štaba određen je general-major Sreten Lukić, zamenik načelnika beogradskog SUP-a.¹⁰⁸ Mesec dana kasnije, 16. juna 1998. godine, formiran je Štab za sprečavanje terorizma MUP-a Srbije i za njegovog komandanta je postavljen Sreten LUKIĆ. Isti je imao zadatak da „planira, organizuje i kontroliše rad i zalaganja organizacionih jedinica Ministarstva i preraspoređenih i priključenih jedinica na sprečavanju terorizma na području Kosova i Metohije“.¹⁰⁹ Dakle, jasno je da njegova delatnost nije obuhvatala čitavu Srbiju, već se odnosila samo na Kosovo i Metohiju. Načelnik Štaba je za svoj rad, rad štaba i bezbednosnu situaciju odgovarao ministru, koga je trebalo da obaveštava o događajima, preduzetim merama i njihovim rezultatima. To znači da je ostvarivao visok stepen autonomije u preduzimanju mera.¹¹⁰

108 Babović, *Analysis*, § 53.

109 Dokazni materijal MKSJ K0229694.

110 Babović, *Analysis*, § 54.

2.8. Zaključci

143. Predsednik SRJ ima snažnu pravnu poziciju ako zbirno sagledamo odredbe o Vrhovnom savetu odbrane i Zakone o Vojsci Jugoslavije i Zakon o odbrani. U stvari, samo tako je mogao da dominira čitavim procesom donošenja odluka od proglašenja ratnog stanja do operativne komande Vojske Jugoslavije.

144. Nejasne ustavne odredbe koje se odnose na komandna ovlašćenja predsednika SRJ i predsednika Republike Srbije nad „oružanim snagama“ mogu se usaglasiti tumačenjem. Dakle, predsednik SRJ komanduje Vojskom Jugoslavije, dok predsednik Republike Srbije komanduje Teritorijalnom odbranom Srbije, što ustavom nije predviđeno, ali je detaljno uređeno srpskim Zakonom o odbrani.

145. Odredbe Ustava SRJ i Ustava Srbije u vezi sa proglašenjem ratnog stanja nisu usaglašene. Samo u slučaju vanrednog stanja, nadležnosti oba predsednika se ne bi preklapala ako je vanredno stanje proglašeno za celu teritoriju Jugoslavije, dok odnosne srpske odredbe govore o vanrednom stanju samo na delu teritorije Republike Srbije.

146. Što se tiče podređenosti MUP-a i policijskih snaga, nisu usaglašene ni odgovarajuće odredbe jugoslovenskog Zakona o odbrani i srpskog Zakona o odbrani i Zakona o unutrašnjim poslovima.

3

Međunarodne obaveze prema međunarodnom pravu u vezi sa kosovskim konfliktom

3.1. Međunarodni ugovori obavezujući po SRJ i njihova primena u domaćem pravu

147. Kao potpisnica međunarodnih konvencija, SFRJ je bila u obavezi da poštuje međunarodno humanitarno pravo i međunarodno ratno pravo.

SFRJ je potpisala i ratifikovala, između ostalog, sledeće konvencije:

- Ženevske konvencije iz 1949. godine i dva Dodatna protokola iz 1977. godine, (Sl. list SFRJ, br. 16/1978);
- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, (Sl. vesnik Prezidijuma Narodne Skupštine FNRJ, br. 2/1950);
- Konvencija o suzbijanju trgovine ljudima i eksploatacije prostitucije drugih, (Sl. list FNRJ, br. 2/1951);
- Protokol o izmenama i dopunama Konvencije o ropstvu potpisane u Ženevi 25. septembra 1926, (Sl. list FNRJ, br. 6/1955);
- Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i praksi sličnih ropstvu, (Sl. list FNRJ, br. 7/1958);
- Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, (Sl. list FNRJ, br. 8/1958);
- Konvencija o statusu izbeglica, (Sl. list FNRJ, br. 7/1960);
- Konvencija o diskriminaciji pri zapošljavanju i zanimanju, (Sl. list FNRJ, br. 3/1961);
- Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, (Sl. list SFRJ br. 4/1964);

- Protokol o statusu izbeglica, (Sl. list SFRJ, br. 15/1967);
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, (Sl. list SFRJ, br. 6/1967);
- Konvencija o nezastarevanju krivičnog gonjenja za ratne zločine i zločine protiv čovečnosti, (Sl. List SFRJ, br. 50/1970);
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, (Sl. list SFRJ; br. 7/1971);
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, (Sl. list SFRJ, br. 7/1971);
- Međunarodni pakt o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, (Sl. list SFRJ, br. 14/1975);
- Konvencija protiv torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka i kazni, (Sl. list SFRJ, br. 9/1991);

148. Sa ustavnopravne tačke gledišta, ova obaveza se takođe odnosi i na SRJ koji je danom proglašenja izričito preuzeo sve obaveze SFRJ. Deklaracija koju su usvojili učesnici zajedničke sednice Skupštine SFRJ, Narodne skupštine Republike Srbije i Skupštine Republike Crne Gore, 27. aprila 1992. godine, u tački 1. propisuje da „Savezna Republika Jugoslavija, nastavljajući državni, međunarodnopravni i politički subjektivitet Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, striktno poštuje sve obaveze koje je SFR Jugoslavija preuzela na međunarodnom planu u prošlosti.“¹¹¹

149. Sa stanovišta međunarodnog javnog prava, pitanje da li je SRJ bila obavezana međunarodnim obavezama SFRJ odnosi se na pitanje ko je pravni sledbenik SFRJ. Ovo pitanje je opširno razmatrano u Odluci o zahtevu za pobijanje nadležnosti.¹¹² U zaključku, SRJ je ostala obavezana obavezama koje je preuzela SFRJ, budući da je samo isključena iz svakodnevnog rada Generalne skupštine, kako je navedeno u dopisu zamenika generalnog sekretara.¹¹³

111 Koristim engleski prevod koji je objavilo Ministarstvo informisanja Republike Srbije, *Constitution of the Federal Republic of Yugoslavi* (Ustav Savezne Republike Jugoslavije), Beograd 1992, str 57.

112 Tužilac protiv Milana Milutinovića, Dragoljuba Ojdanića, Nikole Šainovića, *Odluka po zahtevu za pobijanje nadležnosti*, IT-99-37-PT, od 6. maja 2003. Vidi takođe International Court of Justice, *Decision on the Application for Revision of the Judgment of 11 July in the Case concerning the application of the Convention on the Prevention and punishment of the crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia, Preliminary Objections* od 3. februara 2003, General List N° 122.

113 Dokumentat Ujedinjenih nacija. A/47/485.

150. SFRJ je potpisala i ratifikovala Ženevske konvencije iz 1949. 21. aprila 1950. i dva Dodatna protokola iz 1977. 11. juna 1979. godine, što je činjenica koja jasno ukazuje da je u vreme raspada SFRJ bila visoka strana ugovornica Ženevskih konvencija iz 1949. i dva dodatna protokola. Stoga se može zaključiti da je 1998. i 1999. godine međunarodno humanitarno pravo propisano u četiri Ženevske konvencije iz 1949. godine i dva Dodatna protokola iz 1977. godine bilo primenljivo na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije.

151. U zavisnosti pre svega od klasifikacije situacije na Kosovu kao oružanog sukoba i dalje od utvrđivanja karaktera oružanog sukoba kao međunarodnog ili onog koji nije međunarodni, sledeći korak je razmatranje primenljivog skupa pravila.

152. U slučaju oružanih sukoba, civili su zaštićeni sledećim skupovima pravila. Pre svega, moraju biti zaštićena ljudska prava propisana Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. Ta prava su dalje razrađena u dva međunarodna pakta iz 1966. godine, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR).

153. ICCPR posebno služi kao dobar izvor materijala jer njegov član 4 jasno propisuje da se u vremenima proglašene javne vanredne situacije u određenoj meri može odstupiti od ljudskih prava, ali takođe propisuje da se od prava propisanih članovima 6, 7, 8 (stavovi 1 i 2), 11, 15, 16 i 18 ni pod kojim okolnostima ne može odstupiti. Prava o kojima je reč su neotuđivo pravo na život iz člana 6 ICCPR, apsolutna zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja propisana članom 7 ICCPR, zabrana ropstva, trgovine robljem i potčinjenosti iz člana 8 ICCPR, stavovi 1 i 2, zabrana kazne zatvora samo po osnovu nemogućnosti ispunjenja ugovorne obaveze propisana članom 11 ICCPR, zabrana retroaktivnosti u krivičnom pravu iz člana 15 ICCPR, pravo na priznavanje osobe pred zakonom u članu 16 ICCPR i sloboda savesti, misli i veroispovesti propisana članom 18 ICCPR.

154. Međutim, zaštita civilnog stanovništva tokom oružanih sukoba je, pre svega, obuhvaćena Ženevskim konvencijama od 12. avgusta 1949. i njihovim Dodatnim protokolima iz 1977. godine.

155. U slučaju da je sukob klasifikovan kao oružani sukob koji nije međunarodnog karaktera, primenjuje se član 3. Ženevske konvencije iz 1949. i Dodatni protokol II. Član 3 daje osobama koje ne učestvuju aktivno u neprijateljstvima niz prava koja se primenjuju bez ikakve razlike po osnovu rase, boje kože, veroispovesti, pola, rođenja ili bogatstva i sličnih kriterijuma. Ova prava uključuju zabrane nasilja nad životom ili fizičkim integritetom, uključujući mučenje i nehumano, svirepo, ponižavajuće i degradirajuće postupanj,¹¹⁴ uzimanje talaca i izricanje kazni i pogubljenja bez prethodne presude redovno konstituisanog suda.

156. Posledično, Dodatni protokol II ponovo utvrđuje obim i princip nepovoljne razlike, što znači da se zaštita mora pružiti svim ljudima bez ikakve razlike po gore navedenim osnovama, u njegovim članovima 1 i 2. Licima koja ne učestvuju aktivno u neprijateljstvima, ili to nikada nisu ili su prestala da čine, garantuju se osnovna prava iz člana 4. Dodatnog protokola II, i to zabrana „*nasilja nad životom, zdravljem i fizičkim ili psihičkim blagostanjem osoba, posebno ubistva, kao i surovog postupanja kao što je mučenje, sakaćenje ili bilo koji oblik telesnog kažnjavanja*“ (član 4, stav 2, tačka a), kolektivno kažnjavanje (čl. 4 st. 2 t. b), uzimanje talaca (čl. 4 st. 2 t. c) i dela terorizma (čl. 4 st. 2 tačka d). Štaviše, zabrane povrede ličnog dostojanstva (čl. 4 st. 2 tačka. e) sagledane u vidu ponižavajućeg i degradirajućeg postupanja, ali i silovanje, prisilna prostitucija i svaki drugi oblik nedostojnog napada, svi oblici ropstva i trgovine robljem (čl. 4 st. 2 tačka f), pljačka (čl. 4 st. 2 tačka g) i pretnje izvršenjem nekog od navedenih dela (čl. 4 st. 2 tačka h). Sva ova prava se obrađuju u nastavku.

157. Od posebnog značaja za zaštitu civilnog stanovništva tokom oružanog sukoba koji nije međunarodni su i članovi 13 do 18 koji se pod zaglavljem Glave IV bave zaštitom civila, koji uvek treba da budu zaštićeni od opasnosti koje mogu nastati iz vojnih operacija, kao što to precizira član 13, koji takođe propisuje da civili i civilni objekti ne smeju biti meta napada.

158. Član 14 štiti pogodnosti od suštinskog značaja za opstanak civila, kao što su hrana, voda za piće, kao i stoka ili usevi, na primer. Opasni

114 Druga dva su klasifikovana kao povrede ličnog dostojanstva shodno članu 3, stav 1 tačka c četvrte Ženevske konvencije.

objekti i radovi zaštićeni su članom 15, kulturna baština i bogomolje članom 16. Član 17. strogo zabranjuje proterivanje civila.

159. Međutim, ako se radi o međunarodnom oružanom sukobu, važi četvrta Ženevska konvencija iz 1949. i prvi Dodatni protokol iz 1977. godine, koji su sveobuhvatniji od prilično restriktivnih normi člana 3. Četvrte Ženevske konvencije i Dopunskog protokola II. Ženevska konvencija broj četiri štiti civile u slučaju oružanog sukoba (deo I), ali uključuje i norme koje se odnose na okupirane teritorije (delovi I i III) i slučaj stranaca na konfliktnom području (deo II). Štaviše, zaštita interniraca je propisana delom IV.

160. Dalje, Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, koju je usvojila Generalna skupština UN Rezolucijom 260 A (III) od 9. decembra 1948. godine, mora se uzeti u obzir pošto zabranjuje genocid i definiše ga kao čin koji je učinjen sa namerom da uništi ceo ili jedan deo jedne nacionalne, etničke, rasne ili verske grupe, kako je navedeno u članu 2. Dela genocida sastavljena su, prema definiciji iz člana 2, tačke a do d, ubistva članova grupe, teške telesne ili psihičke povrede nanete članovima grupe, namerno nanošenje grupi životnih uslova koji su sračunati da dovedu do njenog fizičkog uništenja u celini ili delimično, nametanje mera sa namerom da se spreči rađanje u grupi i prinudno prebacivanje dece iz grupe u drugu grupu.

161. Što se tiče sprovođenja ovih međunarodnih obaveza prema domaćem pravu, mogu se dati sledeća zapažanja.

162. Zakon o odbrani Republike Srbije iz 1991. godine nije uredio pitanje kazni za kršenje običaja ratovanja, jer su propisi SFRJ koji se odnose na ratno pravo i Krivični zakonik SFRJ sadržali odredbe o zločinima protiv čovečnosti a međunarodno pravo važilo je i na Republiku Srbiju, kao državu članicu SFRJ.

163. Nakon osnivanja SRJ, prema članu 19. Zakona o odbrani SRJ, pripadnici VJ uključeni u oružana dejstva, bili su u obavezi da se u svim okolnostima pridržavaju pravila međunarodnog ratnog prava i drugih pravila koja se odnose na humano postupanje prema ranjenima i zarobljenicima i zaštitu civilnog stanovništva.

Predsedništvo SFRJ donelo je Naredbu o primeni međunarodnog ratnog prava u oružanim snagama SFRJ.¹¹⁵

Kada je reč o ustavnom Zakonu o sprovođenju Ustava SRJ¹¹⁶ kojim se uređuje uključivanje saveznih zakona i propisa u pravni sistem SRJ ostala je na snazi Naredba Predsedništva SFRJ.

164. Sa stanovišta Naredbe, predsednik SRJ

- 1) je trebalo da bude obavešten o ratnim zločinima i mogao je da izrekne kaznene mere podređenim oficirima koji ga nisu obavestili;
- 2) kao najviši vojni starešina, trebalo je da preduzme sve neophodne radnje da obezbedi poštovanje međunarodnog ratnog prava i da se postara da odgovorni oficir pokrene krivično gonjenje pojedinaca koji su prekršili međunarodno ratno pravo;
- 3) kao najviši vojni starešina bio je u obavezi da naredi potpunu istragu kršenja običaja ratovanja, prikupljanje dokaza, dostavljanje dokaza i pokretanje postupka pred vojnim sudom za odlučivanje o takvim povredama običaja ratovanja.

165. Što se tiče mera protiv MUP-a zbog kršenja pravila ratnog prava, položaj predsednika SRJ u sistemu odbrane i strukture VJ kao komandanta VJ podrazumeva mere prema jedinicama MUP-a i drugim organima koji su učestvovali, kao sastavni deo VJ podređen oficiru VJ, u izvršavanju borbenih zadataka (član 17).

166. Postupci MUP-a suprotni međunarodnom humanitarnom pravu koji nisu u vezi sa VJ trebalo je da su kažnjeni prema Krivičnom zakoniku i njegovim odredbama koje se odnose na zločine protiv čovečnosti i povrede međunarodnog prava.

115 Objavljeno u Službenom vojnom listu br. 7/1988.

116 Koristim prevod na engleski koji je objavilo Ministarstvo informisanja Republike Srbije, *Constitution of the Federal Republic of Yugoslavi* (Ustav Savezne Republike Jugoslavije), Beograd 1992, 43 – 52.

3.2. Rezolucije Generalne Skupštine Ujedinjenih nacija i Saveta bezbednosti

167. Neposredno nakon ukidanja autonomije Kosova, Generalna skupština je nizom rezolucija ocenila stanje ljudskih prava.¹¹⁷

168. Nakon što je već u Rezoluciji 47/147 od 18. decembra 1992. godine pozvale „srpske vlasti da se uzdrže od upotrebe sile, da odmah prekinu praksu „etničkog čišćenja“ i da u potpunosti ispoštuju prava pripadnika etničkih zajednica ili manjina“, Generalna skupština u Rezoluciji 48/153 od 20. decembra 1993. u stavu 18. rezimira kršenja ljudskih prava i poziva „vlasti Savezne Republike Jugoslavije“ da prema stavu 19. preduzmu sledeće mere:

“18. Najoštrije osude posebno mere i prakse diskriminacije i kršenja ljudskih prava etničkih Albanaca na Kosovu, kao i represiju velikih srazmera koju su počinile srpske vlasti, uključujući:

- (a) policijsku brutalnost prema etničkim Albancima, proizvoljne pretrese, zaplene i hapšenja, mučenje i zlostavljanje tokom pritvora i diskriminaciju u sprovođenju pravde, koji dovode do klime bezakonja u kojoj prolaze nekažnjeno krivična dela, posebno nad etničkim Albancima;
- (b) diskriminatorno razrešenje zvaničnika iz reda zajednice etničkih Albanaca, posebno iz policije i pravosuđa, masovno otpuštanje etničkih Albanaca sa profesionalnih, administrativnih i drugih stručnih pozicija u državnim preduzećima i javnim institucijama, uključujući nastavnike iz srpskog školskog sistema, i zatvaranje albanskih srednjih škola i univerziteta;
- (c) proizvoljno zatvaranje novinara iz zajednice etničkih Albanaca, zatvaranje masovnih medija na albanskom jeziku i diskriminatorno razrešenje osoblja iz reda zajednice etničkih Albanaca sa lokalnih radio i televizijskih stanica;
- (d) represiju koju vrši srpska policija i vojska.

117 Odlomci iz tekstova mogu se naći u Weller (ed.), *Crisis*, str 125 – 132.

19. Apeluje na vlasti Savezne Republike Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) da:

- (a) preduzmu sve neophodne mere da se odmah okončaju kršenja ljudskih prava nad etničkim Albancima na Kosovu, uključujući, posebno, diskriminatorne mere i praksu, proizvoljno pritvaranje i korišćenje mučenja, drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i pojavu likvidacija;
- (b) ukinu sve diskriminatorne propise, posebno one koji su stupili na snagu od 1989. godine;
- (c) ponovo uspostave demokratske institucije Kosova, uključujući parlament i pravosuđe;
- (d) nastave dijalog sa etničkim Albancima na Kosovu, uključujući i pod okriljem Međunarodne konferencije za bivšu Jugoslaviju;

20. Takođe podstiče vlasti Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) da poštuju ljudska prava i osnovne slobode etničkih Albanaca na Kosovu, i izražava stav da je najbolji način da se zaštite ljudska prava na Kosovu da se ponovo uspostavi njegova autonomija;... .”

169. Ova procena stanja ljudskih prava i apeli Generalne skupštine se zatim konstantno ponavljaju u rezolucijama koje su usledile.¹¹⁸

170. U ovom kontekstu je takođe važno napomenuti da se GS u rezoluciji 49/204, 23. decembra 1994. godine, poziva na mišljenje Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina da su gore citirane mere i prakse „predstavljale vid etničkog čišćenja .” U rezoluciji 50/190, 22. decembra 1995, GS je takođe „zabrinut svakim pokušajem upotrebe srpskih izbeglica i drugih sredstava da se promeni etnička ravnoteža na Kosovu... .”

171. Konačno, u rezoluciji 53/164, od 9. decembra 1998. godine, GS prema stavu 8 „snažno osuđuje veliki broj kršenja ljudskih prava koje su počinile vlasti Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore), policijske i vojne vlasti na Kosovu, koje uključuju likvidacije, neselektivne i široko

118 Rezolucija 49/204, 23. decembar 1994; 50/190, 22. decembar 1995; 50/193, 22. decembar 1995; 51/111, 12. decembar 1996; 51/116, 12. decembar 1996; 52/139, 1. decembar 1997; 52/147, 12. decembar 1997.

rasprostranjene napade na civile, neselektivno i široko rasprostranjeno uništavanje imovine, masovno prisilno raseljavanje civila, uzimanje civila za taoce, njihovo mučenje i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje, kršenje međunarodnog humanitarnog prava, uključujući zajednički član 3. Ženevskih konvencija od 12. avgusta 1949. i Dodatni protokol II uz konvencije, koji se odnosi na zaštitu žrtava oružanih sukoba koji nisu međunarodnog karaktera, i poziva vlasti Savezne Republike Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) da preduzmu sve neophodne mere da otklone ove neprihvatljive prakse;

172. Međutim, Savet bezbednosti UN prvo je 1998. godine počeo da se bavi situacijom na Kosovu. Da bi se sagledale obaveze sa kojima se Savezna Republika Jugoslavija suočavala kao posledica niza rezolucija Saveta bezbednosti UN, preporučuje se da se na isto osvrnemo u hronološkom redosledu, počevši od REZ 1160 SB od 31. marta 1998. godine.¹¹⁹

173. Pre svega, REZ 1160 SB stavlja embargo na oružje i prateći materijal Saveznoj Republici Jugoslaviji i Kosovu i zahteva redovne izveštaje od država o merama koje su preduzete kako bi se pridržavale embarga.¹²⁰ Dalje, zahteva da Savezna Republika Jugoslavija odmah preduzme neophodne korake za postizanje političkog rešenja i sprovođenje naznačenih radnji Kontakt grupe.¹²¹ Štaviše, obe strane u sukobu, vlasti Savezne Republike Jugoslavije kao i rukovodstvo zajednice kosovskih Albanaca, pozvane su da stupe u smislen dijalog pod okriljem Kontakt grupe imajući u vidu da istinski politički proces predstavlja jedini način da se porazi nasilje i terorizam u to vreme.¹²² Osim klauzula namenjenih međunarodnoj zajednici, ističe se i klauzula 17 REZ 1160 SB, koja prvo podstiče Tužilaštvo MKSJ da prikupi informacije, a drugo napominje da je Savezna Republika Jugoslavija u obavezi da sarađuje sa Tribunalom.

119 S/RES/1160 (31. mart 1998).

120 S/RES/1160 (31. mart 1998.) paragrafi 8, 9 i 12-101.

121 Kontakt grupa koju čine predstavnici Francuske, Nemačke, Italije, Rusije, Ujedinjenog Kraljevstva i Sjedinjenih Američkih Država, izdala je marta 1998. godine dva paketa preporučenih aktivnosti koje su naknadno prosleđene predsedniku Saveta bezbednosti UN. Vidi S/1998/223 od 12. marta 1998. i S/1998/272 od 27. marta 1998.

122 S/RES/1160 (31. mart 1998.) paragrafi 1 do 4.

174. Suprotno nameri nametnutih radnji, situacija na Kosovu postajala je sve gora, a Savet bezbednosti UN usvojio je REZ 1199 SB 23. septembra 1998,¹²³ u kojoj je prvo zahtevao od svih strana da prestanu sa neprijateljstvima, dogovore prekid vatre kako bi se omogućio smislen politički dijalog i poboljšala humanitarna situacija i izbegla humanitarna kriza. Štaviše, ovom rezolucijom je traženo da Savezna Republika Jugoslavija prekine sve akcije snaga bezbednosti protiv civilnog stanovništva i da povuče ove represivne snage, kako bi se omogućio međunarodni nadzor, od strane Posmatračke misije EK; da nesmetano akredituje diplomatske misije i da u saradnji sa Međunarodnim komitetom Crvenog krsta i Visokim komesarom UN za izbeglice omogući bezbedan povratak izbeglica i raseljenih lica, kao i pristup humanitarnih organizacija i zaliha Kosovu.¹²⁴ S druge strane, Savet bezbednosti je zahtevao od kosovsko-albanskog rukovodstva da osudi terorističke akcije. Štaviše, Savezna Republika Jugoslavija je podsećena njene odgovornosti za bezbednost diplomatskog osoblja na svojoj teritoriji i obavezu da osoblju za nadzor omogući radnu klimu, bez pretnji upotrebom ili upotrebe sile. Na saradnju sa Tužilaštvom pozvani su svi organi vlasti u Saveznoj Republici Jugoslaviji, kao i kosovsko-albansko rukovodstvo. Osim toga, naglašeno je da je Savezna Republika Jugoslavija morala da izvede pred lice pravde one pripadnike snaga bezbednosti odgovorne za zlostavljanje civila i uništavanje imovine.

175. Savet bezbednosti UN je 24. oktobra 1998. usvojio REZ 1203 SB¹²⁵ u kojoj je od Savezne Republike Jugoslavije i rukovodstva kosovskih Albanaca tražio potpuno poštovanje svih aspekata REZ 1160 SB od 31. marta 1998. i REZ 1199 SB od 23. septembra 1998. godine. Pored potvrđivanja prava izbeglica i raseljenih lica na bezbedan povratak, eksplicitno se pominje i odgovornost Savezne Republike Jugoslavije da obezbedi uslove koji to omogućavaju.¹²⁶ Dalje operative klauzule sadrže obaveze saradnje sa Verifikacionom misijom OEBS-a na Kosovu i MKSJ-om.¹²⁷

123 S/RES/1199 (23. septembar 1998.).

124 S/RES/1199 (23. septembar 1998.) paragraf 4.

125 S/RES/1203 (24. oktobar 1998.).

126 Ibid paragraf 12.

127 Ibid paragrafi 6 i 14.

176. Kako SRJ nije ispoštovala nijedan od ovih zahteva, Savet bezbednosti UN se još jednom pozabavio pitanjem SRJ i Kosova u REZ 1207 SB od 17. novembra 1998. godine, reagujući na dopis tadašnjeg predsednika MKSJ, sudije Gabrielle Kirk-McDonald. Isti se prvenstveno dotiče pitanja saradnje sa Tribunalom i dostavljen je kako SRJ tako i rukovodstvu kosovsko-albanske zajednice.¹²⁸

177. Dalje nepoštovanje, koje je rezultiralo i žrtvama, prema navodima predsednika Saveta bezbednosti UN¹²⁹, kasnije je dovelo do još dve rezolucije tokom 1999. godine, REZ 1239 SB od 14. maja 1999,¹³⁰ i REZ 1244 SB od 10. juna 1999.¹³¹

178. REZ 1239 SB bavi se prvenstveno situacijom izbeglih i raseljenih lica i poboljšanjem njihove situacije, pozivajući države i organizacije da podrže ova lica i civile pogođene krizom. Još jednom se poziva na političko rešenje sukoba, jer bi se u suprotnom situacija samo pogoršala.¹³² Mora se uzeti u obzir da je ova rezolucija usvojena nakon što su vazdušni udari NATO snaga već bili u toku.

179. Na kraju, REZ 1244 SB od 10. juna 1999,¹³³ stavlja tačku na nepoštovanje imajući u vidu da krči put za uspostavljanje UNMIK-a, Privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu, zahtevajući punu saradnju od Savezne Republike Jugoslavije koja je pre ovog dana pristala na sve principe¹³⁴ u prilogu rezolucije.

128 S/RES/1207 (17. novembar 1998).

129 S/PRST/1999/2 (19. januar 1999).

130 S/RES/1239 (14. maj 1999).

131 S/RES/1244 (10. jun 1999).

132 S/RES/1239 (14. maj 1999.) paragrafi 2 i 5.

133 Ova rezolucija je usvojena samo 6 dana nakon obustave vazdušnih udara NATO-a.

134 Pomenuti principi su: u Prilogu I Opšti principi usvojeni na sastanku G8-ministara spoljnih poslova u Petersbergu 6. maja 1999. i u Prilogu II principi za rešavanje krize na Kosovu. Ove poslednje je SRJ prihvatila 2. juna 1999. godine.

3.3. Zaključci

180. SFRJ je bila u obavezi da se pridržava međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog ratnog prava, kao potpisnica međunarodnih konvencija, kao što su Ženevske konvencije iz 1949. godine i njihovi Dodatni protokoli iz 1977. godine, Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. ili Konvencija protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kazni. Generalno, ove međunarodne obaveze štite civilno stanovništvo u oružanim sukobima međunarodnog i nemeđunarodnog karaktera od svih oblika genocida i etničkog čišćenja u vidu ubijanja, likvidiranja, okrutnog postupanja kao što su mučenje, sakaćenje ili bilo koji oblik telesnog kažnjavanja, silovanja, prisilne prostitucije, uništenja imovine i proterivanja civila.

181. Ove konvencije su takođe bile obavezujuće za SRJ, kako sa stanovišta ustavnog prava tako i sa stanovišta međunarodnog javnog prava i uvršćene su u domaći pravni poredak.

182. S obzirom na odnosne odredbe, predsednik SRJ je mogao da izrekne kaznene mere protiv njemu podređenih oficira Vojske Jugoslavije koji ga nisu obavestili o ratnim zločinima, a bio je dužan da naredi potpunu istragu i da pokrene postupak pred vojnim sudom. Ovo uključuje i mere protiv jedinica MUP-a koje su učestvovala u borbenim dejstvima. Pošto je predsednik SRJ bio odgovoran „da nadgleda sprovođenje sistema komandovanja“ (član 4. Zakona o Vojski Jugoslavije), imao je pozitivnu zakonsku obavezu da nadgleda postupke Vojske i nije mogao prosto da čeka izveštaje.

183. Postupci MUP-a koji nisu u vezi sa Vojskom Jugoslavije, trebalo je da budu kažnjeni prema Krivičnom zakoniku i njegovim odredbama koje se odnose na zločine protiv čovečnosti i međunarodno pravo.

184. Štaviše, između decembra 1992. i decembra 1998. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je niz rezolucija u kojima je izrazila ozbiljnu zabrinutost kada je reč o stanju ljudskih prava na Kosovu, usled policijske brutalnosti prema etničkim Albancima, proizvoljnih pretresa, zaplena i hapšenja, mučenja i zlostavljanja tokom pritvora i diskriminacije

u sprovođenju pravde, masovnom otpušanju etničkih Albanaca sa profesionalnih, administrativnih i drugih stručnih pozicija u državnim preduzećima i javnim institucijama, uključujući nastavnike iz srpskog školskog sistema, i zatvaranje albanskih srednjih škola i univerziteta; proizvoljno zatvaranje novinara iz reda etničkih Albanaca, zatvaranje masovnih medija na albanskom jeziku i diskriminatorno razrešenje osoba iz reda zajednice etničkih Albanaca iz lokalnih radio i televizijskih stanica.

185. Generalna skupština je u tim rezolucijama pozivala vlasti u Saveznoj Republici Jugoslaviji da preduzmu sve neophodne mere da odmah stanu na put kršenjima ljudskih prava, da ukinu sve diskriminatorne propise i da ponovo uspostave demokratske institucije na Kosovu, uključujući Skupštinu i sudstvo.

186. Međutim, uprkos činjenici da nijedna od rezolucija Generalne skupštine nije imala pozitivan efekat, Savet bezbednosti UN je počeo da donosi rezolucije tek marta 1998. godine. U nizu rezolucija koje su usledile nakon ove prve rezolucije, SB zahteva od da SRJ prekine sve akcije snaga bezbednosti protiv civilnog stanovništva i da izvede pred lice pravde one pripadnike snaga bezbednosti odgovorne za zlostavljanje civila i uništavanje imovine, kao i da odmah preduzme sve mere za postizanje političkog rešenja i ostvari saradnju sa MKSJ-om.

187. Međutim, SRJ nije ispoštovao nijednu rezoluciju SB. Na kraju, Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti od 10. juna 1999. godine pružila je osnovu za uspostavljanje UNMIK-a, koji je preuzeo svu zakonodavnu, upravnu i sudsku vlast na Kosovu.

Biografija

Joseph Marko, rođen 1955. godine je profesor emeritus uporednog javnog prava i političkih nauka na Univerzitetu u Gracu/Austrija sa užom specijalizacijom u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava u podeljenim društvima, uporednog federalizma i regionalizma i upravljanja konfliktima. Nekadašnji je međunarodni sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (1997 – 2002), imenovan od strane predsednika Evropskog suda za ljudska prava u skladu sa Dejtonskim sporazumom, kao i političko-pravni savetnik za ustavnu reformu u BiH visokog predstavnika Schwarz-Schillinga 2006/07. Od 1998 – 2002 i 2004 – 2006 bio je član Savetodavnog odbora Komiteta ministara Saveta Evrope u sklopu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. 2016/17 je angažovan kao pravni savetnik specijalnog predstavnika generalnog sekretara UN, Espena Eidea, za pregovore o ponovnom ujedinjenju Kipra. Od 1998 do 2020 godine bio je i naučni direktor Instituta za manjinska prava pri Evropskoj akademiji Bozen/Bolzano. Objavio je i uredio više desetina knjiga i više od 130 naučnih radova u svojoj naučno-istraživačkoj oblasti.

