

РАСПРАВА

УДК
341.24(497.11:497.115)“2013“:342.4(497.11)

Српска политичка мисао
број 4/2014.
год. 21. vol. 46.
стр. 347-353.

Ратко Марковић

УСТАВНОМ СУДУ СРБИЈЕ

**Стручно мишљење изложено на
јавној расправи од 24. јуна 2014.**

I

Два су уставноправна питања од значаја за решавање уставног спора о уставности и законитости „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ (у даљем тексту „Споразум“) од стране Уставног суда. Прво такво питање је својство Споразума као акта. Оно друго је да ли је Споразум исту материју коју су уредили Устав и закони уредио друкчије или је само разradio уопштене одредбе Устава и закона, односно утврдио политичке и правне оквире за посебан закон о суштинској аутономији Косова и Метохије, који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава, а на чије се доношење Република Србија обавезала важећим Уставом од 2006.

II

У вези с питањем својства Споразума, тј. питањем шта је Споразум, какав је то акт, може се приметити следеће. Но, пре што се буде изложило мишљење о томе шта Споразум јесте, да се, у циљу избегавања лутања, укаже на то шта Споразум није.

Споразум није међународни уговор у смислу Устава Србије и важећег матичног закона. Он није закључен са једном или више држава или са једном или више међународних организација, после чега би га Народна скупштина потврдиле својим законом, будући да својом садржином Споразум „одступа од постојећих законских решења“ (члан 14, став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора). Додуше, Србија је Споразум закључила с једном међународном организацијом – ЕУ, али предмет Споразума нису односи између Србије и ЕУ, него односи између Србије и Косова. Њиме Србија омогућује Републици Косово да успостави државне функције на читавој територији Косова и Метохије, а за узврат Република Косово гарантује српској националној мањини на Косову повезивање општина с већинским српским становништвом и представљеност Срба из општина на северу Косова у Косовској полицији и судству тога региона. Да ЕУ стварно није уговорна страна него је то Косово, произлази из изричитих одредаба тачака 13, 14. и 15. Споразума, у којима се наводе „две стране“, од којих је једна, свакако, Србија, док друга, свакако, није ЕУ, јер не може ЕУ сама себи блокирати напредак ка ЕУ, као што логички није могуће да ЕУ, уз помоћ ЕУ оснује Одбор за имплементацију Споразума. Дакле и кад би се узело да две стране чији су представници парафирали Споразум имају уговорну способност за закључивање међународног уговора, Споразум би био симуловани међународни уговор. Из садржине и духа Споразума произлази да су Република Србија и Република Косово две једнакоправне стране уговорнице тог симулованог уговора.

Споразум није ни политички акт, иако му је садржина чисто политичка, јер он није појединачни акт. У теорији се узима да су политички акти или „акти владе“ појединачни акти које највиши носиоци власти доносе слободно, невезани правом, водећи се државним разлогом или разлогом политичке умесности. Ти акти због тога не подлежу оцени законитости у управном спору. У систему одређивања управног спора на основу генералне клаузуле, навођењем генусних својстава акта против којег се тај спор може водити, политички акти обично се таксативно набрајају, системом тзв. негативне енумерације.

Споразум је настао као неформални писани политички договор учесника дијалога у Бриселу – Дачић, Ештон, Тачи, а онда је његова садржина добила спољашњу форму општег акта Владе, под именом „закључак“ и општег акта Народне скупштине, под именом „одлука“. Тако је Споразум постао саставни део ова два општа акта из номенклатуре општих аката позитивног права, а то значи да

је Споразум постао општи акт позитивног права Републике Србије, који има опште дејство. Јер, да нема опште дејство, по њему не би требало ни поступати, тј. не би га уопште требало примењивати у неодређеном броју случајева. Једнократном применом, престало би његово важење. Чим се примењује у множини случајева, а примењивао се, Споразум самим тим има опште дејство. Из њега „извире“ право, тачније неправо.

Споразум садржан у актима под другим именом није акт председника Владе, јер овај нема овлашћење за доношење општих аката, нити високе представнице ЕУ за спољну политику и безбедност, јер она није орган државе Србије. Споразум – то је општи акт Владе (закључак), који је својим општим актом потврдила и прихватила Народна скупштина (одлука). А прихватити значи „усвојити“, „одобрити“. Посредством тих аката првобитно парафирани споразум од стране поменутих званичника је уведен („прихваћен“) као општа норма у правни поредак Републике Србије. Тек тада је он постао општа правна норма с општим правним дејством. Друкчије, он не би могао обавезати правно, него само политички, јер правотворци у смислу Устава нису председник Владе, који није посебан државни орган, нити међународни високи званичник.

Овако заобилазна и увијена форма увођења Споразума у правни поредак Србије примењена је из два разлога. Најпре, није се хтела следити методологија инкорпорисања међународног уговора у унутрашњи правни поредак, како се тиме Споразуму не би дало својство међународног уговора и тиме „другој страни“ сувише провидно признало својство државе. Уз то, тако би се Споразум изложио опасности уставносудске контроле са сасвим предвидљивим исходом. С друге стране, да би Србију могао правно обавезивати, Споразум је правно прокријумчарен у акту Владе и акту Народне скупштине, од којих први, како би се сакрило својство Споразума као општег акта, уопште није објављен, док у другом није објављен текст у којем је садржан Споразум. Тиме је на прикривен начин Србија омогућила да се на територији њене Аутономне покрајине Косово и Метохија конституише Република Косово. Ипак, Народна скупштина је прихватањем извештаја Владе својим општим актом који је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“ на посредан начин објавила садржину тог извештаја, чији је саставни део Споразум објављен „у оригиналу на енглеском језику и у преводу на српски језик“ (стр. 23). Тако је заокружено својство Споразума као општег акта, који производи општа правна дејства. Република Србија је донела неколико општих и појединачних правних аката у циљу „имплементације“ Споразума, а на

правне обавезе из Споразума позивају се и ЕУ и Република Косово, стране државе и међународне организације. Споразум није, дакле, тајна конвенција чију садржину знају само њени уговорачи, него општи акт унутрашњег права доступан уставној контроли.

Суштина, иначе кратког текста Споразума, је у одрицању Србије од свих функција државне власти на територији своје Аутономне покрајине Косово и Метохија у корист самопроглашене Републике Косово и тиме у прећутном прихватању једностране сецесије те покрајине. Да замагли овакву суштину, политички чинилац је прибегао многим лукавствима. Да не би изгледало да преговарају два равноправна партнера који имају једнако својство државе, преговори у Бриселу се, по именима главних градова преговарача, називају „преговори између Београда и Приштине“, да би се прикрило формално својство Хашима Тачија, говори се о дијалогу „са Привременим институцијама самоуправе у Приштини“, да би се сакрила садржина Споразума, он се „прихвата“ закључком Владе и постаје његов саставни део, али се тај закључак не објављује. Народна скупштина, пак, „прихвата“ извештај Владе с маратонским насловом, срачунатим на то да опсени простоту, у којем је и текст Споразума, али се сам текст извештаја Владе не објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ као прилог објављеној одлуци. Не треба бити једнак правни лисац па разумети смисао ове вербалне акробатике – да Споразум избегне гиљотину уставној контроли. Сва та настојања, ипак, нису ниуколико променила правну природу Споразума – он је општи акт с непосредним правним дејством. Саставни део правног режима општих аката је да сви они подлежу уставној контроли.

III

Друго уставноправно питање је да ли Споразум својом садржином одступа од Устава и закона. Споразум је у правни систем Републике Србије уведен подзаконским актима и већ због тога он не би могао односе уређене Уставом и законима уредити друкчије од Устава и закона. Ипак, Споразум је у четири питања односе уредио супротно Уставу и закону. Та питања су следећа: Заједница српских општина на Косову, постојање јединствених полицијских снага на Косову, подвођење организације и функционисање судова на Косову и Метохији под јединствени судски и правни систем Косова и организовање локалних избора на северу Косова у складу са косовским законима.

Заједницу општина формирају општине на Косову у којима су Срби већинско становништво. Надлежности су јој оне исте које има локална самоуправа у складу с Европском повељом о локалној самоуправи и матичним законом Косова и оне не иду изнад тог нивоа. Централна власт, а то је власт државе Косово, може јој пренети и друге надлежности. Заједница је представљена у централним властима, конкретно у саветодавном већу заједница општина. Гарант Заједнице српских општина је „меродавно право“ и „уставно право“ – јасно је чије, оно Републике Косово. Заједница је категорија правног система Републике Косово, а Република Србија, будући да је реч о институцији у туђој држави нема никакве надлежности у вези са Заједницом. Заједница је облик изражавања и заштите права српске националне мањине у Републици Косово. Као таква, она је облик заштите српског становништва у туђој држави. У Србији, с обзиром на уставну дефиницију те државе, таква Заједница би била неумесна, јер су, са становишта српског Устава, све општине у Србији српске. Да Споразум сматра да је Косово и Метохија у Србији, еквивалент Заједници српских општина била би заједница албанских општина. А да је, опет, Косово аутономна покрајина, Заједница српских општина била би аутономија у аутономији.

Као све државе у свету, Република Косово ће на основу Споразума имати јединствене полицијске снаге, под називом „Косовска полиција“. Четири општине на северу Косова, у којима већинско становништво чине Срби, имају регионалног команданта полиције који ће бити „косовски Србин“, што значи Србин из државе Косово, тј. грађанин Косова, дакле, Србин у расејању, јер да је Косово у Србији довољно би било рећи „Србин“. Њега именује Министарство унутрашњих послова Косова са списка који сачине градоначелници четири општине у име Заједнице српских општина. Састав Косовске полиције на северу Косова одговараће националном саставу становништва четири општине са српском већином. Све су то начини мањинске заштите неалбанског становништва у односу на већинско албанско, без обзира на сву гиздавост одредбе косовског Устава од 2008. о Републици Косово као „држави својих државља-на“ (члан 1. став 2).

Као и полиција, и судска власт ће на основу Споразума бити обједињена и функционисаће у оквиру јединственог правног система Косова. Ради мањинске заштите српске националне заједнице, Апелациони суд у Приштини успоставиће веће у којем ће већину судија чинити „косовски Срби“, које ће бити надлежно за све општине у којима су Срби већинско становништво. Једно одељење

Апелационог суда имаће сталну канцеларију у северној Митровици, а у сваком већу тог одељења већину судија чиниће „косовски Срби“. Да је Република Косово стварно држава својих држављана, као што се то каже у њеном Уставу, облици мањинске заштите „косовских Срба“ не би били уопште потребни.

Доминијум Републике Косово на територији српске Аутономне покрајине Косово и Метохије заокружен је одредбом Споразума (тачка 11) према којој ће се у северним општинама избори организовати 2013, у складу са законом Косова и опет, гиздавости ради, „међународним стандардима“. А Устав Србије каже да је правни поредак у држави јединствен и да не постоји други законодавац осим Народне скупштине.

Смисао Споразума је да омогући да Република Косово на читавој територији некадашње српске Аутономне покрајине Косово и Метохија неометано врши све државне функције. То значи да престаје важење правног система Србије на северу Косова и сваки облик институционалног постојања државе Србије на Косову и Метохији. Споразумом Србија је трајно абдицирала од поседовања и вршења свих функција државне власти на територији која је, уставноправно гледано, њена аутономна покрајина. Као накнаду и уздарје, Република Косово даје „косовским Србима“ Заједницу српских општина, обезбеђује подударност састава Косовске полиције на северу Косова с националним саставом становништва и канцеларију одељења Апелационог суда у Северној Митровици. Све су то гаранције мањинском српском народу у туђој држави. Европа је, са своје стране, гарантовала Србији отпочињање преговора са њом за чланство у ЕУ. Тако је Србија трампила Косово и Метохију за Европу, тј. за евентуално чланство у ЕУ.

Уставни правници би рекли да је Споразумом промењен Устав Србије супротно уставним одредбама о промени Устава. Политичари кажу да је то довођење Устава у сагласност са стварношћу, која је, када је реч о Косову и Метохији, с ону страну Устава. Тиме се уместо уставности и законитости уводи нови параметар за оцену ваљаности правних аката и права уопште – сагласност са стварношћу. Та замена мерила ваљаности права води у неуставност и лабави правну свест грађана – свест да право обавезује. Обезвређивање Устава је кад се каже да само у Уставу Србије пише да је Косово у Србији. Подсмевати се браниоцима устава и уставности у стилу Томе Вучића Перишића – да с Уставом под мишку пробају да несметано оду на Косово и Метохију – значи подсмевати се Србији као уставној и правној држави. Та досетка губи од духовитости и

постаје цинизам најгоре врсте кад се зна да онај ко је изговара стоји на челу државног органа који је по Уставу овлашћени предлагач за промену Устава.

Споразум је изишао из уставних оквира и кад би се узело да је он „материјал“ и „грађа“ за израду уставног закона о суштинској аутономији на Косову и Метохији, на чије се доношење Република Србија обавезала чланом 182. став 2. свог Устава. Споразумом је Косову и Метохији дато много више од суштинске аутономије – тој покрајини Србије дата је пуна и, бар што се Србије тиче, ничим умањена државност. После Споразума некадашња Аутономна покрајина Косово и Метохија употпуњује сва три спољашња елемента државности – територију, становништво и највишу власт над њима, па с пуним формалноправним покрићем може својим актом променити име у „Република Косово“.

IV

Да закључимо мишљење о два споменута спорна уставно-правна питања у овом уставном спору. Споразум је на противустанован начин променио Устав Србије. Споразум је општи акт, који се састоји од правних норми с непосредним правним дејством. Његова правна природа је из политичких разлога замагљена, али не и недокучива. Форме као што су „закључак“ и „извештај“ Владе и „одлука“ Народне скупштине употребљене су само да би навеле на погрешан траг и суд о томе шта је Споразум са становишта права и да ли он правно уопште постоји. Намерно се настојало да се Споразум изгуби у лавиринту правних смицалица, па да се потом, што би рекао Слободан Јовановић, „адвокатском мајсторијом“, која се састоји у „окретању и извртању параграфа“ покаже, кад то буде затребало, да Споразум и не постоји у правном поретку државе Србије. Уставни суд не би требало да дозволи да политичари, по ко зна који пут, доскоче правницима, унапред рачунајући на њихов формализам, који их, не ретко, спречава да виде истину. У овом уставном спору Уставни суд не брани само начело уставности којим се успоставља поредак у држави, него и углед и част правничке професије.

