

УСТАВНА РАСПРАВА И БРИСЕЛСКИ СПОРАЗУМ

УДК
341.24(497.11:497.115)“2013“:342.4(497.11)
Оригинални
научни рад

Српска политичка мисао
број 4/2014.
год. 21. vol. 46.
стр. 111-120.

Владан Петров

Правни факултет, Универзитет у Београду

УЗ ДИЛЕМУ О КОНТРОЛИ УСТАВНОСТИ БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

Сажетак

Овај рад је у форму научног чланка преточено излагање аутора који је био учесник јавне расправе у поступку за оцену уставности Првог споразума о принципима нормализације односа Београда и Приштине, тзв. Бриселског споразума. Дајући свој одговор на питање природе тзв. Бриселског споразума, указујући на његову садржинску неуставност итд., аутор нема дилему да у сукобу начела супрематије Устава и начела политичке целисходности у уставној држави предност мора имати прво. Какву год одлуку Уставни суд да донесе, овај текст је покушај да се допринесе сведочењу о периоду у којем се Уставни суд нашао пред тешком дилемом између лојалности Уставу, чија је реалност у значајној мери доведена у питање, с једне, и препуштања политици да ово питање реши прихватајући становиште да је Бриселски споразум политички, а не правни акт, с друге стране.

Кључне речи: Бриселски споразум, политички акт, правни акт, уставни закон о суштинској аутономији КиМ, лојалност Уставу.

1. УВОД

Први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине, тзв. Бриселски споразум, потписан је 19. априла 2013. године у Бриселу. Покренут је поступак за оцену уставности овог споразума. Крајем јуна 2014. одржана је јавна расправа у Уставном суду. Овај текст је наше излагање на тој расправи, преточено у научни чланак. Какву год одлуку Уставни суд да донесе, овај текст ће бити допринос сведочењу о једном периоду наше политичке и уставне историје у којем се Уставни суд нашао пред тешком дилемом да ли да буде лојалан Уставу, чија је реалност у значајној мери доведена у питање, или да препусти политици да ово питање реши и прихвати становиште да је Бриселски споразум политички, а не правни акт.

2. ЗАШТО ПРИРОДА ПАРАФИРАНОГ СПОРАЗУМА НИЈЕ НИ ПРЕТХОДНО НИ ОСНОВНО ПИТАЊЕ У СПОРУ?

Централни део реферата судије известиоца почиње на 16. и завршава се на последњој 18. страни (део VII). У овом, убедљиво најкраћем делу изложена су сва уставноправна питања, која се, по мишљењу судије известиоца, постављају у овом спору.

У реферату се питање *природе и карактера* оспореног „парафираног Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ (у даљем тексту: Споразум) одређује најпре као „основно и претходно“, затим као „основно спорно питање“, најзад као „суштинско питање“. *Прво*, премда може изгледати као чисто термилошка недоследност, *квалификовање истог питања на различите начине* није *прихватљиво*.

Друго, претходно питање је питање од чијег претходног решења зависи доношење коначне одлуке у спору. Оно је предуслов за одлучивање о меритуму, али само није меритум, тј. главни предмет спора. Дакле, *једно питање не може бити истовремено и претходно и основно, тј. главно*.

Треће, у спору о уставности Статута АП Војводине, судија извештач је сматрао да је прво начелно и најважније питање „одређивање карактера, правне природе и предмета Статута“. ¹⁾ То је био пример претходног питања, које је морало бити решено да би се решио предмет спора, односно питање (не)уставности Статута. Питање које је у овом спору постављено и гласи „да ли оспорени

1) Реферат судије известиоца мр Томислава Стојковић у предмету ИУо-360/2009.

акт представља међународни уговор који је део унутрашњег правног поретка Републике Србије или се пак ради о политичком акту/документу који је резултат одређене фазе политичких преговора са представницима привремених институција самоуправе на Косову и Метохији итд.“ није претходно питање. Од одговора на то питање не зависи решење предмета спора, већ да ли Уставни суд уопште може да одлучује у том предмету. *То питање Уставни суд морао је да реши у претходном поступку. Уставни суд се могао огласити ненадлежним да је квалификовао Споразум као чисто политички акт.* Политички акти²⁾ су слободни акти који не подлежу оцени уставности и законитости, оцењују се мерилима политичке целисходности, а санкције према онима који их предузимају су политичке природе. Њима се остварује тзв. функција владе, која подразумева предузимање најзначајнијих мера у унутрашњој и спољној политици земље.³⁾

Уставни суд је предузео радње у претходном поступку, поступао поводом предлога овлашћеног предлагача и заказао јавну расправу. Јавна расправа је обавезна фаза у поступку оцене уставности и законитости (уз изузетке предвиђене чланом 37. ставом 2. Закона), која служи да се расправе уставноправна питања од значаја за доношење коначне одлуке. Она се везује за расправу и одлучивање, а не за претходни поступак.⁴⁾ Испуњеност процесних претпоставки, а то значи и *подобност акта да буде предмет оцене уставности и законитости, не може се утврђивати на јавној расправи.*⁵⁾ Заказивањем и одржавањем јавне расправе Уставни суд се *правно обвезао да, и на основу материјала којег је добио на јавној расправи, одлучи о предмету спора.*

Дакле, *питање да ли је Споразум међународни уговор или политички акт* није претходно питање, него *питање испуњености једне процесне претпоставке за вођење поступка. Уласком у ову*

2) У француској теорији, то су акти владе (*actes de gouvernement*) чија је основна одлика да не подлежу контроли уставности. Имају за предмет односе између уставних јавних власти (*les pouvoirs publics constitutionnels*), односе између Француске и страних држава, као и међународне односе. Објашњење за посебан режим ових аката налази се у политичкој димензији функције владе за разлику од њене извршне димензије. Вид. M. de Villiers, A. le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2013, p. 2. У српској уставноправној литератури, види Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 99-111.

3) Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014, стр. 172.

4) То произлази из структуре Закона о Уставном суду. У делу VI, одељак 1, после тачке а) учесници у поступку и тачке б) претходни поступак, следи тачка в) јавна расправа.

5) То се види из члана 50. става 3. Пословника о раду Уставног суда: „После излагања судије известиоца, учесници у поступку износе и образлажу мишљења и чињенице од интереса за разјашњење стања ствари“.

фазу поступка, Уставни суд је искључио могућност квалификовања Споразума као политичког акта. Суд је, у том погледу, исправно поступио.

Дилема о томе да ли је Споразум правни или политички акт остала је, међутим, у реферату судије известиоца. Ова дилема квалификује се као „суштинско питање“ из којих остала произлазе или се на њих ослањају (нпр. да ли се Одлука Скупштине о прихватању Извештаја Владе о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини итд. „може сматрати актом о потврђивању међународног уговора без обзира на то што по својој форми, садржини и поступку који је претходио њеном усвајању не испуњава Законом прописане услове“ или „таква Одлука има карактер акта о давању политичке сагласности Народне скупштине Влади за предузимање одређених активности које спадају у домен вођења политике“). Такво постављање ствари у најкраћем, а најважнијем делу реферата *ствара основану сумњу да Уставни суд у овом спору припрема „терен“ за одустанак од мериторног одлучивања.*

3. ЗАШТО СПОРАЗУМ НЕ ТРЕБА СМАТРАТИ ПОЛИТИЧКИМ АКТОМ?

Прво, у важећем праву, није повучена линија разликовања између правног и политичког акта. Нпр. у теорији се акт о распуштању парламента сматра политичким актом. Шеф државе, сам или на предлог Владе, доноси акт о распуштању који не подлеже контроли уставности. У нашем праву, међутим, председник Републике доноси указ о распуштању Скупштине. На тај начин, политички акт добија правну форму. Такав акт би могао бити предмет контроле формалне, али не и материјалне уставности (нпр. уместо указом, председник Републике распусти Скупштину одлуком или то учини без образложеног предлога Владе који мора да претходи указу о распуштању). Пренето на случај оспореног споразума, може се рећи да је питање да ли је Споразум међународни уговор или политички акт погрешно постављено. Питање које се може поставити је да ли је Споразум међународни уговор закључен у прописаној форми или није. Друго, ако је Споразум искључиво политички акт, он не може непосредно производити правна дејства. За његово спровођење је неопходно доношење правних аката Републике Србије. План за имплементацију, који се спомиње у тачки 12. Споразума није правни акт Републике Србије, нити је правни акт уопште. Треће, и најважније, један политички акт ма колико правно „слободан“, не може рушити темеље постојећег уставног по-

ретка државе. Политички акти, премда измичу контроли уставности и законитости, служе „извршавању диспозиција устава“.⁶⁾ У теорији се још каже да је функција владе, која се остварује путем политичких аката, „надзор над очувањем устава и његовом применом“.⁷⁾ У оспореном споразуму нема ни речи о српском уставу и српском праву, а нема ни државе Србије. Дакле, *овај споразум је негација саме дефиниције политичког акта и његовог смисла који није строго регулисан правом државе, али не може бити негација тог права, нити државе Србије.*

И кад би карактер међународног уговора био споран кад је о овом споразуму реч, *Влада је доношењем Закључка од 22. априла 2013. године, којим је у тачки 1. изричито прихватила Споразум као „саставни део овог закључка“, дала правну форму оспореном споразуму. Овај закључак, премда је међу актима које доноси Влада крајнут (закључке Влада доноси „кад не доноси друге акте“), неспорно је општи правни акт. Самим тим, он подлеже контроли уставности и законитости.*⁸⁾

4. МАТЕРИЈАЛНЕ НЕУСТАВНОСТИ СПОРАЗУМА – СПОРАЗУМ КОЈИ КРШИ НАЧЕЛА УСТАВА

Није потребно бити „истакнути правник“ да би се уочиле значајне материјалне неуставности тзв. Бриселског споразума, којима се повређују начела устава.

Прво, назив „Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа“. Назив овог споразума је недоречен и нелогичан. Недоречен, јер се из назива не види ко су субјекти, тј. стране чији се односи „нормализују“. Нелогичан, јер су, према Извештају Владе који је достављен Уставном суду, споразум парафирали Кетрин Ештон, Висока представница ЕУ за спољну политику и безбедност, и Ивица Дачић, председник Владе, али ЕУ и Србија нису субјекти, тј. стране које овим споразумом уређују („нормализују“) своје односе. У ствари, *назив невестио прикрива садржину и циљ споразума, а то је претварање АП КиМ у саставу Републике Србије у самоуправу за Србе у саставу тзв. државе Косово.*

Друго, оснивање Асоцијације/Заједнице општина у којима Срби чине већинско становништво на Косову, при чему ће правне

6) Ратко Марковић, *op. cit.*, стр. 168.

7) Исто.

8) Вид. Оливера Вучић, Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, пракса*, Досије студио, Београд, 2010, стр. 131 – 148.

гаранције (претпоставља се статуса ових заједница, *В. II*) пружити меродавно право и уставно право. Ако је нејасно *о ком „меродавном праву и уставном праву“ је реч*, из даљег текста Споразума јасно произлази да је реч *о праву Косова*.

Треће, сарадња општина учесница Заједнице у колективном спровођењу овлашћења оствариваће се у складу са надлежностима додељеним Европском повељом о локалној самоуправи и косовским законом. Дакле, јасно је да је меродавно право одговарајући међународни документ и „домаће“ право, само што то „домаће“ право није право Републике Србије, већ Косова.

Четврто, заједница општина ће вршити и друге додатне надлежности које јој могу делегирати централне власти. Пошто је *меродавно право закон Косова*, јасно је да је и *централна власт Косова*, а не Републике Србије.

Пето, оснивање *Косовске полиције и интегрисање припадника полиције Републике Србије са севера Косова у Косовску полицију*, као и припадника других српских безбедносних структура у еквивалентне косовске структуре је *заокруживање монопола силе као суштинског елемента суверености Косова*. Оваквим решењем девастира се преамбула Устава и сасвим занемарује члан 97. тачка 4. Устава у којем стоји да су одбрана и безбедност у искључивој надлежности Републике Србије.

Шесто, овим споразумом, у тачки 10, *предвиђено је интегрисање судске власти (чак се не спомиње да је реч о судској власти Републике Србије, В. II) и њено даље функционисање у оквиру правног система Косова*. Није овде реч о повреди члана 142. става 1. Устава, којим се одређује да је судска власт јединствена на целој територији Србије. О повреди овог члана би се могло говорити да је овим споразумом успостављен посебан судски систем Косова унутар правног система Републике Србије.⁹⁾ Овде је реч о *повреди начела Устава*, као што су *начело функционалне поделе власти на законодавну, извршну и судску, начело јединства правног поретка и начела јединства и недељивости територије Републике Србије („одрицање“ од судске власти Републике Србије на територији Ким и њено „утапање“ у судски систем Косова)*.

9) Истина, према Уставном оквиру за привремену самоуправу, као привремене институције самоуправе одређени су и судови. У том смислу, Устав Србије од 2006, у члану 142. ставу 1. не узима у обзир ове судове који постоје само на Косову, али се за судове према Уставном оквиру, ипак, не може рећи да су судови у оквиру правног система Косова. Прво, они су привремене институције. Друго, њихово постојање предвиђено је Уредбом о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову, коју је донео специјални изасланик Генералног секретара УН, на основу овлашћења које му даје Резолуција Савета безбедности УН 1244 (1999) од 10. јуна 1999.

Седмо, заокруживање локалне самоуправе за Србе на територији тзв. државе Косово и њено остваривање у пракси обезбеђује се путем општинских избора у северним општинама, заказаним за 2013. годину, који се одржавају (одржани су) у складу са косовским законима и међународним стандардима. Пошто то нису „српски“ општински избори на територији КиМ, већ „косовски“ општински избори на територији Косова, они немају утемељење у одговарајућим члановима Устава Србије.

5. ЗАШТО НИЈЕ МОГУЋЕ ДОНОШЕЊЕ УСТАВНОГ ЗАКОНА О СУШТИНСКОЈ АУТОНОМИЈИ КИМ КОЈИ БИ САДРЖАО РЕШЕЊА ИЗ СПОРАЗУМА?

Прво, премда је израз „суштинска аутономија“ непознат уставноправној науци и упоредној пракси територијалних аутономија у свету, он свакако означава облик политичке аутономије територијалне јединице у оквиру државе. Дакле, *уставни закон би морао да уређује територијалну аутономију КиМ у државноправном поретку Републике Србије, а не Косова*. Та аутономија била би аутономија *sui generis*, можда таква какву политички свет до сада није упознао, али би морала бити аутономија која се остварује на територији на којој се простире сувереност Србије.

Друго, Споразум не садржи решења која би бар потпомогла да се дефинише суштинска аутономија КиМ. Управо супротно, то је акт којим се обезбеђују две кључне правне ствари: 1) „*папирната*“ територијална аутономија КиМ из Устава замењује се локалном самоуправом за општине са већинским српским становништвом на северу КиМ; 2) укидају се последњи елементи на којима се заснива ефективна сувереност Републике Србије на територији КиМ, уклањањем остатака судске власти Републике Србије и заокруживањем судског система и система одбране и безбедности Косова. Дакле, овим споразумом, без формалне уставне промене, Устав Србије се додатно, у делу који се односи на КиМ, претвара у једну уставну „*уобразиљу*“.

Треће, Споразумом се повређују бројна начела Устава. Уставни закон о суштинској аутономији КиМ, премда закон *sui generis*, не може почивати на очигледним повредама тих начела. Он се не може изводити из „*страног права*“ друге државе, јер не би био закон Републике Србије, већ закон тзв. државе Косова, којег је формално донела Република Србија.

Управо овај трећи аргумент објашњава зашто је немогуће очекивати да се донесе уставни закон о суштинској аутономији КиМ који би се заснивао на тековинама Споразума. Права друга

страна у овом споразуму, коју чине носиоци политичке власти тзв. државе Косово, нема дилему у погледу тога шта је Споразум. То је за њих недвосмислено међународни уговор. Предмет тог уговора су односи између две државе, а уставни закон Србије је унутрашњи правни акт. Садржини Споразума није место у том правном акту. Дакле, за разлику од судије известиоца коме је једно од кључних питања у овом уставном спору и питање „да ли предмет овог споразума могу бити питања која су предмет унутрашњег правног поретка Републике Србије који је заснован на суверенитету и територијалној целовитости Републике Србије итд.“, права друга страна у Споразуму, већ дуго не поставља таква, да не употребим тежи израз из поштовања према Суду, сувишна питања. Она има свој одговор од којег не одступа.

Према томе, из претходно наведених разлога, *уставни закон којим би се верификовала решења Бриселског споразума, не би учинио Споразум уставним; тај закон би и сам био неуставан.*

6. КОЈА БИ БИЛА ЈЕДИНО ИСПРАВНА ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА У ОВОМ СПОРУ?

Оспорени споразум је, без сумње, општи акт чијим се спровођењем успоставља правно стање који није у складу са важећим уставом. То је суштина, а не да ли је овај акт правни или политички. Уставно одређење Уставног суда као самосталног и независног државног органа који штити уставност и законитост и људска и мањинска права и слободе“ обавезује га да се, зарад остварења сврхе свог постојања у уставном поретку, изјасни о једном једином, врло једноставном уставноправном питању које гласи: да ли је оспорени споразум, независно од његове правне квалификације, акт који је садржински у складу с Уставом или није. Тај устав, добро је познато, не одговора фактичком стању, кад је реч о АП КиМ, али није на Уставном суду да полемише о томе ни да Устав, такав какав је, по сваку цену прилагођава политичкој реалности. Али, ни да чека и ћути. На носиоцима политичке власти је да, с обзиром на широк демократски легитимитет који поседују, имајући у виду политику европских интеграција, процене да ли је тренутак за промену Устава која ће ближе одражавати фактичко стање. Сумњам да би се таква уставна промена могла извршити доношењем закона о суштинској аутономији КиМ, већ само темељном ревизијом Устава, која би значила уставноправну „ампутацију“ КиМ. До тада, мора се поштовати уставност и законитост као прво и основно начело

владавине права, која се од вербалне употребе у нашим приликама „похабала“ пре него што је реално успостављена.

Једино исправном одлуком Уставног суда у овом спору сматрам ону која би утврдила неуставност парафираног Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа у целини. Она не би аутоматски значила скретање Републике Србије с пута европских интеграција. Она би била израз лојалности важећем устава и сигнал да носиоци политички власти коначну пресеку. Тзв. европски пут за Србију је пут Србије без КиМ. Ако је тај пут највиши државни и национални интерес, што дефинишу политичке власти, а не Уставни суд, нека политичке власти обезбеде да тај пут буде уставан. То није задатак ни Уставног суда ни посленика уставноправне науке.¹⁰⁾

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић, Оливера/ Петров, Владан/ Симовић, Дарко: *Уставни судови бивших југословенских република*, Досије, Београд, 2010.
- De Villiers, Michel/ Le Divellec, Armel: *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2013.
- Марковић, Ратко: *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.
- Марковић, Ратко: *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014.
- Петров, Владан: „Размишљања о улози српске уставноправне науке у другој декади 21. века“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет у Нишу, Правни факултет у Крагујевцу, Ниш, 2011,
- Пословник о раду Уставног суда, „Службени гласник РС“, бр. 103/13.
- Реферат судије известиоца мр Томислава Стојковић у предмету ИУо-360/2009.
- Уредба бр. 2001/9 о Уставном оквиру за привремену самоуправу на Косову, http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/FrameworkPocket_SRB_Dec2002.pdf, 10/06/2014.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.
- Закон о Уставном суду, „Службени гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13 – Одлука УС.

10) Вид. о односу Уставног суда и уставноправне науке у Републици Србији на почетку 21. века: Владан Петров, „Размишљања о улози српске уставноправне науке у другој декади 21. века“, *Устав Републике Србије – пет година после (2006-2011)* (приредио: Милан Петровић), Правни факултет у Нишу, Правни факултет у Крагујевцу, Ниш, 2011, стр. 103 - 112.

Vladan Petrov

**REGARDING THE CONTROL
OF CONSTITUTIONALITY OF THE
BRUSSELS AGREEMENT**

Resume

In this paper the author presents his opinion expressed at the public hearing in the procedure of the assessing the constitutionality of the First Agreement on the Principles of the Normalization of the Relations between Belgrade and Pristina, i. e. the Brussels Agreement. Firstly, the author deals with the issue of the nature of the Agreement. The Agreement is brought into the legal order of Serbia by a sub-law act („conclusion of the Government“) which is without any doubt suitable to be an object of the assessing the constitutionality. Secondly, the author points to its material unconstitutionality (the Agreement breaks the basic principles of the Constitution). Thirdly, he explains why it is not possible (or permissible) to bring a consitutional law (“the special law which shall be adopted in accordance with the proceedings envisaged for amending the Constitution”, Article 182 of the Constitution) on a substantial autonomy of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija which shall include the solutions from the Agreement. Finally, the author gives his opinion on the question: „What is a right decision of the Court in this litigation?“ According to him, the right decision is the one which would declare the unconstitutionallity of the Brussels Agreement (or the conclusion in which the Government accepts the Agreement). He does not have a dilemma that in the conflict between the principle of the supremacy of the Constitution and the principle of the political appropriateness, the first one must be in favour in the constitutional state. Putting the Constitutional Court’s decision aside, this text is the author’s contribution to the testimony of a period in which the Constitutional Court has been facing the difficult dilemma between the loyalty to the Constitution, which reality has to the great extent brought into question, on one hand, and leaving to politics to solve the issue accepting the point of view that the Brussels Agreement is a political rather than a legal act, on the other.

Key words: the Brussels Agreement, political act, legal act, a constitutional law on the substantial autonomy of KiM, the loyalty to the Constitution.

* Овај рад је примљен 21. новембра 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. новембра 2014. године.