

Емилија Радмановац*

Примљено: 20.05.2015

УДК: 341.24

Стручни чланак

ПРАВНА ПРИРОДА БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

Предмет овог рада је анализа Првог међународног споразума, принципа који уређују нормализацију односа између Владе Републике Србије и Привремених самоуправних институција у Приштини, у јавности познатој као Бриселски споразум. Циљ рада је указивање на недоследност чинјавој институција његовој доношења, што нам даје повод за различиту интерпретацију његове правне природе и истовремену процену ефеката по српско становништво. Аутор даје критички осврт саме садржине Бриселског споразума. Осврнувши се на усаглашавање са унутрашњим правом и стављајући акценат на контролу уставности, аутор анализира све одредбе Бриселског споразума.

Кључне речи: међународни уговор, уговор унутрашњеј права, садржина Бриселског споразума, усаглашеност са Уставом РС.

І УВОД

Према важећем Уставу, Република Србија, у оквиру своје територије, обухвата две аутономне покрајине: Војводину и Косово и Метохију. Претензије према подручју Косова и Метохије, косовски Албанци су испољавали оружаним сукобима, угњетавањем, чак и формирањем паралелних институција, а позадина ових догађаја је била оптужба Србије за ратне злочине и етничко чишћење. То је био добар основ за слање НАТО трупа на територију Косова и Метохије. Након мировних преговора у Рамбујеу, где је Србија одбила да потпише ултимативни споразум, уследило је четворомесечно бомбардовање Србије. Кумановским споразумом предвиђен је прекид непријатељства и повлачење српске војске са територије Косова и Метохије и њена даља судбина је предата у руке Уједињених

* Сарадник у настави на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, eradmanovac@jura.kg.ac.rs

Нација. Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених Нација, Косово и Метохија потпадају под управу УН, и њоме се потврђује њен статус као саставни део Републике Србије. Од прекида агресије Србија је исказивала спремност на сарадњу и проналажењу копромиса. Међутим, 17. фебруара 2008. године парламент Косова доноси једнострану одлуку о проглашењу независности и формирању државе Косово. Истог дана Влада Републике Србије је изашла са ставом да је у питању нелегално и противправно проглашење независности и донела Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије. Након тога отпочиње дипломатска борба Србије за своју територију. Епилог те борбе, након више рунди вођених преговора, је закључивање Првог међународног споразума о принципима који уређују нормализацију односа између Београда и Приштине, након чега следе дискусије и опречни ставови о његовој правној квалификацији и оцени уставности. Услед бројних недоречености и спорних корака у самом процесу закључивања Бриселског споразума, долази до проблема у одређивању правне природе - да ли је реч о потврђеном међународном уговору или подзаконском акту у чијем доношењу је учествовала Влада. Сама процедура закључивања споразума нас наводи на констатацију споразума, који има нека заједничка обележја са уговорима међународног права, а по неким својим карактеристикама и одступања од одређених обавезних фаза закључивања међународних уговора нас одводи на другу страну и приближава унутрашњим уговорима. Поред правне природе, нарочита пажња биће посвећена и правној контроли, тј. оцени уставности и законитости Бриселског споразума, што представља гаранцију правне државе и владавине права. Због саме садржине Бриселског споразума којим се успостављају и организују нове институције власти на Косову и Метохији, а с обзиром на његов већ отпочет процес реализације и примене, са правом можемо поставити питање ауторитета и супрематије Устава.

II ПРАВНА ПРИРОДА БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

Правну природу Бриселског споразума можемо сагледати са два аспекта: као уговор међународног права, који закључују два или више равноправна субјекта међународног права, који је уређен међународним правом, и као уговор

унутрашњег права, закључен између два истоимена субјекта, а који је уређен позитивно-правним прописима. Ако се држимо првог становишта и тврдње да је реч о међународном уговору, морамо најпре дефинисати нормативно значење међународног уговора, а затим утврдити сам процес његовог настанка. Релевантна конвенција у овој области је Бечка конвенција о праву уговора, која је донета 1969. год, а СФРЈ је ратификовала 1972. године. Њоме је, у другом члану, дефинисано значење одређених појмова који се употребљавају у самој Конвенцији, а који ће нам бити од значаја за ближе одређивање нашег предмета посматрања, првог Бриселског споразума. Бечком конвенцијом уговор се дефинише као „међународни споразум који је у писменом облику склопљен између држава и уређен међународним правом, било да је садржан у јединственој исправи или у двама или у више међусобно повезаних исправа и без обзира на његов назив“¹. Из наведене дефиниције изводимо одређене тврдње на основу којих можемо на самом почетку вршити разликовање међународних од других уговора. Тврдња да се закључује у писаној форми, између држава, да се састоји се из једне или више исправа, а да назив није битна ставка која би могла да утиче на његову пуноважност, указује нам на битне елементе који морају бити испуњени да бисмо један документ квалификовали као међународни. Да право на закључивање међународних уговора имају само државе, потврђује нам и Закон о закључивању и извршавању међународних уговора.² Тиме смо отклонили прву дилему, али и додатно потврдили битну чињеницу која се односи на способност за закључивање међународних уговора. Када смо утврдили да само држава може приступити закључењу међународног уговор, можемо прећи на резимирање самог процеса закључивања међународних уговора, који се састоји из више фаза. Најпре се отпочиње са преговорима, где је веома битно одредити ко су субјекти који учествују у преговорима и на који начин приступају преговорима, затим следи усвајање, па аутентификација усвојеног текста уговора и завршна фаза је изражавање пристанка.³ Свака држава слободном вољом на међународном плану ступа у преговоре. Она је суверена и слободна да као уговорна страна приступи

¹ Одредба чл 2. ст. 1. Бечке конвенције о праву међународних уговора (БКУП), Службени лист СФРЈ, бр. 30/1972.

² Одредба чл. 2. ст. 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, Службени гласник РС, бр. 32/2013.

³ М. Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, 417.

процесу закључивања међународних уговора са другим државама. Међународноправни субјективитет државе управо произилази из њене суверености као способности државе да самостално одлучује о својим правима и на основу тога успоставља међународне односе са другим државама. Свака држава самостално одлучује о поступцима и границама свог делања. Битно је одредити и нормативно значење државе уговорнице, у смислу државе са којом се ступа у уговорни однос. Са становишта Бечке конвенције о праву уговора, под изразом „држава уговорница“ се у члану 2. став 1. тачка g) подразумева „држава која је пристала да буде везана уговором, без обзира да ли је тај уговор ступио на снагу или није“. Бечком конвенцијом се не регулише поступак преговарања, што не значи да ту фазу треба изоставити, с обзиром да у првом члану одређује значење државе преговарача као „државе која је учествовала у састављању и усвајању текста уговора“. Из свега претходно изнетог можемо закључити да су основне карактеристике међународног уговора следеће: закључују га државе, као субјекти међународног права, у писаном облику, који се састоји из једне или више исправа, а у чијем састављању државе и учествују, уређује се међународним правом и обавезује државе без обзира на чињеницу да ли је ступио на снагу или не.

Процесу преговарања су приступили председници Влада Републике Србије и самопроглашене Републике Косова, што произилази из члана 7. става 2. Бечке конвенције да државу могу заступати и шефови Влада без обавезе подношења пуномоћја. Висока представница за спољну политику Европске Уније је координирала у преговорима, са циљем постизања концензуса између две стране са супростављеним интересима, с обзиром да на подручју Косова и Метохије мисију владавине права спроводи Европска унија. На тај начин ЕУ и њена представница постају неизоставан чинилац у формирању власти. Међутим, прва недоследност се управо односи на међународни уговорни капацитет Косова. Да ли Косово и Метохија, која је преамбулом Устава Републике Србије и чланом 182. став 2. дефинисана као аутономна покрајина, која се налази у саставу Републике Србије, има право на закључивање међународних уговора? Иако је самопроглашење Косова као независне државе извршено 17. фебруара 2008. године, одређен број држава не познаје и не прихвата самопроглашену, независну државу Косово, истичући битну констатацију да признање других држава није услов да би била део једне велике Међународне породице. Становиште да је

Србија стављањем потписа прихватила државу Косово не можемо прихватити, с обзиром да Влада излази са тврдњом која је прихваћена, како они наводе, и од високе представнице за ЕУ, о статусној нетралности. Према нашем уставноправном поретку и позитивном праву, Косово и Метохија представља аутономну покрајну, територијалну јединицу у саставу Републике Србије, а не посебан субјект права са елементима државности. Аутономне покрајне немају међународни субјективитет, а самим тим ни право на закључивање међународних споразума, нити имају посебан извршни орган посредством којег би приступиле закључивању споразума са другим државама. На овај начин, на међународној сцени егзистира један субјект права, представљајући се као независан субјект чији је статус и делокруг овлашћења дефинисан Уставом Републике Србије и његовом преамбулом.

Наредна фаза, након успешно завршених преговора је усвајање самог уговора. Постићи сагласност воља уговорних страна о садржини уговора је показатељ успешно завршених преговора. Стране уговорнице су сагласне са текстом уговора, са правима и обавезама која су њиме утврђена и мора постојати „пристанак свих држава које су учествовале у њеном састављању.“⁴ Као доказ сагласности да је реч о коначном тексту уговора је потпис. Након изражавања пристанка у виду потписа, државе се морају уздржати од сваког понашања које би било противно циљу уговора. Аутентификација, као коначно изјашњавање држава преговарача се може вршити на различите начине. Бечком конвенцијом је предвиђено више начина изражавања пристанка, а они су следећи: „, потписивање, размена исправа које чине уговор, ратификација, прихват, одобрењем или приступом или на било који други начин“.⁵

Након вишемесечних преговора, преговарачке стране су приступиле закључењу споразума и свој пристанак изразиле парафирањем. На једном примерку, на крају текста, налази се параф представника Србије и високе представнице Европске уније за спољну политику и безбедност, док се на другом примерку налазе парафи представника самопроглашене Републике Косово и представнице Европске уније. Парафи су дати у виду иницијала имена и презимена потписника, на латиничном писму, а сам текст је редигован на енглеском језику. Бечком конвенцијом је прописано да парафирање „вреди као

⁴ Одредба члана 9. став 1. БКУП.

⁵ Одредба члана 11. БКУП.

потписивање уговора ако се установи да су се државе уговорнице тако споразумеле“⁶. Самим текстом Бриселског споразума није дефинисан начин на који ће уговорне стране изразити пристанак. Не само да не постоји споразум о начину изражавања пристанка, већ се не може утврдити ни између којих уговорних страна је потписан споразум, што представља основно обележје сваког уговора. Непостојање писмене сагласности о томе да парафирање представља коначно обавезивање можемо третирати као постојање прећутне сагласности странка, али ненавођење уговорних страна представља велики пропуст. На основу иницијала представника на крају текста споразума можемо стећи утисак да је Република Србија споразум потписала са Европском унијом. Ако је уговор двострано обавезујући на њему се морају налазити потписи обе стране. Једино би било прихватљиво да се потпис једног уговарача налази на исправи која је дата другој страни и обрнуто. Међутим, услед немогућности сазнања аутентичног текста који је намењен Србији, остаје нам као могућност тумачење споразума који је објављен у различитим средствима јавног информисања и на званичној страници Скупштине самопроглашене државе Косово.

Поред парафа нашег представника налази се и писмена изјава да потврђује да је то текст предлога о чијем ће прихватању или одбијању обе стране донети своје одлуке. Реч је о условној изјави датој под резервом. Споразум ће обавезивати уговорне стране под условом да донесу одлуке којим је споразум прихваћен. Доношење ове одлуке се највероватније односи на последњу фазу, а то је ратификација којом држава изражава свој пристанак на извршавање обавеза које су дефинисане међународним споразумом. Споразум усвојен у Бриселу мора да пређе још једну етапу која се односи на прихватање и усвајање у Народној скупштини Републике Србије, што има за циљ да потврди ваљаност једног акта. Такође, потврђивање од стране надлежног органа представља потврду да је потписан споразум у складу са унутрашњим правом, а односи се и на обавезу државе да обезбеди примену потписаног споразума у виду припреме усклађивања националног законодавства са потписаним споразумом. Ратификација, као коначни пристанак у обавезивању уговора, различито је регулисана актима унутрашњег права, у смислу органа који има овлашћење да ратификује уговор. Уставом Републике Србије, чланом 99. став 4. прописано је да је у надлежности

⁶ Одредба члана 12. став 2. тачка 1. БКУП.

Народне скупштине потврђивање међународних уговора. Пословник Народне скупштине прописује да се међународни уговор потврђује законом и да предлог закона садржи и текст међународног уговора чије се потврђивање захтева.⁷ Међутим, нити је донет закон о ратификацији нити је званичан текст потписаног споразума обелодањен од стране државних органа. Уместо у "Службеном гласнику", грађани се упознају са текстом посредством разних средстава информисања. За разлику од Србије, самопроглашена држава Косово је приступила ратификацији и донела закон под називом „Закон о ратификацији Првог међународног споразума о принципима који уређује нормализацију односа између Републике Косова и Републике Србије“.⁸ Србија је заобила ратификацију и Бриселски споразум је потврђен у форми одлуке од стране Владе под називом „Одлука о прихватању извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“.⁹ Не треба занемарити и чињеницу да је истог дана након обавештења Високе представнице Кетрин Ештон о прихватању Бриселског споразума од стране Владе, Европска комисија усвојила препоруку да земље чланице ЕУ отворе преговоре о чланству са Србијом.

Први Бриселски споразум не можемо подвести ни под члан 8. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора који регулише поступак привремене примене где „Влада на основу сагласности Народне скупштине може дати овлашћење одређеној делегацији на основу које може да прихвати привремену примену међународног уговора, али под условом да поступак потврђивања мора бити покренут у року од 30 дана од дана потписивања“. Дакле, није реч ни о привременој примени, с обзиром на то да је она била условљена покретањем поступка за потврђивање међународног уговора. Не само да у тридесетодневном року није извршено потврђивање, већ ни поступак није покренут.

План примене Бриселског споразума донет је 22. маја 2013. године где су тачно дефинисани временски интервали по одређеним областима у којим ће се

⁷ Одредба члана 232. Пословника Народне скупштине, Службени гласник, бр. 20/12.

⁸ Видети, www.kryeministri-ks.net, приступљено 1.06.2014. год.

⁹ Одлука о прихватању извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, Службени гласник РС, бр. 38/13.

приступити његовом спровођењу. Наиме, план имплементације тачно прецизира рокове, као и активности и потезе које морају предузети обе стране у циљу примене споразума. Ступање на снагу, као и примена плана, условљени су прихватањем од стране Владе Србије и Владе Косова, које су то и учиниле. Приступити његовој имплементацији, без претходне потврде од стране Народне скупштине, представља чин са спорним уставним карактером. Једино нам остаје да будемо сведоци примене споразума који није део правног поретка Србије услед неусклађености нижих правних аката са истим.

Што се тиче самог дејства међународних уговора, не постоји тачно дефинисан орган чија би надлежност била обезбеђивање примене закључених уговора. Уместо тога постоји опште прихваћено начело уговорног права „*pacta sunt servanda*“, по којем закључени уговор обавезује стране уговорнице на испуњење обавеза на начин предвиђен самим споразумом. Реч је о мерилу понашања уговорних страна пре и после закључења уговора. Државе потписнице морају савесно испуњавати уговорне обавезе, у доброј вери, што има за циљ обезбеђивање поштовања закључених уговора, у недостатку адекватног система контроле. Савесно, лојално и фер понашање од странака се очекује у свим фазама, почев од фазе преговарања, у којој треба да отклоне све међусобне разлике и изразе вољу и спремност ка налажењу заједничких и усаглашених циљева, преко усвајања, аутентификације па све до ратификације или коначног усвајања уговора. Међутим, ово начело није довољно да обезбеди примену уговора. У недостатку нормирања санкција у закљученом међународном споразуму, примену санкција, које могу бити и моралног карактера, обезбеђују одређени органи међународних организација који за своје чланице имају најмоћније силе. На тај начин је обезбеђен један механизам заштите у извршењу Међународних уговора. Како је од 2006. године успостављена владавина права Европске уније на територији Косова и Метохије и како је њихова представница посредовала у закључењу Бриселског споразума, можемо закључити да би управо Европска унија била надлежна у примени одређених мера према држави која није испоштовала уговорне обавезе. Дејство једног уговора можемо сагледати његовим деловањем на одређеном простору и према одређеним лицима. Територијално дејство подразумева простор на којем ће се примењивати закључен уговор. Бечком конвенцијом, чланом 29. прописано је да „уговор веже страну за читаво њено подручје“, што значи да делује на читавој територији која је омеђена

границама. С обзиром на то да Србија има међународни субјективитет, овај уговор делује на њеној територији, али само на једном делу. Он је ограниченог територијалног домања, јер се односи на Аутономну покрајну Косово и Метохију.

Бројне несагласности и спорне чињенице приликом закључења првог Бриселског споразума дају нам повод за различиту интерпретацију и наводе нас да га сагледамо и са другог аспекта, као текст који је по својој формалној и материјалној правној снази једнак унутрашњем уговору. Резолуција 1244 и Устав РС, као правно обавезујући акти, дефинишу Косово и Метохију као саставни део Републике Србије, што имплицира статус наведене покрајине и немогућност закључења међународних уговора. Само две суверене и независне државе имају способност закључивања међународног уговора. Дакле, не можемо прихватити став да је закључен међународни уговор, јер аутономне покрајне немају међународни уговорни капацитет. Косовски Албанци представљају националну мањину на Косову која, изузев права гарантованих националним мањинама, немају права на самоорганизовање и самоопредељење, која су загарантована српском народу на Косову. С обзиром на све већ наведене аргументе које нас одводе са међународног терена, непостојање међународног субјективитета Косова, изостављање обавезне ратификације приликом закључивања међународних уговора, не можемо му придодати међународни елемент, већ га морамо сврстати у категорију домаћих правних аката које је закључила Влада. Због специфичности предмета уговора и начина уговарања и доношења, не можемо га подвести ни под један од постојећих уговора, чије права и обавезе уговарача наше позитивно право регулише. Обзиром да није детаљно регулисан, подводимо га под категорију неименованих уговора, уговор „*sui generis*“. Неименовани уговори нису законом регулисани и уговарачи сами одређују његову садржину, у складу са аутономијом воље, у зависности од циља који желе постићи.¹⁰ У савременим правним система не постоји никаква забрана, већ се дозвољавају оваква уговарања у правном промету, тј. споразумевања која нису изричито регулисана позитивним правом.¹¹ Последица је да стране уговорнице самостално одређују међусобне права и обавезе. Та самосталност је ограничена

¹⁰ Ј. Радишић, *Облијационо право*, НОМОС ДОО Београд, Београд 2004, 137.

¹¹ О. Антић, *Именовани и неименовани уговори у савременом облијационом праву*, у: *Анали Правног факултета у Београду*, Београд 2004, бр. 1-2, 95.

„јавним поретком, тј. принудним прописима, јавном поретку и добрим обичајима“¹² Управо слобода у виду аутономије воље допринела је да се узме у обзир специфичност територије Косова и Метохије и у складу са том чињеницом дефинишу права и обавезе. Имајући у виду нестабилност ове територије и бројне сукобе, Резолуцијом 1244 успостављена је мисија УНМИК-а, а од 16. фебруара 2006. године, мисију владавине права преузима Европска унија (ЕУЛЕКС). Бриселски споразум је потписан са представником ЕУ, а на основу успостављене мисије владавине права, чији је један од циљева очување реда и међународне безбедности, а не са Косовом, као непризнатим субјектом права. То је само још једна потврда у прилог аргументацији уговора „*sui generis*“, којим се жели постићи нормализација односа, као и већ поменути циљ, очување реда и међународне безбедности.

III САДРЖИНА И ОЦЕНА УСТАВНОСТИ БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

Уставност подразумева да у држави постоје највиша правна правила, као и права и обавезе које су њима установљене, чиме се ствара обавеза организације власти у складу са дефинисаним правилима. Раскорак између нормативно дефинисаних одредаба Бриселског споразума и стварне могућности за њихово остваривање навео је посланике Народне скупштине да поднесу предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости закљученог споразума.¹³

¹² Ibid., 110.

¹³ 25 народних посланика (21 парламентарца из посланичке групе Демократске странке Србије и четворо посланика из других посланичких група) претходног сазива Народне скупштине је поднело Уставном суду предлог за оцену уставности и законитости парафираног "Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа" између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини. Уставни суд је донео закључак којим је одбацио предлог за оцену уставности и законитости "Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа" (у јавности познат као Бриселски споразум) образлажући да је реч о политичком документу, чиме су приступили његовој процени са формалне стране не упуштајући се у оцену материјалне уставности, тј. саме садржине (Закључак Уставног суда број IУо-247/2013). Уставни суд Косова је на основу предлога дванаест посланика Скупштине Косова одбацио захтев за оцену уставности "Првог међународног споразума о принципима који регулишу нормализацију односа" истичући да није у његовој надлежности *ratione materiae* да разматра уставност Бриселског споразума, тј. надлежан је да разматра уставност Закона о ратификацији, али није овлашћен да разматра да ли је међународни споразум у складу са Уставом. (Br.ref.:AGJ469/13).

Каталог права, или ,боље речено, установљених бенефиција албанској страни, у готово свим тачкама у супротности је са Уставом.

Првим Бриселским споразумом се на самом почетку, у тачки 1. предвиђа формирање Асоцијације (заједнице) српских општина на Косову у којима већину чини становништво српске националности. Заједница ће имати свој статут и своје органе власти, скупштину, веће, председника и потпредседника, аналогно структури заједнице косовских општина.¹⁴ Ове одредбе су не само противуставне, већ су и противзаконите јер Закон о локалној самоуправи не познаје и не предвиђа могућност формирања никакве „заједнице општина“ као један од облика територијалне једнице, већ у члану 3 став 1. помиње „општину, град и град Београд“.

Оснивање и структура ове заједнице извршиће се у складу са статутом, а правне гаранције пружа важећи закон и уставни закон. Уочавамо термилошку недореченост с обзиром на то да се не дефинише о којем закону је реч, наводећи само да је у питању важећи закон. Ову недоумицу разрешава наредна тачка, тачком 4. која истиче да у складу са надлежностима које прописује Европска повеља о локалној самоуправи и косовски закони, предвиђа сарадњу између општина приликом вршења својих послова. Овакво решење имплицира одређивање статуса заједнице, а у складу са наведеном Европском повељом о локалној самоуправи и косовским законима. Заједница српских општина ће бити основана поштовањем, не сопствене законодавне процедуре, која је регулисана српским законима и која иначе и не познаје никакву заједницу општина, већ оне процедуре која је регулисана туђим, косовским законима. Оваквим решењем нарушава се јединство правног поретка и намеће се туђе законодавство. На територији једне државе, поред већ постојећег законодавства, успоставља се законодавство непризнате државе Косова. Овај плурализам законодавстава Бриселски споразум решава у корист новоформиране, непризнате државе. Дотадашње важеће законодавство, српско, уступа место косовском. Функционисање заједнице, а тиме и српски народ и српске институције, потпадају под јурисдикцију самопроглашене државе Косово. Обавезујући правни акти постају Европска повеља и косовски закони. Како постоји обавеза усаглашавања

¹⁴ Услед немогућности сазнања текста Бриселског споразума, принуђени смо да користимо закон о ратификацији који је донет од стране Народне скупштине самопроглашене државе Косово и објављен на званичној web-страници .

закона са уставом, а самим тим и косовских закона са донетим косовским Уставом, што произилази из члана 16. става 1. истоименог Устава, непосредно произилази и обавеза Заједница општина на његово поштовање. Не само да се успоставља законодавни и уставноправни поредак самопроглашене државе Косово, већ се ствара и обавеза поштовања „Свеобухватног предлога о решењу статуса Косова“ генералног секретара УН Мартија Ахтисарија, који представља саставни део косовског Устава али и највиши правни акт на основу којег се успоставља унутрашњи правни поредак Косова.¹⁵ Њиме се предвиђа успостављање косовског правног поретка, са својим уставом, органима и својим симболима. Још у чл. 1. ст. 9. Свеобухватног предлога о решењу статуса Косова јасно се указује на постојање два субјекта права, Косово и Република Србија, где их позива на међусобну сарадњу. Неуставност ових одредаба огледа се у немогућности примењивања косовских закона на територији Републике Србије јер је Уставом РС, чланом 4. прописано да је „правни поредак јединствен“.

Осим тачно дефинисане надлежности општина у области економског развоја, образовања, здравства, градског и сеоског планирања, постоји могућност вршења надлежности и у другим областима, уз услов делегирања од стране централне власти. Општост дефинисања права и обавеза управо произилази из ове одредбе, где се само наводи „централна власт“, не одређујући о којој централној власти је реч. С обзиром на то да се овим Споразумом нормализују односи Београда и Приштине, а да је Приштина седиште територијалне аутономије Косова и Метохије, на којој се и успоставља Заједница српских општина, закључујемо да је у питању централна власт у Приштини. Како смо претходним чланом утврдили јурисдикцију косовског правног поретка, то нам имплицира да власт која успоставља тај правни поредак није српска, већ централна власт самопроглашене државе Косова. Ова одредба је спорна и у делу који се односи на делегирања надлежности. Надлежност општина је јасно дефинисана Уставом РС уз могућност обављања и других послова који су одеђени законом.¹⁶ Сходно томе, неприхватљиво је делегирање надлежности српским општинама од стране неке друге централне власти, осим централне власти Републике Србије.

¹⁵ С. Ђорђевић, Ј. Топлак, *Дојмайске глосе о Косовском уставу*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2012, 143.

¹⁶ Одредба члана 190. Устава Републике Србије (УРС), Службени гласник РС, бр. 98/2006.

Недефинисана централна власт имаће орган са називом „консултативни савет за заједнице“ у којем ће заједница српских општина имати своје место у виду свог представника. Централна власт имаће функцију мониторинга тј. имаће право надзора над заједницом српских општина. Надлежност самопроглашене државе се из члана у члан све више шири и власт се сваки чланом све више узурпира. Поред косовског законодавства сада се уводи и косовски надзор чиме се доводи у питање самосталност и независност српских општина. Не може се над српским општина и српским становништвом успостављати надзор неке друге централне власти осим српске централне власти. Чланом 192. устава РС законодавац прописује да Влада Републике Србије врши надзор над радом општина.

Прописује се да ће се формирати јединствена Косовска полиција уз истовремен нестанак српских безбедносних структура, који се интегришу у оквиру Косовске полиције. Епилог оваквог решења је делегирање целокупне надлежности свих полицијских служби и огранака што би довело до тешких последица. Наиме, то би значило да се наши грађани обраћају новим, интегрисаним службама, са промењеним називом. Косовска полицијска служба ће српским грађанима издавати лична документа, почев од личне карте, саобраћајних и возачких дозвола, путних исправа, држављанства и других документа.

За четири већинске општине са српским становништвом на северу Косова, Министарство Унутрашњих послова поставиће регионалног командира, Србина са територије Косова. Његов избор се врши између кандидата које су предложили председници четири општине. Регионални командир биће постављен и за већинске српске општине у јужном делу Косова. Међутим, правна сметња за овакав вид регулисања безбедносних структура је Устав Републике Србије, према којем је Република Србија надлежна за одбрану и безбедност своје територије и својих грађана.¹⁷ Дакле, Република Србија, а не аутономна покрајина има право организовања и уређивања различитих облика безбедносних структура, па тиме и полиције. Иако је Бриселским споразумом договорено једино формирање косовске полиције као безбедносне структуре, косовске власти настављају са узурпацијом простора ван сваког договора и споразума. Наредни потез косовских

¹⁷ Одредба члана 97. УРС.

власти, који се не спомиње Бриселским споразумом, је настојање ка успостављању косовске војске чиме би надаље тежили пуноправном чланству у глобалним структурама безбедности. Сметња за спровођење ове намере у дело је Резолуција 1244, којом је дефинисано постојање КФОРА, као безбедносне структуре за одржавање реда и мира на територији Косова, не помињући нигде могућност формирања других безбедносних структура.

Поред интегрисања полиције, извршиће се и интеграција судских органа у правосудни систем Косова. Самопроглашена држава Косово преузима и судску власт. Најпре, Споразумом се прописује прелазак свих постојећих судских органа у косовски правни систем, што би значило укидање, а самим тим и нестанак целокупног судског система Србије, а затим се Србији прави уступак и истиче да ће се у оквиру Апелационог суда формирати судско веће чији ће састав одсликавати већину судија Срба са територије Косова чија ће надлежност бити ограничена само на српске општине. Једно одељење Апелационог суда биће смештено у северној Косовској Митровици, а свако његово веће чиниће већина српских судија са територије Косова. Сходно овоме, закључујемо да се етнички састав судија одражава само на једном нивоу надлежности. Једно одељење Апелационог суда са већином српских судија са територије Косова ће бити надлежно за српске општине. У осталим случајевима и на свим осталим нивоима Срби са територије Косова биће препуштени косовским правосудним институцијама и органима. Осим Апелационог суда, не предвиђа се формирање ни једног судског одељења и већа са већином српских судија у другим судовима. Овакав начин регулисања правосудног питања је неуставан, јер се њиме крши уставна норма о јединственој судској власти (члан 142. став 1.) али, аналогно томе, и уставно начело о јединственом правном поретку (члан 4. став 1. и члан 194 став 1.). Противуставно је споразумом регулисати уставни систем и неусклађено са чланом 143. став 2. Устава РС којим се прописује да се „оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом“. Један од услова који се захтева за избор судија, прописан Законом о судијама, је да за судију може бити изабран само кандидат који је држављанин Републике Србије. Захтев за држављанством је испуњен само на једном нивоу, у Апелационом суду, и то не у потпуности, с обзиром на то да ће само у једном одељењу бити већина судија са српским држављанством. Српско становништво биће препуштено правосудном систему и органима друге државе, а да претходно немају право и

могућност коришћења и обраћања српским судским инстанцама. То отвара низ питања. Којим правом ће се руководити у одбрани својих права и интереса и по праву које државе ће судити судски органи?

Оваквим решењима се крши Устав, јер се не могу на покрајину пренети оне надлежности које су резервисане само за централну власт, а односе се на судску и законодавну власт. Надлежност аутономних покрајина јасно је дефинисана чланом 183. Устава Републике Србије. Овим споразумом се крши и право грађана на самоопредељење. Нестанком паралелних институција и легализацијом косовских, српском становништву једино остаје да прихвати постојећу стварност и приступи новоформираним, након потписивања споразума, потпуно легалним и легитимним институцијама. Резултат таквог компромиса је да у правном поретку Републике Србије егзистира косовско судство и косовска полиција. Са правом можемо поставити питање да ли још увек можемо говорити о правном поретку Републике Србије?

Прописано је да ће се локални избори на северу Косова одржати до краја 2013, у складу са законима Косова и међународним стандардима, уз посредовање ОЕБС-а. Избори су одржани 3. 11. 2013. године, али су упркос посредовању ЕУ и ОЕБС-а и њиховим извештајима да су избори спроведени на фер и демократски начин, поновљени. Због инцидената и нерегуларности у неколико бирачких центара, 23. 02. 2014. одржани су поновљени избори.

У наредна два члана је прецизирано у којим роковима се морају предузети одређене активности. У члану 12. стране потписнице се обавезују да до 26. априла донесу план за примену Бриселског споразума, док се у члану 13. одређује да договор о енергетици и телекомуникацијама заврше до 15. јуна. 2013. године.

Након претходне две, јасно и прецизно дефинисане одредбе, које не доводе до проблема у тумачењу, следи веома специфично решење које отвара низ питања. Заокруживање и финализацију Бриселског споразума ка успостављању косовског правног поретка управо представља наредни члан 14. Њиме је дефинисано да „ниједна страна неће блокирати, нити ће подстицати друге да блокирају напредак друге стране на њеном путу ка ЕУ“. Оваквом формулацијом Србија се својим парафом обавезала да неће блокирати и онемогућавати другој уговорној страни, Приштини, чланство у Европској Унији. Један од услова који морају бити испуњени за пријем, поред правних, економских и политичких је и испуњење једног географског услова. Да би постала чланица, мора бити “европска

држава“, односно држава на европском континенту која има своју територију, становништо настањено на тој територији и која спроводи власт над становништвом те територије. Закључујемо да чланице ЕУ могу бити само државе, а не и јединице територијалне аутономије. Да ли на основу овакве политике ЕУ и услова предвиђених за пријем можемо овом деликатном одредбом посредно дефинисати статус обе стране уговорнице? Или је реч о преседану где ће једна аутономна покрајина постати чланица Европске заједнице чиме одступа од својих првобитно постављених услова или ће ЕУ бити доследна у поштовању прописаних правила и примати у пуноправно чланство само државе. Државе не настају тако што се једна национална мањина прими у ЕУ, већ се у ЕУ прима држава која већ постоји.¹⁸ Претходним одредбама, аутономна покрајина је сваким чланом све више и више присвајала власт. Самоинституционализација власти је отпочела законодавном влашћу, да би наредним тачкама успела да придобије судску и безбедносну власт. Интеграцијом српских институција и српског народа у косовске институције остварена је апсолутна доминација и првенство власти косовских институција. Слободан приступ и чланство у ЕУ, без икаквих потеза српске стране којим би онемогућавали и подстицали друге да спречавају њене европске интеграције представља заокруживање целине ка потпуном успостављању косовског самоорганизовања и косовске власти.

IV ЗАКЉУЧАК

Акт који је донет под велом тајне изазвао је велику буру у јавности, али и бројне дилеме. Опречни ставови постоје око његове правне квалификације. Да ли га сврстати у групуцију међународних уговора или не? У смислу испуњености формалних услова, прва несагласност се односи на међународни капацитет Косова. Ако прихватимо да смо закључили међународни уговор, прихватамо и чињеницу да смо га закључили са државом Косово, обзиром да аутономне покрајне немају уставотворну власт. Међутим, поставља се питање зашто је неопходно да једна држава (самопроглашена држава Косово), уколико је суверена и има потпуну власт, закључује споразум са другом државом да би нормализовала

¹⁸ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, 143.

односе на својој територији. Управо зато што нема потпуну власт, што нема тачно утврђене границе и што није држава. Да би се једна област квалификовала као државна територија, није довољно њено декларисање у свету као државе и прихватање од стране већине других држава. Битно је и да се Србија огласи и призна новонасталу државу, отцепљењем од своје територије, а то се још увек није десило. Српски представници излазе у јавност са тврдњом непризнавања косовске државе и непризнавања споразума као међународног уговора, за разлику од опречних ставова представника косовских Албанаца.

Друга дилема се односи на потписивање споразума и чињеницу да се на крају текста налазе иницијали европске представнице. Недостатак потписа косовског представника не морамо оквалификовати као недостатак форме и услов за његово поништење, с обзиром да се из поступања Београда и Приштине у смислу реализације дефинисаних обавеза види јасна намера ка прихватању донетог споразума. Српска страна је формирала тим за израду плана имплементације, уговорен је термин формирања радне групе за гашење безбедносних структура и интеграцију правосудних институција, испоштовала је одлуку о престанку рада паралелних институција, а косовска страна је ратификовала споразум у форми закона и почела успостављање своје власти на местима угашених српских институција.

Наредна недоследност се односи на прихватање споразума у форми одлуке, од стране истог државног органа, Владе, чији је представник учествовао у његовом доношењу. Изостављена је и прескочена незаобилазна фаза ратификације која је у надлежности Народне скупштине и која представља потврду да је међународни споразум усклађен са унутрашњим правом, с обзиром на ауторитативност и првенство Устава РС и место међународних уговора за једну степену испод Устава. Оваквим поступцима смо суочени са промењеном и све савременијом улогом Владе као узурпатора овлашћења. Међутим, поставља се питање да ли Бриселски споразум може бити део унутрашњег правног поретка Републике Србије с обзиром да су у преговорима учествовали и потписали га високи државни званичници, али је занемарена обавезна фаза ратификације.

Све набројане недоследности нам указују да Бриселски споразум не можемо сврстати у групу међународних уговора. Више чињеница нам говори у прилог констатацији да је реч о једној специфичној, новијој форми уговора којим се регулишу односи на делу територије, која је због бројних сукоба стављена под

заштитом УН. Иако противно Резолуцији 1244, 2006. године се успоставља владавина права ЕУ, што имплицира закључивање споразума са представницом ЕУ у циљу решавања бројних осетљивих питања. Можемо закључити да према садржини овог уговора и утврђеним правима и обавезама странака, њихова права воља је да закључе један теретни, двострано обавезујући, који се не може подвести ни под један већ постојећи уговор позитивног права, већ се ради о уговору посебне врсте. Реч је о неименованом уговору јер има обележја која га разликују од свих уговора чије законске прописе морамо поштовати приликом дефинисања права и обавеза, чиме га издвајају из сваке класификације. Специфичност територије, чије регулисање односа је било предмет уговора са циљем нормализације односа између Београда и Приштине, као и очување реда и међународне безбедности, што су и циљеви ЕУ чија представница је посредовала у доношењу, указује нам на посебну, специфичну врсту неименованих уговора, „*sui generis*“ уговор, где су стране уговориле међусобна права и обавезе сходно наведеним околностима.

Пројектом Бриселски споразум, погажено је не само законодавство Србије, већ и норме међународног права, мислећи на Повељу УН којом се забрањује примена силе у циљу подривања територијалног интегритета, па све до Завршног акта из Хелсинкија (принципи неповредивости граница), и Резолуцију 1244, направивши један преседан који ће бити жариште нових лавина отцепљења. Сведоци смо бројних потреса и независности територија југоисточне Европе и креирања нове карте Европе будућности. Време ће показати да ли су овим папиром задовољени само интереси албанске стране и да ли је српска страна однела још једну у низу Пирову победу.

Emilija Radmanovac

LEGAL NATURE OF THE BRUSSELS AGREEMENT

Summary

The issue of this paper is to analysis the first international agreement of principles governing the normalization of relations between the Government of the Republic of Serbia and the Provisional Institutions in Pristina, publicly known as the Brussels Agreement. The goal of this paper is to point out the inconsistency of the whole decision-making procedure of mentioned agreement, which gives rise for different interpretation of it s legal nature and at the same time to assess what kind of effects will have on the Serbian population. The author provides a critical review on the Brussels Agreement content. Reviewing on the harmonization with internal law, emphasising the control of constitutionality, the author analysis all the provisions of the Brussels Agreement.

Key words: *international agreement, contract of domestic law, The Brussels Agreement content, compliance with the Constitution of the Republic of Serbia.*