

ЗАКОНОДАВНА И СУДСКА ПРАКСА

УДК 341.24(497.11)“2013”; 340.142:342.565.2(497.11)

CERIF: S148, S150

Др Владимир Ђерић*

Др Татјана Папић**

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СРБИЈЕ О УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

Чланак анализира међународноправне аспекте одлуке Уставног суда Србије (УСС) о одбацивању захтева за оцену уставности и законитости Првог споразума о начелима нормализације односа између Београда и Приштине (Бриселски споразум). Став Суда је био да се он не представља као ратификовани међународни уговор, него политички споразум, те да стога нема надлежност да разматра његову уставност и законитост. Иако се коначни закључак УСС о природи Бриселског споразума може сматрати исправним, чланак показује да је образложење таквог закључка проблематично са становишта међународног права. Чланак показује и како је УСС требало да решава питања природе Бриселског споразума, примењујући општа правила о тумачењу међународних споразума.

Кључне речи: *Уставни суд Србије. – Бриселски споразум. – Међународни уговори. – Признање држава. – Косово.*

* Аутор је адвокат из Београда, vladimir.djeric@mjb.rs

** Ауторка је ванредна професорка Правног факултета Универзитета Унион у Београду, tatjana.papic@pravnofakultet.rs. Део истраживања и анализе за овај чланак је настао у оквиру истраживачког пројекта „Судови креатори политике: Разматрање улоге уставних судова као носилаца промена на Западном Балкану“, под окриљем Регионалног програма за унапређење истраживања на Западном Балкану (*Regional Research Promotion Programme for Western Balkans*) у периоду од 2014. до 2016. године који подржавају Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC) и Универзитет у Фрибуру.

1. УВОД

У оквиру преговора између Београда и Приштине под покровитељством ЕУ,¹ представници Косова и Србије су у Бриселу 19. априла 2013. усвојили Први споразум о начелима нормализације односа (у даљем тексту: Бриселски споразум).² Текст су парафирали тадашњи премијери Косова, Хашим Тачи, и Србије, Ивица Дачић.³

Политички гледано, овај споразум у петнаест тачака симболизује важан корак у нормализацији односа између Београда и Приштине. Ипак, садржина споразума не кореспондира његовом имену, односно не представља „начела нормализације односа“, пошто се споразум примарно бави интеграцијом четири општине на северу Косова с већинским српским становништвом у правни систем Косова.⁴ Само се тачке 13 и 14 могу директно повезати с „начелима нормализације односа“: прва предвиђа интензивирање и окончање преговора о енергетици и телекомуникацијама,⁵ другом се стране обавезују да „једна другу неће блокирати нити охрабривати друге да блокирају напредовање друге стране на путу европских интеграција“.⁶

Усвајање Бриселског споразума убрзо је донело конкретне помаке за обе стране на путу ка чланству у ЕУ: Србији је осигурало отварање приступних преговора, а Косову Уговор о стабилизацији и придруживању.⁷ У Србији су се Бриселском споразуму противиле

¹ На основу Резолуције 64/298 Генералне скупштине УН, УН док.А/RES/64/298 (13. октобар 2010), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298, 23. новембар 2015. Детаљније о томе вид. Тајана Папић, „Political Aftermath of the ICJ Advisory Opinion on Kosovo“, *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion* (eds. M. Woods, M. Milanović), Oxford University Press, Oxford 2015, 252–265.

² Вид. <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/378674/Tekst-briselskog-sporazuma> и http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_id=85799, 23. новембар 2015.

³ „Kraj dijaloga, premijeri parafirali“, *B92*, 19. април 2013, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_id=706671, 23. новембар 2015.

⁴ Тиме се бави једанаест од петнаест тачака, којима се предвиђа оснивање Заједнице српских општина (тач. 1–6); интеграција судских и полицијски власти четири северне општине у правни оквир Косова, с посебним регионалним командантом полиције и апелационим судом (тач. 7–10); одржавање локалних избора током 2013. уз подршку ОЕБС (тач. 11).

⁵ Ови споразуми су склопљени августа 2015. „Kosovo, Serbia sign energy, telecom agreements after EU-brokered talks“, *Reuters*, 24. август 2015, <http://in.reuters.com/article/serbia-kosovo-idINKCN0QU2LV20150825>, 23. новембар 2015.

⁶ У оригиналу: „It is agreed that neither side will block, or encourage others to block, the other side’s progress in the respective EU paths“. Тачке 12 и 15 Бриселског споразума тичу се његовог спровођења.

⁷ В. European Commission, *Press Release*, „Serbia and Kosovo*: historic agreement paves the way for decisive progress in their EU perspectives“, 22. април 2013, <http://europa>.

мање опозиционе партије, посебно Демократска странка Србије, која је била против било каквих преговора и споразума с представницима Косова, сматрајући то признањем његове незаконите сецесије. По усвајању Бриселског споразума, 25 народних посланика, претежно из ове странке, поднело је иницијативу Уставном суду Србије (УСС) за оцену његове уставности и законитости.⁸ Овај предмет је привукао пажњу опште и стручне јавности у Србији, а имао је и несумњиви политички значај, јер је Бриселски споразум један од темеља косовске политике Владе Србије и услов за даље интеграције ЕУ.

Подносиоци иницијативе су, *inter alia*, сматрали да је усвајање Бриселског споразума представљало признање Косова *de iure* и да је као такво било неуставно будући да Устав прихвата само постојање Аутономне покрајине Косово и Метохија, а не независно Косово.⁹ Такође, сматрали су да је садржај Бриселског споразума у супротности с Уставом, будући да питања одбране и безбедности спадају у искључиву надлежност Републике Србије, док установљавање, организација и надлежност судства, као и установљавање и организација општина, морају бити регулисани законом.¹⁰

Јавна расправа о овој иницијативи је одржана 24. јуна 2014, и на њој су учествовали представници предлагача, Владе и Народне скупштине, Министарства правде, Министарства спољних послова, Републичког секретаријата за законодавство и Канцеларије за Косово и Метохију, као и професори и други стручњаци из области уставног права. Професори међународног права¹¹ су своје ставове писаним путем доставили УСС.¹²

УСС је 2. фебруара 2015. објавио одлуку о одбацивању иницијативе за оцену уставности и законитости Бриселског споразума, усвојену већином гласова судија (11 од 15).¹³ Одлука је објављена

eu/rapid/press-release_IP-13-347_en.htm, 25. новембар 2015. Одлука Европског савета да порджи препоруку Европске комисије од 28. јуна 2013, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm, 25. новембар 2015.

⁸ Вид. Закључак Уставног суда Србије, Iуо-247/2013, *Службени гласник РС*, бр. 13/15 (надаље: Одлука), 13, 22. Напомена: упућивање на делове ове одлуке у овом чланку ће бити у односу на бројеве страна *Службеног гласника* у којем је она објављена. Иначе, Одлука УСС не помиње датум када је захтев за оцену уставности и законитости поднет. На основу чињенице да је УСС од Народне скупштине захтевао примерак Бриселског споразума 31. маја 2013. види се да је у том тренутку поступак већ био започео. *Ibid.*, 9.

⁹ Одлука, 9.

¹⁰ Одлука, 10.

¹¹ Проф. др Родољуб Етински, проф. др Момир Милојевић и проф. др Миленко Крећа. Одлука, 10.

¹² Одлука, 16.

¹³ Мишење су издвојили судије проф. др Драган Станојевић, др Боса Ненадић, проф. др Оливера Вучић и Катарина Манојловић Андрић, Одлука, 23–38.

четири месеца након што је донета,¹⁴ а више од пола године након усмене расправе и скоро две године пошто је иницијатива поднета. УСС је сматрао да нема надлежност да расправља о поднетој иницијативи, *прво*, зато што се Бриселски споразум не може сматрати међународним уговором;¹⁵ *друго*, зато што Бриселски споразум, закључак Владе о његовом усвајању и одлука Народне скупштине о прихватању Владиног извештаја о преговорима, не представљају опште правне акте.¹⁶

Иако се одлука УСС о Бриселском споразуму дотиче многобројних важних питања уставног и међународног права, овај чланак ће се искључиво бавити анализом њених одређених међународноправних аспеката. У *делу 2* ћемо представити делове одлуке УСС који покрећу питања међународног права. У *делу 3* ћемо ставове УСС ставити у контекст важећих правила међународног права. У *делу 4* ће бити изложен начин на који се према правилима међународног права утврђује природа међународних споразума, на основу којих је, по нашем мишљењу, УСС требало да одреди природу Бриселског споразума. *Део 5* садржи закључна разматрања.

2. ОДЛУКА

УСС је у образложењу одлуке опширно репродуковао међународноправне инструменте које је сматрао релевантним.¹⁷ Потом је, као суштинско, УСС одредио питање „природе и карактера“ Бриселског споразума, конкретно да ли „оспорени акт представља међународни уговор који је део унутрашњег правног поретка Републике Србије или се пак ради о политичком акту/документу...“.¹⁸ Ово питање је правилно постављено будући да УСС има надлежност да расправља само о уставности и законитости *потврђених међународних уговора*, односно оних међународних уговора који су део унутрашњег правног поретка.¹⁹

¹⁴ У одлуци стоји да је донета 10. октобра 2014, Одлука, 9.

¹⁵ Одлука, 19.

¹⁶ Одлука, 20–22.

¹⁷ Вид. Одлука, 12–13. Овај међународноправни оквир укључује Повељу Уједињених нација (УН) (1945), Бечку конвенцију о уговорном праву (БКУП) (1969), Бечку конвенцију о праву међународних уговора између држава и међународних организација или између међународних организација (1986), Резолуцију 1244 Савета безбедности УН (1999) и Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову Специјалног представника Генералног секретара УН.

¹⁸ Одлука, 15.

¹⁹ Из овог основног питања, УСС је извео и додатна питања која се тичу форме закључења међународних уговора, преговарања, и тумачења Бечке конвенције о праву уговора, вид. Одлука, 15–16.

У давању одговора на поменуто питање, УСС је пошао од дефиниције међународног уговора која је садржана у Бечкој конвенцији о праву уговора (БКПУ)²⁰ – према којој је то писани међународни споразум између држава, регулисан међународним правом.²¹ Полазећи од те дефиниције, УСС је нарочито истакао међународноправни субјективитет као елемент појма међународног уговора.²² Даље, УСС је прешао на разматрање међународноправног субјективитета Косова, а посебно и детаљно питања да ли је оно држава. Прво се бавио статусом Косова према Резолуцији 1244 Савета безбедности (СБ) УН, саветодавним мишљењем Међународног суда правде о декларацији независности Косова,²³ да би потом прешао и на питање признања у међународном праву.²⁴

У вези с признањем, Суд је изнео став да је признање политички чин којима има дејство *in iter partes*, тј. само у односима између државе која је призната и државе која признање даје.²⁵ Надаље, УСС је рекао да испуњење три критеријума државности (територија, становништво и стабилна власт) није довољно да би се једна творевина аутоматски сматрала сувереном и независном државом.²⁶

УСС је наведене ставове применио на конкретни случај наводећи да је Србија јасно изразила своју намеру да не призна независност Косова.²⁷ Суд је разматрао и то да ли је сâм Бриселски споразум представљао имплицитно признање Косова, на шта даје негативан одговор, с образложењем да споразум није именовано уговорне стране нити је његов текст садржао изјаву која би изразила намеру признања.²⁸

На основу свега тога, УСС је закључио, прво, да „Косово и Метохија у односу на Србију не постоји као суверена и независна држава и, друго, да се сагласно међународном и домаћем праву, не може успоставити уговорни однос између државе и непризнатог

²⁰ Службени лист СФРЈ (Међународни уговори и други споразуми), бр. 30/72.

²¹ Одлука, 16.

²² Одлука, 17.

²³ Одлука 17–18. УСС је критиковао став Међународног суда правде да су аутори декларације о независности Косова били представници косовског народа а не привремене институције самоуправе на Косову, али своју критику није поткрепио аргументима осим што је навео да је становиште Међународног суда правде „крајње неприхватљиво и неубедљиво“. Одлука, 18.

²⁴ Одлука, 18–19.

²⁵ Одлука, 18.

²⁶ Одлука, 18.

²⁷ Одлука, 18.

²⁸ Одлука, 18–19.

ентитета“ [курзив аутора].²⁹ Следствено, Бриселски споразум не може бити међународни уговор зато што једна од његових страна нема „статус (својство) државе“.³⁰ УСС је потом закључио да Бриселски споразум није међународни уговор јер не испуњава услове из међународних конвенција и закона Републике Србије, нити је општи правни акт унутрашњег права, него представља „политичку ‘подлогу’ за доношење одговарајућих општих правних аката од стране надлежних органа...“³¹

Конечно, УСС је навео да су за њега „прихватљива она експертска мишљења“ према којима је Бриселски споразум „по својој природи најближи политичком *modus vivendi*, прелазном решењу ороченом одлуком о коначном статусу Косова и Метохије, који, у светлу релевантних правила међународног права нема правну снагу, већ креира политичку обавезу у дух тзв. меког права (*soft law*) које допушта асиметричну перцепцију обавезе било као политичке или правне обавезе од страна у парафираном ‘Првом споразуму’ „³²

3. АНАЛИЗА АРГУМЕНАТА КОЈЕ ЈЕ ИЗНЕО УСС

Иако аутори не сматрају да је у крајњем исходу одлука УСС била неправилна (као што ће се видети у закључним разматрањима), треба истаћи да је њено образложење проблематично са становишта међународног права.

Најпре, УСС је закључио да Бриселски споразум није међународни уговор, него политички споразум, без да је озбиљно разматрао његову садржину. Уместо тога, УСС је механички применио дефиницију међународних уговора из БКУП (и Закона о закључивању и извршењу међународних уговора) у следећем следу корака: међународни уговор је споразум између држава – Косово није држава – стога, Бриселски уговор није међународни уговор већ политички споразум о чијој уставности и законитости УСС нема надлежност да расправља.

Овакво резонување УСС је из неколико разлога проблематично.

Прво, из става да Бриселски споразум није међународни уговор у смислу БКУП нужно не следи закључак да је он политички споразум. Наиме, и сама БКУП признаје постојање међународних *правних*

²⁹ Одлука, 19.

³⁰ Одлука, 19.

³¹ Одлука, 22.

³² Одлука, 22 (с референцом на мишљење проф. др Миленка Креће).

споразума који нису међународни уговори, укључујући и споразуме са субјектима међународног права који нису државе.³³

Друго, разматрајући међународноправни субјективитет Косова како би утврдио да ли је оно могло да закључи међународни уговор у смислу БКУП, УСС је питање признања једне творевине одредио као конститутивни елемент утврђивања њеног статуса као државе наводећи: „... нова држава једино признањем стиче статус суверене државе у складу с међународним правом и то у односима с трећим државама које су је признале као такву (Хилгрубер)“.³⁴ Међутим, овај став³⁵ је далеко од општеприхваћеног. Штавише, претежни део праксе³⁶ и доктрине међународног права³⁷ не одређују признање као критеријум за утврђивање државности,³⁸ већ сматрају да оно има деклараторну природу.³⁹ Дакле, као што наводи Крафорд: „[с]татус једне творевине као државе је, у начелу, независан од признања...“.⁴⁰ То, међутим, не значи да признање као такво нема правни и политички значај: институт признања може да реши нејасноће око статуса и регулише новонастале ситуације.⁴¹ Такође, акт признања према правилима међународног права производи одређене правне последице⁴² – оно ствара обавезе за државу која признање даје⁴³ и не може се повући.⁴⁴ Ипак, у контексту утврђивања државности његова приро-

³³ Вид. БКУП, чл. 3.

³⁴ Одлука, 18.

³⁵ УСС се овде ослања (без навођења референце) на Christian Hillgruber, „The Admission of New States to the International Community“, *European Journal of International Law (EJIL)*, 9/1998, 494, који усваја конститутивно схватање признања.

³⁶ Вид. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2003⁶, 87.

³⁷ О различитим ставовима по том питању вид. James Crawford, *Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2006², 19–26. Вид. и Ti-Chiang Chen, *The International Law of Recognition*, Praeger, New York 1951, 13–17, 39–50.

³⁸ Вид. нпр. International Law Commission, *Sixth report on unilateral acts of States*, by Mr. Victor Rodriguez Cedeño, *Special Rapporteur*, УН док.А/CN.4/534 (30. мај 2003), http://legal.un.org/docs/?path=..ilc/documentation/english/a_cn4_534.pdf&lang=EFSSX, 22. март 2016, ст. 83–91 и друге изворе тамо наведене; Institut de Droit International, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, Brussels session (April 1936), vol. II, 300; J. Crawford (2006), 24–28, 93; I. Brownlie, 86–87; T. Chen, 4.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ У оригиналу: „[t]he conclusion must be that the status of an entity as a State is, in principle, independent of recognition...“. J. Crawford, 28.

⁴¹ *Ibid.*, 27. Вид. и T. Chen, 78.

⁴² *Sixth report on unilateral acts of States*, 97.

⁴³ J. Crawford, 27 и T. Chen, 78.

⁴⁴ Осим ако сам акт признања то не предвиђа, вид. *Sixth report on unilateral acts of States*, ст. 118.

да остаје деклараторна: признање је *доказ* статуса државе, а не њен *conditio sine qua non*.⁴⁵

Када је УСС закључио да Косово није држава, те да стога Бриселски споразум не може бити међународни уговор у смислу БКУП, одмах се отворило додатно питање шта радити с чињеницом да су многе државе признале Косово као независну државу. УСС је покушао да то питање реши ставом да Косово *у односу на Србију не постоји као суверена и независна држава*,⁴⁶ јер га она никада није признала као независну државу. Тиме се, међутим, опет мешају признање и државност. Признање јесте једностранни акт који има дејство *inter partes*⁴⁷ између даваоца признања и државе објекта признања⁴⁸ – но оно не утиче на сâмо постојање објекта признања као државе, већ га само потврђује. Неку творевину не чини државом то што је призната као држава, већ се она признаје баш зато што је држава,⁴⁹ према критеријумима које поставља међународно право.⁵⁰ Међутим, из става УСС произилази да не само признање, него и статус једне творевине у међународном праву, представља билатерално питање између тог ентитета и државе признања.

У контексту питања утврђења природе једног међународног споразума, став УСС доводи до апсурдних резултата. Према њему, писани споразуми Косова с државама које су га признале представљају међународне уговоре у смислу БКУП, док идентични споразуми које би оно склопило с државама које га нису признале представљају нешто друго – највероватније политичке споразуме по схватању УСС. Још проблематичнија би била примена овог става на мултилатералне уговоре, који би истовремено били међународни уговори у односима између Косова и држава које су га признале, а политички споразуми у односима између Косова и држава које га нису признале. На пример, ако би се пошло од правног схватања УСС, која би била природа Конвенције о решавању инвестиционих спорова између држава и држављана других држава, чије су уговорнице и Србија и Косово?⁵¹

⁴⁵ J. Crawford, 27.

⁴⁶ Одлука, 19.

⁴⁷ Тако и Одлука, 18.

⁴⁸ *Sixth report on unilateral acts of States*, ст. 109.

⁴⁹ J. Crawford, 97.

⁵⁰ Начелно гледано, ти критеријуми укључују (1) стално становништво, (2) дефинисану територију, (3) ефективну власт и (4) независност. Вид. Colin Warbrick, „States and Recognition in International Law“, *International Law* (ed. M. Evans), Oxford University Press, Oxford 2006², 231–242. За разматрање ових и осталих критеријума вид. J. Crawford, 37–95.

⁵¹ *Службени лист СЦГ*, бр. 2/06. Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States усвојена је 18. марта 1965, ступила на снагу 14. октобра 1966, 575 UNTS 159. Србија је могла да стави резерву на

Да ли би она била међународни уговор у односима између Косова и држава које су га признале, а политички споразум у његовим односима с државама које га нису признале, укључујући Србију, и да ли је то уопште могуће?

Сви наведени проблеми потичу из почетне премисе резонавања УСС – да се природа Бриселског споразума има разматрати искључиво на основу дефиниције међународног уговора из чл. 1 БКУП. При том је примена ове дефиниције на симплификован и механички начин резултирала у једној формалистичкој одлуци чије је образложење, као што је показано, проблематично са становишта међународног права.

Као што ћемо показати у следећем одељку, УСС је, из перспективе међународног права, имао бар два елегантнија и правно кохерентнија начина да дође до истог резултата до кога је дошао својом мањкавом анализом.

4. ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ

Да се држао формалистичког приступа, који иначе често користи,⁵² УСС је могао, уопште не улазећи у правну природу Бриселског споразума, да утврди да овај споразум није потврђен од стране Народне скупштине, односно није „уведен“ у правни поредак Републике Србије, па као такав не може ни да буде предмет оцене уставности у смислу чл. 167, ст. 1, тач. 2 Устава, према коме УСС одлучује о уставности *потврђених* међународних уговора.

С друге стране, ако је хтео да утврди природу Бриселског споразума, УСС је то требало да учини тумачећи његове одредбе. На тај начин би избегао недостатке и замке свог постојећег приступа, а (као што ћемо показати) могао би да дође до истог резултата – да се ради о политичком споразуму који није подложен оцени уставности. У наставку следи скица такве једне анализе.

Најпре, УСС је требало да посматра Бриселски споразум као међународни документ, што он несумњиво јесте. Наиме, без обзира на његову природу (међународни уговор, међународни споразум или политички споразум), Бриселски споразум је међународни документ

приступање Косова овој конвенцији, у којој би изнела свој став о његовој државности и правној способности да буде члан, али нема информација да је то учињено. Србија је ставила резерву на приступање Косова Споразуму о Међународној банци за обнову и развој, која је једна од институција Светске банке, заједно са ICSID, вид. https://verdragenbank.overheid.nl/en/Treaty/Details/006673_b, 18. мај 2016.

⁵² Вид. нпр. закључак УСС о одбацивању предлога за забрану одређених навијачких група, јер се поступак може водити само против регистрованих удружења, ВПУ-279/2009 од 27. марта 2011.

јер је преговаран и склопљен у међународном контексту, у преговарачком процесу заснованом на одлукама међународних органа.⁵³

У следећем кораку, да би утврдио да ли је Бриселски споразум правни или политички споразум, односно да ли садржи правне или политичке обавезе, УСС је требало да примени правила међународног права о тумачењу међународних споразума. Ова правила су релевантна не само за тумачење међународних уговора, већ и других споразума који не потпадају под дефиницију међународних уговора из чл. 1⁵⁴ али и међународних докумената уопште.⁵⁵ Како та правила тумачења представљају међународно обичајно право, УСС је обавезан да их примењује.⁵⁶ При том, УСС није морао да улаже напоре да утврди садржину ових обичајних правила, што некада може бити изазов код овог извора међународног јавног права. Наиме, обичајна правила тумачења кодификована су у чл. 31 и 32 БКУП.⁵⁷

Опште правило тумачења (чл. 31 БКУП) је да се међународни споразуми имају тумачити у доброј вери, према *уобичајеном смислу израза* које садрже у *њиховом контексту* и у *светлу предмета и циља*.⁵⁸ Као допунско средство тумачења (чл. 32 БКУП), користе се *припремни радови* као и *околности под којима је споразум закључен*,

⁵³ Вид. фн. 1. У крајњој линији, Резолуција 1244 је још увек на снази и Косово је још увек тема на агенди СБ УН, те су стога сва питања која покрива Бриселски споразум још увек од међународног интереса.

⁵⁴ То несумњиво стоји за такве споразуме који су поменути у чл. 3 БКУП. Вид. Oliver Dörr, „Interpretation of Treaties“, *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (eds. O. Dörr, K. Schmalenbach), Springer, Heidelberg – Dordrecht 2012, 525.

⁵⁵ На пример, Међународни суд правде у тумачењу резолуција СБ полази од чл. 31 и 31 БКУП, с тим да узима у обзир и друге факторе (изјаве чланова СБ дате приликом усвајања резолуције, друге резолуције о истој теми и доцнију праксу релевантних органа УН и држава на које се односе конкретне резолуције), будући да се резолуције овог тела усвајају на другачији начин од уговора између држава. Вид. *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, 442, ст. 94, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, 24. март 2016. И друга међународна тела су користила БКУП у тумачењу резолуција СБ, нпр. Међународни кривични трибунал за бившу Југославију у предмету *Prosecutor v. Aleksovski*, Appeals Chamber Judgement, IT-95-14/1-A (24. март 2000), <http://www.icty.org/x/cases/aleksovski/acjug/en/ale-asj000324e.pdf>, 24. март 2016, ст. 98. Вид. и друге примере у О. Dörr, 533.

⁵⁶ Према Уставу РС, чл. 16, ст. 2 општеприхваћена правила међународног права „саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују“.

⁵⁷ Вид. *Arbitral Award of 31 July 1989 (Guinea-Bissau v. Senegal)*, Judgment, I.C.J. Reports 1991, 69–70, ст. 48, <http://www.icj-cij.org/docket/files/82/6863.pdf>, 24. март 2016: „Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties [...] may in many respects be considered as a codification of existing customary international law“.

⁵⁸ Вид. БКУП, чл. 31, ст. 1.

онда када је неопходно потврдити тумачење на основу општег правила о тумачењу уговора.⁵⁹

Увидом у *текст* Бриселског споразума може се уочити да његове одредбе имају већу или мању општост, али да су све начелног типа. Даље, његове тач. од 1 до 12 (од укупно 15) имају карактер неперсонализованих изјава (о тач. 13–15 биће касније речи). На пример, да ће постојати једно удружење/заједница општина, која ће бити створена на основу статута, да ће постојати једна полиција на Косову под називом Полиција Косова; да ће сва полиција у северном Косову бити интегрисана у оквире Полиције Косова итд. Уз то, у њиховом тексту се углавном користи енглески глаголски облик *will*,⁶⁰ што није уобичајен начин одређивања обавеза правне природе, за шта се обично користи облик *shall*. Даље, не постоји било каква назнака о чијој евентуалној обавези се ту ради, тј. ко је конкретно задужен за спровођење одређене тачке (иначе, у споразуму се уопште и не наводи ко су стране потписнице). Када би се овим одредбама и предвиђале правне обавезе, било би их доста тешко применити, јер из конкретних одредаба није јасно чију обавезу прописују – Србије или Косова. То се само може, и то не увек, претпоставити. Уз то, чини се да неке одредбе (сâм чин повезивања у удружење/заједницу, тач. 1–2) треба да спроведу власти српских општина на северу Косова. Коначно, нису предвиђени ни рокови извршења (осим тач. 12).

Дакле, нити су одредбе садржане у тач. 1–12 Бриселског споразума формулисане као правне обавезе, нити су одређени њихови адресати и рокови извршења. Оне пре изгледају као листа тачака некаквог плана. Све наведено указује да из њиховог текста не произлази да се ради о правном документу.⁶¹

Према чл. 31 БКПУ, овај текст треба тумачити у светлу *предмета и циља* Бриселског споразума. Из његовог наслова и текста је видљиво да је његов предмет формулисање начела у погледу инкорпорисања административних, полицијских и правосудних структура у већинско српским општинама са севера Косова у косовски правни поредак. Циљ је нормализација односа Београда и Приштине, што је јасно не само из наслова споразума („споразум о начелима нормализације“), него и из целог *контекста* преговора под покровитељством ЕУ у којима је споразум настао.⁶² Ни предмет ни

⁵⁹ Вид. БКУП, чл. 32.

⁶⁰ Вид. тачке 1, 2 (осим друге реченице ове тачке), 3, 5, 8, 10, 13, 14 и 15 Бриселског споразума фн. 2. Двадесет од тридесет три радње око којих су се стране саслале одређено је овим изразом.

⁶¹ Додатна (формална) индиција да се не ради о међународном уговору јесте чињеница да није депонован код генералног секретара УН, у складу с Повелем УН, чл. 102.

⁶² Вид. горе напомену 1.

циљ споразума не указују на то да се ради о правно обавезујућем документу, већ, у најмању руку, остављају то питање отвореним. Ово се види и из понашања Београда и Приштине по прихватању Бриселског споразума: званични Београд је истицао да се ради о политичком документу,⁶³ док је у Приштини он ратификован у парламенту као међународни уговор.⁶⁴ Све ово нас поново враћа на текст споразума, који, као што је показано, указује да се ради о политичком документу.

Што се тиче тач. 13, 14 и 15 Бриселског споразума, оне говоре о томе шта ће две „стране“ предузети: „интензивирати дискусију“ поводом енергије и телекомуникација (тач. 13), неће блокирати или охрабрити друге да блоkiraју „напредак друге стране на ЕУ путу“ (*in their respective EU paths*), основаће комитет за имплементацију. И ове тачке користе глаголски облик *will* који указује на будућу радњу, а не нужно на правну обавезу. Одредбе о „интензивирању дискусије“ о одређеним темама и оснивању комитета за имплементацију изгледају као политичка обећања. Што се тиче тачке 15, о томе да је „договорено“ да се неће блокирати „напредак друге стране на ЕУ путу“, она има, посебно у речи „договорено“, текстуални потенцијал да се тумачи као обавезујућа правна норма, иако је он умањен истовременим коришћењем глаголског облика *will*. Међутим, и контекст ове одредбе говори против тумачења да се ради о правној норми. Наиме, ако се анализом других одредаба дође до тога да је остатак Бриселског споразума политички документ, тешко је замислити да ће у том контексту само једна његова одредба имати правно обавезујући карактер.

Све наведено указује да је Бриселски споразум доиста политички споразум, иако би за једну потпуну анализу било потребно детаљно анализирати његов текст, односно сваку његову одредбу понаособ.

5. ЗАКЉУЧАК

УСС је исправно закључио да нема надлежност да расправља о уставности и законитости Бриселског споразума јер он није потврђени међународни уговор. Међутим, како је показано, тај закључак има мањкаво образложење. УСС је изабрао тежи приступ за одређење природе Бриселског споразума, јер је разматрао формални статус

⁶³ Тако министар Селаковић на јавној расправи пред УСС, вид. <http://www.politika.rs/scc/clanak/297380/Selakovic-Ustavni-sud-da-se-proglasi-nenadleznim-za-Briselski-sporazum>, 9. мај 2016.

⁶⁴ Вид. Уставни суд Косова, *Пресуда у случају бр. КО 95/13* (9. септембар 2013), ст. 2, http://www.gjk-ks.org/repository/docs/gjkk_ko_95_13_srb.pdf, 9. мај 2016.

страна потписница, уместо да његову природу одреди тумачењем његове садржине у складу с правилима тумачења која прописује међународно обичајно право. Даље, УСС је, разматрајући формални статус Косова, изнео низ констатација које не одражавају релевантна правила међународног права у вези с признањем и постојањем држава.

УСС није ни морао да се суочи с питањима државности Косова, признања и његовог дејства, да је у потрази за утврђивањем природе Бриселског споразума применио правила о тумачењу међународних споразума, уместо формалистичког разматрања статуса потписница. У том случају, УСС би се бавио садржином овог споразума, његовим предметом и циљем. Као што је показано, тако би дошао да истог закључка – да је у питању политички споразум о чијој уставности и законитости нема надлежност да одлучује – али би му било лакше дати образложење које није проблематично с тачке гледишта међународног права.

Други пут који је УСС могао да изабере је више формалан. Наиме, без улажења у тумачење природе обавеза из Бриселског споразума, УСС је закључком да овај споразум није ратификован, могао да одбаци иницијативу за оцену уставности и законитости, јер нема надлежност да расправља о нератификованим међународним уговорима.

Нажалост, УСС је одабрао трећи, тежи пут који га је довео до једног неуверљивог и проблематичног образложења. Чини се да су овај приступ, а посебно дуга и непотребна дискусија о државном статусу Косова и закључак да оно није држава, били потребни суду као нека врста компензације за одлуку којом је избегао да се бави уставношћу Бриселског споразума, који за многе представља „издају“ Косова и његово „признање“.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Chen, T., *The International Law of Recognition*, Praeger, New York 1951.
- Crawford, J., *Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2006².
- Dörr, O., „Interpretation of Treaties“, *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (eds. O. Dörr, K. Schmalenbach), Springer, Heidelberg – Dordrecht 2012.

- Hillgruber, C., „The Admission of New States to the International Community“, *European Journal of International Law (EJIL)*, 9/1998.
- Папић, Т., „Political Aftermath of the ICJ Advisory Opinion on Kosovo“, *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion* (eds. M. Woods, M. Milanović), Oxford University Press, Oxford 2015.
- Warbrick, C., „States and Recognition in International Law“, *International Law* (ed. M. Evans) Oxford University Press, Oxford 2006.

Vladimir Ђerić, SJD

Attorney at Law

Tatjana Papić, PhD

Associate Professor

Faculty of Law, Union University

INTERNATIONAL LAW ASPECTS OF THE DECISION
OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF SERBIA ON
CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF THE BRUSSELS
AGREEMENT

Summary

This article deals with international law aspects of the decision of the Constitutional Court of Serbia (CCS) to dismiss a request for assessment of constitutionality and legality of the First agreement of principles governing the normalization of relations (Brussels Agreement) accepted by representatives of Serbia and Kosovo on 19 April 2013. CCS ruled *inter alia* that it did not have jurisdiction to consider constitutionality and legality of the Brussels Agreement since it was not a ratified international treaty, but a political agreement. The authors consider that the CCS ruling was correct one, but that its reasoning was flawed from international law perspective. CCS chose to determine the nature of the Brussels Agreement starting from the definition of international treaty in the Vienna Convention on the Law of Treaties, which *inter alia* provides that international treaty is an international agreement concluded by states. This led to a discussion of whether Kosovo is a state, in which CSS adopted positions that are at variance with applicable rules of international law. The authors then show that CSS had at least two different lines of reasoning that would lead it to the same conclusion, but without the problems

inherent in the approach actually chosen by the court. In particular, the conclusion that the Brussels Agreement is a political agreement can be reached through customary rules of interpretation contained in the Vienna Convention on the Law of Treaties.

Key words: *Constitutional Court of Serbia. – Brussels Agreement. – International treaties. – Recognition of states. – Kosovo.*

Article history:

Received: 18. 5. 2016.

Accepted: 5. 9. 2016.