

**Милош Прица\*, МА**  
Асистент Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

КОМЕНТАР СУДСКЕ ОДЛУКЕ  
UDK: 342.565.2:340.142(497.11)  
Рад примљен: 14.04.2015.  
Рад прихваћен: 04.05.2015.

ЗАКЉУЧАК УСТАВНОГ СУДА О ОДБАЦИВАЊУ ПРЕДЛОГА  
ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ ПАРАФИРАНОГ  
„ПРВОГ СПОРАЗУМА О ПРИНЦИПИМА КОЈИ РЕГУЛИШУ  
НОРМАЛИЗАЦИЈУ ОДНОСА“ ИЗМЕЂУ ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
И ПРИВРЕМЕНИХ ИНСТИТУЦИЈА САМОУПРАВЕ У ПРИШТИНИ

*„Устав је оно што је постојано у реци онога  
што је историјски променљиво,  
чврсто корито које реци националне историје прописује  
њен пут – а које историја, опет полако продубљује,  
проширује и мења, као што га је негда ископала.“*

*Густав Радбрех*

Овај текст представља приказ и коментар Закључка (у даљем тексту: Одлуке) Уставног суда Републике Србије (надаље: Уставног суда) о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираниог „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године (у наставку: „Бриселског споразума“).<sup>1</sup>

Неколико је разлога да се приступи проучавању овог уставносудског предмета, а сви ти разлози заједно дају за право да се уставни спор о којем овде говоримо одреди као један од најважнијих у повести Уставног суда.

\* pricamilos@prafak.ni.ac.rs

1 Закључак је донесен на седници Суда одржаној 10. децембра 2014. године, а објављен је у „Службеном гласнику Републике Србије“, под бројем 13/15, стр. 9-23.

Значај овог предмета наоко се види као рефлексивна политичка и државотворна значаја „Бриселског споразума“, о чему је ипак било разлога више говорити пре него што је Одлука Уставног суда донесена, имајући у виду да „самоограничавање надлежности“, којем је Уставни суд прибегао у овом случају, не зауставља политички водоток проистекао из „Бриселског споразума“, до чега би свакако дошло да је Уставни суд зауставио талас (не)права који је „Бриселски споразум“ подигао. Значај спора о уставности „Бриселског споразума“ могао би се ставити и у контекст горе наведене Радбрухове мисли, да би се видело у којој мери постојећи Устав Републике Србије доиста јесте „чврсто корито“ које прописује пут српске националне историје на почетку 21. века. Но и о томе би се могло говорити више да је Уставни суд мериторно решавао, па би и другачија одлука Уставног суда у извесној мери представљала путоказ на путу евентуалних будућих уставних промена. Били тога свесни или не, правни значај овога спора – што је у ствари значај који Устав по себи има за владавину права и парламентарну демократију, и те како премаша оквир „Бриселског споразума“ као предмета уставног спора. Јер, правна питања која су разматрана у овом предмету и становиште које наспрам тих питања Уставни суд заузео, стављају у изглед могућност да Одлука Уставног суда надаље буде основ (у ширем смислу) за правно недопуштено самовољу највиших државних органа, а та самовоља јесте „смртна болест“ правне државе. Имајући то у виду, крајњи исход овога спора повод је да се постави питање легитимитета правне државе и улоге уставнога правосуђа у односу на границу која у правној држави дели високополитичку оцену целисходности највиших државних органа од фактичке самовоље тих истих органа, о чему ћемо нешто више рећи у завршном делу ове расправе.

Основна побуда за настанак ове расправе јесу издвојена мишљења четворо судија Уставног суда: проф. др Оливере Вучић, проф. др Драгана Стојановића, проф. др Босе Ненадић и Катарине Манојловић-Андрић, и та мишљења јесу кључна за ток нашег излагања. Премда се у правној књижевности уобичајило да издвојена мишљења – особито у судским предметима оваквог формата – бацају јако светло на токове мисли посленика правне науке, у овом случају нарочиту тежину издвојеним мишљењима даје чињеница да су потписници тих мишљења гласовити представници правне науке.<sup>2</sup>

У једној краткој расправи, као што је ова, не можемо претендовати на исцрпност излагања о свим питањима која се појављују у овом уставносудском предмету. На нама је, превасходно, да сажето прикажемо

---

<sup>2</sup> О значењу и значају издвојених мишљења у уставносудским предметима видети код (Стојановић, 2013:503-504).

видове правног разумевања спора о уставности „Бриселског споразума“, у следству којих бисмо научној јавности представили знаковита места у схватањима изнесеним у образложењу Одлуке Уставног суда и у издвојеним мишљењима именованих судија Уставног суда.

„Бриселски споразум“<sup>3</sup> – предмет оцене уставности у овом предмету, закључен је 19. априла 2013. године као резултат десете рунде преговора између Ивица Дачића – председника Владе Републике Србије, Хашима Тачија – председника Владе тзв. државе Косово, уз посредовање Кетрин Ештон – високе представнице Европске уније за спољну политику и безбедност. После три дана од закључења „Бриселског споразума“, Влада Републике Србије је (22. априла 2013.) донела Закључак о прихватању „Бриселског споразума“ (надаље: Закључак Владе), на начин да је „Бриселски споразум“ постао саставни део тог Закључка, с тим да Закључак Владе није објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“. Недуго затим, Народна скупштина Републике Србије је (26. априла 2013.) по хитном поступку донела Одлуку 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, која (Одлука) је објављена у „Службеном гласнику РС“ (бр. 38/13), али без текста Извештаја са „Бриселским споразумом“ као својим саставним делом.

„Бриселски споразум“ закључен је у једној неубичајеној форми, парафирањем два истоветна примерка текста на енглеском језику, тако што су један примерак парафирали Ивица Дачић, председник Владе Републике Србије и Кетрин Ештон, висока представница Европске уније за спољну политику и безбедност, а другу копију – Хашим Тачи, председник Владе тзв. државе Косово и Кетрин Ештон. Уз то, као што се већ наоко да закључити крајње је нетипичан и начин увођења „Бриселског споразума“ у правни поредак Републике Србије, имајући у виду изостајање ратификације као обавезног правног пута за оснажење међународног уговора, следствено чему се у средишту пажње нашло питање правне

---

3 Тачан назив Споразума гласи: „Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа“. Текст „Бриселског споразума“ део је образложења Одлуке Уставног суда у овом предмету („Сл. гласник РС, бр. 13/15, стр. 10-11). Напоменимо да је процес „дијалога Београда и Приштине“ уз посредовање Европске уније покренут на основу Резолуције Генералне скупштине Уједињених нација А/RES/64/298 од 9. септембра 2010. године. У периоду од 8. марта 2011. до 24. фебруара 2012. године одржано је девет рунди преговора, а „Бриселски споразум“ долази као резултат десете рунде преговора одржане 19. априла 2013. године. Видети о томе: Издвојено мишљење судије Катарине Манојловић-Андрић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 35.

квалификације „Бриселског споразума“. У којој је мери особен случај о којем овде говоримо белодано указује чињеница посве различитог званичног означавања субјеката „Бриселског споразума“ од стране самих учесника у преговорима, с напоменом да је у самом тексту „Бриселског споразума“ изостало навођење страна између којих је споразум закључен. Према становишту Европске уније „Бриселски споразум“ је закључен између „Београда и Приштине“, за државне органе Републике Србије у питању је споразум између Владе Републике Србије и Привремених институција у Приштини, док органи тзв. државе Косово држе да је реч о међудржавном споразуму који су закључиле Влада Републике Србије и Влада Косова!

Подносилац предлога за оцену уставности „Бриселског споразума“<sup>4</sup> сматрао је да оспорени акт има карактер симулованог међународног уговора одн. да је оспорени акт – чак и да се занемари поимање о међународном уговору – у правни поредак Републике Србије уведен као општи правни акт, па се и у првом и у другом случају отвара правни пут за оцену материјалне уставности „Бриселског споразума“, а та оцена, према становишту предлагача, утврдила би да је „Бриселски споразум“ очевидно и грубо несагласан Преамбули Устава Републике Србије (у даљем тексту: Устава) и не малом броју одредаба из нормативног дела Устава.<sup>5</sup>

Иако је у току поступка пред Уставним судом изнесено неколико гледишта о „Бриселском споразуму“ као правном акту који подлеже уставносудској

---

4 Предлог за оцену уставности и законитости „Бриселског споразума“ поднело је 25 народних посланика из претходног сазива Народне скупштине Републике Србије.

5 Подносилац предлога, поред осталог, истиче да Устав Републике Србије не познаје и не признаје никакве косовске законе и косовски устав који би се могли примењивати на територији Републике Србије, а који се наводе у „Бриселском споразуму“. Даље се наводи да је оспорени акт супротан и одредби члана 97. тачка 4. Устава према којој су уређивање и обезбеђивање одбране и безбедности у искључивој надлежности Републике Србије, затим одредби члана 143. став 2. Устава према којој се оснивање, организација, надлежности, уређење и састав судова уређују законом, одредби члана 189. став 1. Устава према којој се оснивање и укидање општина уређује законом, одредби члана 190. Устава којом се утврђују надлежности општине, као и да је „Споразум“ у супротности са избором општинских органа на основу из изборног закона који доноси Народна скупштина Републике Србије. Закључак предлагача је и да је оспореним Споразумом „погажен Устав Републике Србије, а нарочито чл. 8. став. 2. по којем су границе Републике Србије неповредиве и једино се могу мењати по поступку предвиђеном за промену Устава“. Наведено према: Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираниог „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 13/15, стр. 9-10.

контроли, Уставни суд је упркос томе стао на становиште да је „Бриселски споразум“ политички (правно необавезујући) акт, одричући тиме постојање основа за успостављање уставносудске надлежности. Имајући то у виду, најопштије и најтемељније питање које би се наспрам правне и чињеничне грађе овог уставносудског предмета могло поставити, гласило би: да ли је „Бриселски споразум“ правни или политички акт?

На питање да ли је „Бриселски споразум“ међународни уговор, Уставни суд одговара одречно, тврдећи да Косово није суверена држава у односу на Републику Србију те да се, сагласно међународном и унутардржавном праву, уговорни однос не може успоставити између државе и непризнатог ентитета,<sup>6</sup> следствено чему ишчежава потреба за сагледавањем уставности самог начина закључивања и ратификације „Бриселског споразума“.<sup>7</sup> Додајмо да наведеној оцени Уставног суда претходи образложење Одлуке у којем су садржана детаљна излагања о појму међународног уговора, правном положају Косова у међународном праву, те о томе да Република Србија није ни експлицитно ни имплицитно признала Косово као суверену државу, а тиме ни његову уговорну способност.<sup>8</sup>

Изнето расуђивање Уставног суда оцењено је у издвојеним мишљењима као непотпуно, са образложењем да Уставни суд није узео у разматрање сва могућа разумевања „Бриселског споразума“ као међународног уговора, посебно у односу на схватања која су изнесена у току јавне расправе. С тим у вези, судија Катарина Манојловић-Андрић вели: „При томе, није ни поменуто, а камоли размотрено становиште др Владимира Ђурића да се Европска унија може сматрати једном од страна споразума. Ово се становиште образлаже тиме да „већина одредби споразума представља паралелно, на први поглед унилатерално, али начелно истоветна обавезивања две стране према Европској унији која се, у том смислу, појављује у улози носиоца права према странама у споразуму, да према тачки 15. Споразума има једну обавезу – да помогне странама у спору

---

6 Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 13/15, стр. 19.

7 Закључак Уставног суда о одбацивању предлога уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 13/15, стр. 20.

8 При томе, пада у очи да се две трећине образложења Одлуке састоји у навођењу правних докумената и важећих прописа.

у оснивању Одбора за имплементацију, те да је Споразум парафирао и представник Европске уније, која има активну улогу у процесу спровођења Споразума. Исто тако, пре коначне уставноправне оцене да „Бриселски споразум“ није међународни уговор, ваљало је размотрити и становиште др Владимира Ђурића у коме се истиче да овај споразум има много елемената међународног уговора, да чак и ако не значи експлицитно признавање независности „Косова“, „Бриселски споразум“ се, посредством признавања уговорног капацитета „Косова“ и препуштања том ентитету вршења државних (законодавне и судске) функција и надлежности уређивања појединих области друштвеног живота које су према Уставу у искључивој надлежности Републике, може сматрати актом којим се, уз посредовање ЕУ и под њеним патронатом, мења државно уређење Републике Србије и држава из унитарне претвара у федерално уређену земљу.<sup>9</sup> Уставносудски смисао предочених схватања др Владимира Ђурића очитује се у следећем: „Ако би се, међутим, прихватила тврдња Владимира Ђурића да је Европска унија „позајмила“ Косову уговорну способност, онда би се формална неуставност зауставила на поступку потврђивања Бриселског споразума који, имајући у виду његову садржину, може бити ратификован једино законом, и то законом донетом по поступку промене Устава.“<sup>10</sup>

Друго питање које је Уставни суд био дужан да размотри тичало се Закључка Владе и Одлуке Народне скупштине, а наиме да ли је поменути актима „Бриселски споразум“ „уведен“ у правни поредак Републике Србије као општи акт. Уставни суд на постављено питање одговара такође одречно, само без дубљег образложења и са веома нејасном аргументацијом: „... сам по себи оспорени акт не представља општи правни акт унутрашњег права, већ само политичку „подлогу“ за доношење одговарајућих општих правних аката од стране надлежних органа и у прописаној процедури, као и да акти Владе – Закључак о прихватању „Првог споразума“ и Извештај Народној скупштини и Одлука Народне скупштине о прихватању Извештаја по својој природи нису општи правни акти, те зато нису ни могли бити основ да се оспорени „Први споразум“ њиховим доношењем „уведе“ у правни поредак као општи правни акт.<sup>11</sup> Све у свему, закључивање Уставног суда

---

9 Издвојено мишљење судије Катарине Манојловић-Андрић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, 13/15, стр. 37.

10 Издвојено мишљење судије др Драгана М. Стојановића на одлуку Уставног суда IУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 24.

11 Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 13/15, стр. 22.

своди се на то да политички документ не може да буде предмет оцене уставности, да је „Бриселски споразум“ у ствари политичка погодба која представља једну фазу у политичком процесу која ће се даље разрађивати кроз политичке преговоре и која ће на крају целокупног тог процеса резултирати доношењем општег акта у правом смислу речи, а то је уставни закон о суштинској аутономији Косова и Метохије“.<sup>12</sup>

Пре него што предочимо аргументацију садржану у издвојеним мишљењима о „Бриселском споразуму“ као општем правном акту, особито је важно скренути пажњу на чињеницу да се у издвојеним мишљењима оштро критикује поступање и уставноправно расуђивање Уставног суда у овом предмету, како у односу на прикупљање чињеничне и правне грађе тако и у погледу структуре и садржине образложења Одлуке, а језгро те критике садржано је у казивању судије Стојановића: „По мом суду одлука се може побијати из најмање три начелна разлога. Прво, може се приговорити да је једнострано прикупљена и тендециозно изложена чињенична и правна грађа која је послужила као подлога усвојене одлуке. Друго, посматрано са становишта примењене интерпретационе технике, не може се избећи закључак да је највећим делом образложење одлуке такво да се не може сматрати самосталном уставноправном интерпретацијом Уставног суда, јер се у њему дословно преузимају како сав чињенични и правни материјал тако и уставноправно мишљење једног од експерата позваних на јавну расправу. Треће, по мом суду, потпуно је неодржив кључни став из одлуке, а тиме и сва правна аргументација из централног дела њеног образложења која га прати, наиме, тврдња да је Бриселски споразум наводно политички, а не правни акт.“<sup>13</sup>

---

12 Владан Петров, један од учесника у јавној расправи, навео је три разлога због којих није могуће доношење уставног закона о суштинској аутономији Косова и Метохије који би садржао решења из Бриселског споразума: „Прво, Уставни закон би морао да уређује територијалну аутономију Косова и Метохије у државноправном поретку Републике Србије, а не Косова. Друго, Споразум не садржи решења која би бар потпомогла да се дефинише суштинска аутономија Косова и Метохије. Управо супротно – то је акт којим се обезбеђују две кључне правне ствари: 1) „папирната“ територијална аутономија Косова и Метохија из Устава замењује се локалном самоуправом за општине са већинским српским становништвом на северу Косова и Метохије и 2) укидају се последњи елементи на којима се заснива ефективна сувереност Републике Србије на територији Косова и Метохије уклањањем остатака судске власти Републике Србије и заокруживањем судског система и система одбране и безбедности Косова. Треће, Споразумом се повређују бројна начела Устава.“ Наведено према: Издвојено мишљење судије Катарине Манојловић-Андрић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 37.

13 Издвојено мишљење судије др Драгана М. Стојановића на одлуку Уставног суда IУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 24.

Наша везаност обимом текста не допушта нам да представимо све примедбе које смо уочили у издвојеним мишљењима<sup>14</sup>, али упркос томе ипак морамо издвојити два знаковита запажања о поступању Уставног суда у овом предмету јер та запажања представљају призив логике на уставно-судско расуђивање који је Уставни суд следио. Прво, пада у очи податак да је Влада Републике Србије у овом предмету заузела два дијаметрално различита становишта. У одговору на предлог овлашћеног предлагача, Влада Републике Србије је испрва (дописом 05 број 010-10232/2013 од 18. децембра 2013.) упутила предлог да Уставни суд застане са поступком разматрања поднетог предлога за оцену уставности „Бриселског споразума“ до доношења посебног закона којим ће се уредити суштинска аутономија аутономне покрајине Косово и Метохија – што је Уставни суд одбио, да би напослетку представник Владе Републике Србије у јавној расправи изашао са тврдњом да је „Бриселски споразум“ политички акт који не подлеже уставносудској контроли. С тим у вези било би важно пажљиво прочитати једно интелигентно запажање судије Вучић, које гласи: „Може се разумети да је упућивањем овог предлога Влада показала да прихвата уставносудску надлежност за решавање правне усклађености аката које је донела у односу на важећи Устав, те се исти поступак може сматрати и аргументом у прилог тезе супротне оној за коју се определио Уставни суд. Међутим, значајније од узимања предлога о застоју као аргумента у прилог тезе супротне оној која је победила, јесте навод Уставног суда који прати овај податак. Уставни суд саопштава да „није прихватио да се у овој фази поступка изјашњава о предложеном застоју, имајући у виду да је смисао одредбе Закона о Уставном суду о застоју поступка да пружи могућност доносиоцу акта да отклони неуставност и незаконитост акта, а што има смисла само у случају да оцена Уставног суда у погледу правне природе акта води ка мериторном одлучивању.“ Дакле, писац предлога закључка – ове процесне одлуке, је већ децембра 2013. године знао да оцена Уставног суда у погледу правне природе оспореног акта не води ка мериторном одлучивању, односно, већ тада, децембра 2013. је одлучио, или знао да ће на крају одлучити, да мериторног одлучивања неће бити, да мериторне одлуке неће бити, јер је из тог разлога, по сопственој изјави, одбио да прихвати предлог Владе да Суд застане са поступком. Да ли је пука несмотреност у писању овог образложења могуће оправдање што се у њему нашао овакав исказ Уставног суда из кога неупитно следи закључак да су и потоња, друга припремна седница и јавна расправа и следеће

---

14 Видети на пример: Издвојено мишљење судије др Оливере Вучић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 30-34.



седнице Суда биле само испразна упињања опонената овога става, јер је он био „донет“ много раније, још децембра 2013. године?<sup>15</sup>

У вези са критикованим резонавањем Уставног суда стоји и чињеница да је „пресуђење“ спора о уставности „Бриселског споразума“ прешло пут од Малог већа, преко Великог већа, до седнице Уставног суда, а будући да је у овом поступку одржана јавна расправа, судија Вучић изречно наводи да сагласно Закону о уставном суду не постоји друга могућност доли да одлуку донесе свих 15 судија Уставног суда: „Озбиљност спорног питања, његов значај у смислу поремећаја саправности који изазива, тежина теоријских разилажења, непостојећа или неуједначена пракса, тежина последица које могу наступити зависно од исхода уставног поступка, коначност тих последица и њихово дејство на велики број грађана, на саму државу, њен интегритет и њену будућност, били су разлог што је предмет завредео организовање јавне расправе, а самим тим, и „пресуђење“ учешћем и гласом свих судија Уставног суда.“<sup>16</sup>

Да сада видимо на којим чињеницама се заснива став, који је очитован у свим издвојеним мишљењима, да „Бриселски споразум“ представља општи правни акт који подлеже контроли уставности и законитости.

Прво, Влада је доношењем Закључка (05 број 02-3570/2013 од 22. априла 2013.) изричито прихватила „Бриселски споразум“ као саставни део овог Закључка, чиме је „Бриселски споразум“ уведен у правни поредак Републике Србије.

Друго, Влада је истим Закључком наложила свим министарствима, посебним организацијама и другим службама Владе да предузму потребне мере и активности ради примене „Бриселског споразума“, као и да наставе са применом већ постигнутих договора и споразума са представницима привремених институција на Косову и Метохији.

Треће, Влада је одмах по доношењу Закључка дипломатским путем обавестила Европску унију о прихватању „Бриселског споразума“, чиме је извршена обавеза преузета приликом парафирања „Бриселског споразума“, а наиме да ће Влада Републике Србије доставити одлуку о прихватању или одбијању „Бриселског споразума“.

Четврто, „Бриселски споразум“ је недуго након прихватања од стране Владе постао и саставни део Одлуке Народне скупштине Републике Србије

---

<sup>15</sup> Издвојено мишљење судије др Оливере Вучић у односу на Закључак Уставног суда УО-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 34.

<sup>16</sup> Издвојено мишљење судије др Оливере Вучић у односу на Закључак Уставног суда УО-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 31.

(објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 38/13), а којом је прихваћен Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, који је садржавао и текст „Бриселског споразума“ (на српском и енглеском језику).<sup>17</sup>

Пето, Влада Републике Србије је 26. маја 2013. године прихватила План примене „Бриселског споразума“, чији су текст претходно парафирали Ивица Дачић, Хашим Тачи и Кетрин Ештон, а образован је и Одбор за имплементацију „Бриселског споразума“.

Шесто, „Бриселски споразум“ је у највећем делу стипулисан као акт са нормативном правно обавезујућом садржином, из чега происходи да су у „Бриселском споразуму“ садржане опште правне норме са дејством *erga omnes*, којима су, поред осталог, уређена питања: постојања и правног устројства заједнице општина са већинским српским становништвом, функционисања полицијских снага на северу Косова и Метохије, деловања судске власти, организације и спровођења локалних избора и др.

Седмо, „Бриселски споразум“ је непосредно примењен, тако што су распуштене скупштине општина у северном делу Косова и Метохије, спроведени локални избори<sup>18</sup>, а представничка тела у тим општинама конституисана су сагласно Бриселском споразуму, односно косовском закону, на чију примену Споразум упућује, донети су у већем броју случајева појединачни акти за припаднике полиције и правосуђа. „Ови примери су више него довољни за констатацију да је Бриселски споразум непосредно примењен, и да су његовом применом већ наступиле далекосежне правне последице. Не само политичко, него и правно стање на Северу Косова, односно у свим оним општинама где су Срби у већини, више није исто. Како су ове промене, које у суштини значе укидање преосталих институција

---

17 Б. Ненадић: „Важна је чињеница да је Споразум уведен у правни поредак Републике Србије посебним актима – Закључком и Одлуком. Када су у питању други „политички акти“ (које је Суд у досадашњој пракси сврставао у ту врсту аката – резолуција, препорука и декларација), а које су доносили Скупштина или Влада, у правни поредак нису увођени доношењем посебних одлука, односно закључака о њиховом прихватању, већ су ти акти непосредно усвајани – нису били „саставни део других аката“, већ су имали свој самосталан живот“. Издвојено мишљење судије др Босе Ненадић у предмету ЈУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 27.

18 У циљу спровођења тач. 11. „Бриселског споразума“ Влада је донела одлуке о распуштању скупштине општина Косовска Митровица, Лепосавић, Звечан и Зубин Поток. Локални избори у наведеним општинама одржани су 3. новембра 2013. године. Дотичне изборе расписала је Централна изборна комисија Косова, а избори су одржани саобразно меродавном закону Косова.

државе Србије на Косову и Метохији, извршене супротно Уставу Републике Србије, једини начин да се успостави стање сагласно Уставу јесте касација Бриселског споразума.<sup>19</sup>

Осмо, Одлука у овом случају одступа у односу на досадашњу јудикатуру Уставног суда у одлукама у којима су предмет оцене уставности били закључци Владе. С тим у вези, судија Ненадић каже: „О томе како определити правну природу једног акта, Уставни суд по том питању има добру и конзистентну праксу. Наиме, у више својих одлука Уставни суд се руководио ставом да не треба само полазити од назива, односно форме оспореног акта, већ да треба ући и у анализу његове садржине, те је на основу те анализе Уставни суд закључивао да ли се ради о општем правном акту или не. Уставни суд је то чинио и у случају аката који су носили назив карактеристичан и за поједине правне акте, или који нису имали уобичајену форму општих аката (и који такође нису били објављени). Уколико је Уставни суд сматрао да су њихове одредбе (све или само поједине), по својој природи опште правне норме, ти акти подлежали су уставној судској контроли.“<sup>20</sup>

Имајући све ово у виду, наш знаменити конституционалиста и егзегета, проф. др Ратко Марковић, о правном карактеру „Бриселског споразума“ правослови убедљиво и јасно: „Споразум није политички акт, иако му је садржина чисто политичка, јер он није појединачан акт“. Споразум је настао као неформални писани политички договор учесника дијалога у Бриселу Дачић, Ештон, Тачи, а онда је његова садржина добила спољашњу форму општег акта Владе, под именом „закључак“ и општег акта Народне скупштине, под именом „одлука“. Тако је споразум постао саставни део ова два општа акта из номенклатуре општих аката позитивног права, а то значи да је Споразум постао општи акт позитивног права Републике Србије, који има опште дејство. Јер, да нема опште дејство, по њему не би требало ни поступити, тј. не би га уопште требало примењивати у неодређеном броју случајева. Једнократном применом преостало би његово важење. Чим се примењује у множини случајева, а примењивао се, Споразум самим тим има опште дејство. Из њега извире право, тачније неправо. Споразум је општи акт Владе (закључак), који је својим општим актом потврдила и прихватила Народна скупштина (одлука).“<sup>21</sup>

---

19 Издвојено мишљење судије др Драгана М. Стојановића на одлуку Уставног суда IУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 24.

20 Издвојено мишљење судије др Босе Ненадић у предмету IУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 37-38.

21 Према: Издвојено мишљење судије др Оливере Вучић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 33.

Узимајући у обзир целину претходних излагања, велики недостатак образложења Одлуке у овом предмету јесте изостанак гледишта Уставног суда о појму политичког акта, а Уставни суд је, по нашем мишљењу, био дужан да повуче линију раздвајања између правних и политичких аката, одн. да укаже где је граница која дели правну везаност, политичку оцену целисходности и фактичку самовољу највиших државних органа. Ми бисмо смо, с тим у вези, унајкраће издвојили неколико ситуација.

Прва ситуација, посве неспорна, тиче се аката које у следству вођења политике доносе парламент или влада, утврђујући политичка начела, политичке ставове и мишљења, следствено чему дотични (политички) акти (декларације, резолуције, препоруке, стратегије и др.) немају нормативну садржину и не производе обавезујуће правно дејство у правном поретку.

Друго, у правној књижевности широко познатост стекла су тзв. политичка питања која не подлежу оцени уставности, што је у ствари карактеристика система децентрализоване контроле уставности. Реч је о томе да Врховни суд Сједињених Америчких Држава у појединим случајевима одбија да успостави уставносудску надлежност, не негирајући притом оспораваном акту својство општег правног акта, из чега производи закључак да поједини општи правни акти могу бити одлучени из домашаја уставносудске контроле. Тешко је у једној мисли дати објашњење тог одлучења, али се чини да разлог ипак лежи дубоко у подели власти између „једнаких грана власти“ па би задирање Врховног суда могло да изазове померање таса политичке моћи само на једну страну (Ђурић, 2006: 1185-1191).

Насупрот наведеном гледишту, систем централизоване контроле уставности одриче могућност да општи правни акт буде стављен ван уставносудске контроле властите уставности и законитости јер би се у противном обесмислио разлог постојања уставног суда: да буде „чувар устава“. Па ипак и у поретку правне државе постоје акти највиших државних органа који не подлежу судској контроли или је судска контрола у погледу тих аката јако ограничена. Но за разлику од тзв. политичких питања из праксе Врховног суда Сједињених Америчких Држава, овде су у питању појединачни акти (тзв. „акти владе“) које највиши државни органи издају у вршењу „високополитичке оцене целисходности“, као „неминовност деловања и реаговања на ново, непредвиђено и непредвидљиво“ у институционалном поретку државе (Петровић, 1981: 49-99).<sup>22</sup> Одавде произлази да се „акти владе“ у правном поретку

---

22 Милан Петровић разликује три облика оцене целисходности: високополитичку оцену целисходности, оцену целисходности јачег облика и оцену целисходности слабијег облика, а ми овде говоримо само о високополитичкој оцени целисходности. Петровићево дело „Правна везаност и оцена целисходности у теорији јавног права“ у

појављују као појединачни акти највиших државних органа, а садржину тих аката обликује оцена (целисходности) тих органа о циљевима које треба остварити у једној конкретној и непреносивој ситуацији. Следствено томе, „акти владе“ представљају израз правне слободе која припада највишим државним органима да по својој оцени уреде одређене индивидуалне ситуације, следствено чему разлог за искључење или јако ограничење судске контроле материјалне правоваљаности „аката владе“, по природи ствари, долази у следству чињенице да садржина тих аката није правом одређена одн. да је садржина тих аката политичка па их је утолико примерено назвати политичким актима, као што их је због правног дејства оправдано сматрати правним актима.<sup>23</sup> Овде се уочава околност од кључног значаја за уставносудску оцену уставности, а наиме да „акт владе“ ни у ком случају не може задобити својство извора права (правног врела): да „акт владе“ није општи правни акт. Суштина је управо у томе да политичка оцена целисходности највиших државних органа не може сама да обликује садржину општег правног акта, при чему је политичка оцена целисходности, више или мање, укорењена у нормативној делатности највиших државних органа, у границама које поставља устав и други у датом случају општи правни акти јаче правне снаге. Другачије казано, нормативна делатност државних органа чедо је и правне слободе и правне везаности, а на Уставном суду је да правну везаност сачува од недопуштених захвата правне слободе највиших државних органа. Тако гледано, закључивање међународног уговора и те како је постигнуће правне слободе са којом иступа надлежни државни орган, али та слобода („уставнополитичка оцена целисходности“) се у формалном и материјалном смислу у свему остварује саобразно слову и духу устава, напослетку и када је реч о правном оснажењу међународног уговора у поступку тзв. претходне уставне ревизије – у правима која такву могућност допуштају (види о томе: Пејић, 2010: 27-43). Све у свему, уставносудско расуђивање о правној природи једног општег акта не руководи се поглавито формом и процедуром, не води се, дакле, само језичким тумачењем, већ пре свега почива на објективно-телеошкој интерпретацији садржине и дејства оспореног акта. У противном, ако би се

---

ствари је докторска дисертација одбрањена 1979. на Правном факултету Универзитета у Београду. Поменута дисертација, у нешто скраћеном облику, доживела је и монографско издање (Милан Петровић, Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа, Београд, 1981.) на које се позивамо у овоме раду.

23 За разумевање „аката владе“ било би важно проучити јудикатуру Француског државног савета да би се видели сви облици „аката владе“ у јудикатури поменутог Суда (Петровић, 2011: 71-79). Доктринарна схватања о „актима владе“ видети код: Марковић, 1980: 7-22.

питањима приступало само у оквирима чисто језичког тумачења, устав се не би могао сачувати од „изигравања права“ од стране највиших државних органа јер то „изигравање“ бира споредне путеве и увијену форму. Имајући то у виду, легитимитет правне државе мери се у односу на степен збиљски могућег „изигравања права“ од стране највиших државних органа, а на уставном суду је да својом постојаном и у погледу правних схватања „зрачећом“ јудикатуром развија правну свест и принципе везаности државне власти уставом. То даље значи да је оцена о улози уставног суда као „чувара устава“ градирана у зависности од нивоа изграђености збиљског ауторитета уставног суда у правном поретку, дочим се оцена о легитимитету владавине права даје у односу на то шта је у разматраном правном поретку претежније: ауторитет уставног суда као „чувара устава“ или могућност највиших државних органа да властиту самовољу ставе изнад устава!

Из свих горњих разматрања може се закључити да „Бриселски споразум“ није политички акт, из два разлога: 1) „Бриселски споразум“ није политички акт јер је општи акт са нормативном садржином који производи обавезујуће правно дејство и 2) будући да је општи акт на „Бриселски споразум“ се не може применити доктрина о „акту владе“ – појединачном акту највиших државних органа који услед политичке садржине измиче судској контроли. Могло би се зато на крају закључити да се Уставни суд, неуспостављањем уставносудске надлежности у овом случају, у ствари повукао пред фактичком самовољом највиших државних органа.

Тешко је рећи колико ће овај случај надихнути посленике правне науке на размишљање о потреби евентуалног мењања институционалног устројства уставног правосуђа и парламентарне представничке демократије, као и њиховог међусобног односа,<sup>24</sup> што је питање које је ипак

---

24 О односу уставног судства и парламентарне демократије види код: Марковић, 2014: 535-541; Тропер, 2013: 333-350). Легитимитет уставног судства у постојећем облику оспорава М: Петровић, стављајући проблем „чувара устава“ у комплекс питања „права на отпор угњетавању“: „Уставни или случан суд који потпада под категорију „чувара устава“ не може имати легитимну вољу. Само је закон као – и када је – израз опште воље легитиман. Воља коју изјављује суд уопште и уставни суд наполе може бити само посебна, партикуларна воља. Уставни суд је само један чиновнички колегијални орган чије чланове бира носилац законодавне или именује носилац извршне власти обично између политичких службеника, правних саветника великих предузећа, и страначки изузетно подобних професора права. Када једном таквом органу припада да своју вољу намеће као општу или уместо опште, он је, по речима самога Rousseau-a ..., узурпатор деспотске власти (Петровић, 2014: 32). У продужетку Петровић говори о обједињавању сталешког, синдикално-професионалног представништва и концепта институционализације права на отпор, из ког обједињавања проистиче појам легитимног „чувара устава“ (Петровић, 2014: 32-36).

по својој природи детерминисано схватањем о материјалним изворима права. Јер, правно регулисање односа права и политике одн. између правне везаности и политичке оцене целисходности – нарочито ако се има у виду историјско-политичка ситуација савремене правне државе<sup>25</sup> – опредељено је материјалним изворима права. Саобразно томе, било би веома важно уколико би се ток правничке мисли усмерио у правцу дефинисања једног правног поимања о материјалним изворима права, у погледу којих правна наука није одмакла даље од најопштијих разматрања. Наше схватање о том питању сеже у дубину кружно замишљеног правног правног поретка, а материјални извор права видимо као тројство правних типова, правних начела и правне свести, што је неопходан услов за потпуно остваривање свих идеала владавине права.<sup>26</sup>

### Литература

Ђурић, В. (2006). *Уставни поступак закључења и извршења међународних уговора*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу

Ђурић, В. (2006). „Политичка питања“ у судској контроли уставности, Правни живот, бр. 12, стр. 1185–119

Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“, бр. 13/15, стр. 9–23

Издвојено мишљење судије др Драгана М. Стојановића на одлуку Уставног суда IУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 23–26

Издвојено мишљење судије др Босе Ненадић у предмету IУо-247/2013, „Службени гласник РС“, стр. 26–30

Издвојено мишљење судије др Оливере Вучић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 30–34

---

25 Историјско-политичку ситуацију савремене правне државе превасходно карактерише разорно дејство економске и политичке моћи елите крупног капитала, која (елита крупног капитала) државу и владавину права не види као циљ, већ као средство за остваривање властитих циљева. Види о томе: Лобичевски, 2011; Марковић, 2013; Прица, 2014: 309-314.

26 Наше схватање о материјалним изворима права изложићемо у једном посебном раду који ће бити завршен до краја текуће године.

Издвојено мишљење судије Катарине Манојловић Андрић у односу на Закључак Уставног суда IУо-247/2013. од 10. децембра 2014. године, „Службени гласник РС“, стр. 34–38

Лобачевски, М. А. (2011). *Политичка понерологија – научна студија о природи зла прилагођеног за политичке сврхе*, Правни факултет у Београду

Марковић, Р. (2014). *Уставно право*, Београд, Правни факултет у Београду

Марковић, Р. (1980). *Политички акти*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, стр. 7–22

Марковић, С. (2013). *Манифест против империје*, Сремски Карловци–Нови Сад, Издавачка књижарница Зорана Стојановића

Пејић, И. (2010). *Претходна и накнадна контрола уставности: оцена уставности међународних уговора*, Право на приступ правосуђу: инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије: тематски зборник радова, Правни факултет у Нишу, стр. 27–43

Петровић, М. (2014). *О легитимитету уставнога судства и институционализацији права на отпор, с додатком о легитимитету црквених власти*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68, стр. 19–44

Петровић, М. (2011). *Такозвани „акти владе“ и правни појам политике*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, стр. 71–84

Петровић, М. (1981). *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*, Београд, Савремена администрација

Прица, М. (2014). *О појму и правном карактеру одрживог развоја: да ли постоји еколошко право*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 67, стр. 291–317

Радбрух, Г. (2007). *Правни и други афоризми*, Београд, Досије

Стојановић, Д. (2013). *Уставно право*, Ниш, Свен

Тропер, М. (2014). *Правна теорија државе*, Београд, Правни факултет у Београду и Службени гласник