

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

Српска политичка мисао
број 4/2014.
год. 21. vol. 46.
стр. 121-139.

Бранко М. Ракић

Правни факултет, Универзитет у Београду

ПРИЛОГ ЗА РАСПРАВУ О УСТАВНОСТИ БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

- О НЕАДЕКВАТНОСТИ ЗВАНИЧНОГ ПРЕВОДА -

Сажетак

Овај рад је сачињен као допринос расправи о уставности Бриселског споразума („Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“) између Београда и Приштине, од 19. априла 2013. године. У овом раду је присутно настојање да се читава анализа базира на чињеници да су Резолуција 1244 СБУН и акти донети на основу ње, упркос дугогодишњем и озбиљном кршењу и толерисању тог кршења, и даље на снази и да је једино легално стање оно које се у потпуности базира на њима. У раду је истакнуто питање тачности превода Бриселског споразума који је од државних органа Републике Србије прихваћен као званичан. Посебно је значајно што је у преводу изостало помињање уставног закона као акта из правног система Републике Србије којим би требало да буде регулисана „суштинска аутономија“ АП Косово и Метохија.

Кључне речи: Устав, споразум, резолуција, уставни закон, привремене институције, самоуправа, суштинска аутономија.

Након 78 дана агресије НАТО на Савезну Републику Југославију, Савет безбедности УН је, 10. јуна 1999. године, усвојио резолуцију 1244 којом је Аутономна покрајина Косово и Метохија привремено изузета из правног система и јурисдикције СРЈ и Републике Србије и стављена под управу Уједињених нација. Рат је тако заустављен, даље жртве ратног сукоба су спречене, снаге НАТО су, као централни сегмент међународних војних снага ушле

на КиМ и ту стационаране, а СРЈ је у тексту Резолуције 1244 добила потврду територијалног интегритета. Савезна Република Југославија је претходно прихватила овај аранжман, што је и отворило могућност да дође до усвајања наведене резолуције. Дакле, Резолуције 1244 СБУН не би било без пристанка СРЈ, а тај пристанак је дат под принудом. И та принуда је извршена тешким кршењем међународног права, путем војне агресије на СРЈ, током које су извршени и бројни злочини против цивилног становништва.

Иако је, дакле, Резолуција 1244 усвојена захваљујући пристанку који је, строго правно посматрано, ништав, јер је дат под противправно извршеном принудом, СРЈ и Република Србија као њен сукцесор, у одсуству могућности да у догледно време поврате контролу над Косовом и Метохијом, држе се, већ дуже од 15 година, Резолуције 1244 као макар деклараторне потврде да су Косово и Метохија њихов саставни део.

И након противправног проглашења независности Косова 17. фебруара 2008. године и покушаја релативизовања значаја Резолуције 1244 СБУН за територијални интегритет Србије у саветодавном мишљењу Међународног суда правде од 22. јула 2010. године, Резолуција 1244 је наставила да производи правно дејство и да буде кључни ослонац Србији у борби, на међународном плану, за потврду и очување њеног територијалног интегритета. На том плану, она је комплементарна са Уставом Републике Србије.

1. О ЛЕГАЛНОСТИ КОГ ТЕКСТА СЕ РАСПРАВЉА?

Имајући у виду значај Резолуције 1244 СБУН за територијални интегритет Србије, као и чињеницу да је то акт који је успоставио и регулисао стање на Косову и Метохији које ниједан каснији акт није на легалан начин довео у питање, сматрам да је неопходно да се и код оцене легалности Бриселског споразума од 19. априла 2013. године („Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“) пође од тога да је важећи правни режим на Косову и Метохији онај режим који се заснива на тој резолуцији и да се он мора уважавати и поштовати у свим његовим елементима.

Наведени закључак важи и за поступак оцене уставности Бриселског споразума који је тренутно у току пред Уставним судом Републике Србије.

На јавној расправи одржаној у Уставном суду Републике Србије поводом предлога за покретање поступка за оцену уставности парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу

нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, одржаној 24. јуна 2014. године, моја кратка усмена интервенција се свела само на молбу да се прецизно одреди садржина текста о чијој уставности расправљамо и о чијој уставности Уставни суд треба да донесе одлуку. Ово стога што је Бриселски споразум закључен на енглеском језику, тј. потписана су два примерка текста на енглеском који би требало да буду идентични (мада ми то не знамо засигурно, јер нам нису достављени), а пред учеснике у расправи и пред судије је изнет текст на српском, за који, *prima facie* и чак и без читања енглеске верзије, могу да закључим да није у неким битним деловима добро преведен.

2. ПИТАЊЕ ВАЉАНОСТИ ЗВАНИЧНОГ ПЕРЕВОДА БРИСЕЛСКОГ СПОРАЗУМА

У позиву за учешће у јавној расправи одржаној 24. јуна 2014. године на основу члана 38. став 3. Закона о Уставном суду, који је председница Уставног суда, Весна Илић-Прелић, упутила групи научних радника 5. јуна 2014. године, наведено је да се јавна расправа одржава „поводом предлога за покретање поступка за оцену уставности парафираног ‘Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа’ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године“. У материјалу достављеном учесницима у јавној расправи садржан је документ/извештај судије известиоца Милана Станића у коме су садржани основни елементи и основна питања која треба да буду предмет расправе и касније одлучивања, као и „Предлог за оцену уставности и законитости парафираног ‘Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа’ између Владе Републике Србије и владе самозване државе косовских Албанаца“ који је поднела група грађана 8. маја 2013. године.

У наведеном извештају судије известиоца изнето је да је Генерални секретаријат Владе доставио Суду „оверени превод на српски језик текста оспореног Споразума, са копијом оригиналног текста Споразума, закључком Владе 05 Број 02-355702013 од 22. априла 2013. године којим је Влада прихватила оспорени Споразум и позитивно мишљење Републичког секретаријата за законодавство дато везано за наведени Закључак Владе“. У материјалу за припрему јавне расправе садржан је, и то као цитиран текст у наведеном извештају судије известиоца, превод на српски језик па-

рафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ и наведени Закључак Владе о прихватању Споразума. Оригинални текст Споразума, на енглеском језику, није достављен учесницима у јавној расправи.

Поред свеукупно ниског номотехничког нивоа и квалитета текста Споразума, већ на први поглед збуњују најмање два израза употребљена у његовој верзији на српском језику. Одмах је више него јасно да се ради о погрешном преводу са енглеског језика, и то о грешкама такве природе да могу да изазову велике проблеме и потпуно измене суштину одредби у којима се налазе.

2.1. Проблематични превод број 1

Најпре, у тачки 2. Споразума на српском језику пише, у погледу Асоцијације/Заједнице општина у којима Срби чине већинско становништво на Косову, да ће оне бити успостављена на основу Статута, а затим, у трећој реченици из те тачке, и следеће: „Правне гаранције ће пружити меродавно право и уставно право (укључујући и правило двотрећинске већине)“.

Не само да је нејасан смисао кумулисања „меродавног права“ и „уставног права“, из кога би проистекло да „уставно право“ није меродавно у датом случају, већ посебно чуди само позивање на „уставно право“. Наиме, уставно право је грана права, а неуобичајено је да се један акт позива или упућује на неку грану права, већ се обично упућује на неку конкретну одредбу, конкретан пропис, групу одредби или прописа, па чак, мада ређе, и на читаву регулативу из неке области, али која није означена као нека од грана права. У конкретном случају, пошто постоји уставни систем Републике Србије и нелегални „устав и уставни систем“ нелегално проглашене косовске „државе“, и пошто су потписници споразума председник Владе Републике Србије и особа која себе представља као председника „Владе Косова“ (а и посредник код преговора и закључења Споразума и гарант његовог поштовања, ЕУ, чији је Високи представник такође његов потписник, показује тенденцију, упркос неслагању свих држава чланица, признавања државног статуса Косова, па и статуса председника „Владе Косова“), поставља се питање, уколико се заиста ради о позивању Споразума на „уставно право“, о ком уставном праву се ради: српском, косовском или оба. Коначно, иако се за промену и Устава Републике Србије и тзв. „Устава Републике Косово“ тражи, уз остале процедуралне услове, и двотрећинска већина свих посланика у одговарајућим скупштинама (у тзв. „Уставу Републике Косово“ захтев за двотрећинском већином је присутан за више врста скупштинских одлука), ипак се

чини да би позивање на „правило двотрећинске већине“ у загради на крају цитиране реченице из тачке 2. Споразума пре требало да се односи на усвајање неког конкретнијег акта.

У неким медијима се, одмах по потписивању Бриселског споразума, појавила његова копија, са својеручним парафом Ивице Дачића и Кетрин Ештон, из које се види да наведена реченица у изворном тексту гласи: „*Legal guarantees will be provided by applicable law and constitutional law (including the 2/3 majority rule)*.“⁽¹⁾ Исти текст је, додуше не у облику копије са својеручним потписом, већ у преписаном облику, садржан у „Извештају о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“, који је Народна скупштина Републике Србије прихватила Одлуком од 26. априла 2013. године.⁽²⁾

Са сигурношћу можемо рећи да употребљени израз „*constitutional law*“ није требало превести као „уставно право“, већ као „уставни закон“. Енглеска реч „*law*“ може се превести и као „право“ и као „закон“. И иако се у англосаксонским правним системима за акте који одговарају нашим законима чешће користи реч „*act*“ а ређе „*law*“, израз „*constitutional act*“ би могао да се односи и на сам устав (реч „*act*“ значи и „акт“, тј „правни акт“, у најширем смислу те речи), па је зато за „уставни закон“ бољи израз „*constitutional law*“. У преводима Устава Републике Србије из 2006. године који се налазе на интернет страницама Владе Републике Србије,⁽³⁾ Уставног суда Републике Србије,⁽⁴⁾ Сталне мисије Републике Србије при УН⁽⁵⁾ итд, израз „уставни закон“, из члана 205,⁽⁶⁾ преведен

1) Нпр. „Текст Бриселског споразума“, *Блиц*, 19. април 2013. године, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/378674/Tekst-briselskog-sporazuma> (20/07/2014).

2) „Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“, Службени гласник Републике Србије, број 38/13.

3) „Устав Републике Србије“, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php.

4) „Устав Републике Србије“, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>.

5) „Constitution of the Republic of Serbia“, http://www.un.int/serbia/UstavRS_pdf.pdf.

6) Члан 205. Устава Републике Србије гласи:

„Уставни закон

Члан 205.

За спровођење промене Устава доноси се уставни закон.

Уставни закон се доноси двотрећинском већином од укупног броја народних посланика.“

је као „*constitutional law*“.⁷⁾ Превод израза „Уставни закон“ речима „*Constitutional law*“ присутан је и, рецимо, у незваничном преводу Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 10. новембра 2006. године, који је сачинила Америчка адвокатска комора.⁸⁾

У другој реченици члана 182. став 2. Устава Републике Србије наведено је да ће „суштинска аутономија“ Аутономне покрајине Косово и Метохија бити регулисана „посебним законом“ који ће бити донет у поступку за промену Устава: „Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.“ Тај поступак предвиђен за промену Устава би, према члану 203. ставови 6. и 7. Устава, подразумевао двотрећинску већину од укупног броја посланика Народне скупштине и, због значаја материје која се регулише, обавезни референдум. Иако се у цитираном члану 182. став 2. Устава акт којим се уређује „суштинска аутономија“ Косова и Метохије назива „посебним законом“, услед чињенице да се он усваја по поступку за промену Устава и за њега се у теорији и пракси користи израз „уставни закон“, који је у самом Уставу коришћен једино у наведеном члану 205. који се односи на „уставни закон“ као спроводбени акт код промене Устава.

Тако, говорећи о предмету контроле уставности од стране уставних судова (разматрајући да ли и на који начин таквој контроли подлежу: уставни амандмани, закони, међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права, као и остали правни акти⁹⁾), Оливера Вучић, Владан Петров и Дарко Симовић су међу законима посебно издвојили категорију уставних закона, као аката чија је „природа особена“, истакавши да се под овим називом подразумевају четири врсте аката: закони са снагом устава којима се делимично регулише уставна материја, правни акти који

7) Превод тог члана гласи:

„Constitutional law

Article 205

A constitutional law shall be enacted for the enforcement of the amendments to the Constitution.

A constitutional law shall be adopted by a two-third majority of the total number of deputies.“

8) Constitutional Law on Implementation of the Constitution of the Republic of Serbia, Unofficial translation, ABA/CEELI, November 2006, <http://www.osce.org/serbia/26966?download=true> (20/08/2014).

9) Ти „остали правни акти“ су: подзаконски правни акти, општи правни акти организација којима су поверена јавна овлашћења, колективни уговори, правни акти јединица територијалне децентрализације, општи акти политичких странака, удружења грађана и синдиката.

се налазе између устава и обичних закона (који се доносе по тежем поступку у односу на обичне законе, али по лакшем поступку у односу на устав, попут нпр. „органских закона“ из француског правног система), закони за спровођење устава (тзв. спроводбени закони, попут „уставног закона“ из напред наведеног члана 205. Устава Републике Србије из 2006. године) и уставни закони о изменама и допунама устава (као, уз уставне амандмане, један од два облика модификовања устава).¹⁰⁾ Говорећи о првој од наведене четири категорије аката који потпадају под појам „уставних закона“, аутори наводе неколико примера: најпре, пример таквог закона је Уставни закон ФНРЈ из 1953. године; затим, ови аутори говоре о могућности да уставна материја у некој држави буде регулисана у неколико уставних закона, који, посматрани заједно, чине устав те земље, тзв. „некодификовани устав“. Коначно, у ову категорију, по наведеним ауторима, спадају закони којима се регулише материја тако великог значаја да је предвиђено да се они усвајају у поступку који се примењује код усвајања устава. О овој последњој групи они кажу следеће:

„Због значаја одређеног питања, устав може предвидети да ће то питање бити регулисано законом који се доноси према поступку за промену устава, тј. уставним законом. Тако, Устав Хрватске од 1991. године предвиђа да се о Уставном суду донесе Уставни закон, а Устав Србије од 2006. да ће суштинска аутономија Косова и Метохије бити уређена законом који се доноси према поступку за промену устава. У наведеним случајевима, уставни закони су, у ствари, уставни акти. Они имају уставну снагу и доносе се према поступку за доношење, тј. промену устава. Сматрамо да *ови уставни закони не могу бити предмет контроле уставности*.“¹¹⁾

О томе да ли ова врста закона има једнаку правну снагу као и сам устав и да ли може или не може бити предмет контроле уставности могуће је и друкчије схватање. То зависи од тога да ли се предност даје чињеници да се ова врста аката доноси по поступку за усвајање устава, укључујући и изјашњавање грађана на референдуму које је неопходно због значаја материје која се регулише, или чињеници да је доношење ових аката предвиђено Уставом, који је дао мандат за њихово доношење, па то повлачи нижи хијерархијски ниво акта насталог на основу тог мандата у односу на акт који је мандат дао. Ипак, кад је у питању „посебни закон“ („уставни закон“) којим се уређује суштинска аутономија Аутономне покрајине

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

11) *Ibidem*, стр. 134.

Косово и Метохија, чини се да, независно од наведене формалне дилеме, Устав Републике Србије суштински не отвара могућност за контролу уставности тог „посебног закона“. Ово је последица разликовања покрајинске аутономије и суштинске аутономије које је садржано у Уставу Републике Србије, о чему Ратко Марковић каже следеће:

„... две аутономне покрајине немају једнак положај. У једној се остварује 'суштинска', а у другој 'несуштинска' аутономија. Тако у Аутономној покрајини Косово и Метохија постоји 'суштинска аутономија', која тек треба да се уреди 'посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.' Пошто је у члану 182. ставу 1. речено 'Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију', то значи да се и у Аутономној покрајини Косово и Метохија остварује покрајинска аутономија, само овде 'суштинска'. Покрајинске аутономије има или нема. Тај појам у уставној теорији и пракси има своју суштину, па би израз 'суштинска аутономија' (непознат у уставноправној теорији) требало да изрази степен аутономности који је изнад суштине покрајинске (територијалне) аутономије. Ако суштинска аутономија значи потпуну аутономију три државне власти на одређеној територији, то више није покрајинска аутономија, тај степен аутономности има другачију суштину од територијалне аутономије, карактеристичну за државну сувереност.“¹²⁾

Како се одредбе Устава Републике Србије које регулишу аутономију аутономних покрајина односе на покрајинску аутономију, а како је „суштинска аутономија“ коју треба да има АП КиМ, иако и сама вид покрајинске аутономије, ипак садржински „изнад суштине покрајинске (територијалне) аутономије“, онда не постоји уставни репер према коме би се одређивала усклађеност посебног закона којим се уређује суштинска аутономија КиМ са Уставом. Тај репер не би могле да буду ни уставом утврђене надлежности саме Републике Србије. О томе у напред цитираном чланку такође пише Ратко Марковић. Говорећи о члану 97. Устава Републике Србије из 2006. године у коме су таксативно набројане надлежности Републике Србије и истичући непотребност једног таквог члана, чије постојање може да има смисла у федеративним државама, ради разграничења надлежности федералне државе и федералних јединица, али не и у унитарној држави, где се у уставу таксативно набрајају надлежности јединица територијалне аутономије и локалне

12) Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 2006, стр. 33.

самоуправе, али не и саме државе, чије се надлежности подразумевају, Ратко Марковић указује да ова одредба може да има неког смисла једино због постојања одредаба о „суштинској аутономији“ КиМ: „Постојање овог члана ипак повлачи за собом једну правну последицу. У преамбули и члану 182. ставу 2. Устава речено је да се у Аутономној покрајини Косово и Метохија остварује тзв. суштинска аутономија. Постојање члана 97. Устава значи да та суштинска аутономија не може обухватити питања из надлежности Републике Србије наведена у том члану. Међутим, како се закон о суштинској аутономији Аутономне покрајине Косово и Метохија 'доноси по поступку предвиђеном за промену Устава', он ће морати, уколико жели да обухвати неко од питања наведених у члану 97. Устава, да тај члан Устава промени или да утврди да је читав тај члан престао да важи.“¹³⁾ Овде би се, заправо, радило о комбинацији, у оквиру истог правног акта, „посебног закона“ из члана 182. став 2, и „акта о промени Устава“ из члана 203. Устава, и тако комбиновани акт не би могао да подлеже уставносудској контроли.

У сваком случају, оно што је кључни заштитни механизам за очување републичког суверенитета пред могућношћу успостављања суштинске аутономије АП КиМ која није нити одређена нити омеђена, јесте процедура доношења посебног закона којим се уређује та суштинска аутономија, која одговара процедури промене устава, која подразумева не само двотрећинску већину свих посланика у Народној скупштини Републике Србије, већ и референдум, чиме се одлучивање о питањима суверенитета ставља у руке народа, као носиоца суверенитета.

Дакле, да се вратимо не терминолошко питање које нас овде интересује, према науци уставног права, „посебни закон“ из члана 182. став 2. Устава је врста „уставног закона“. И за његово усвајање у Народној скупштини неопходна је двотрећинска већина од укупног броја народних посланика.

И у преводима или приказима „Бриселског споразума“ који су се појавили у штампи одмах по његовом потписивању, у трећој реченици тачке 2. фигурирао је углавном израз „уставни закон“,¹⁴⁾ а много ређе се, као рецимо на интернет страници РТС или Поли-

13) *Ibidem*, стр. 15.

14) Рецимо:

„Ово је тест споразума: прочитајте шта су се договориле српска и албанска страна у Бриселу“, *Телеграф*, 19. април 2014. године, <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/658026-ovo-je-tekst-sporazuma-procitajte-sta-su-se-dogovorile-srpska-i-albanska-strana-u-briselu>,

„Текст Бриселског споразума“, *РТВ*, 19. април 2013. године, http://www.rtv.rs/sr_ci/politika/tekst-briselskog-sporazuma_386720.html,

тике, појавио израз „уставно право“ (при чему је израз „*applicable law*“ у оба случаја преведен као „важећи закон“, што превод чини још бесмисленијим).¹⁵⁾

Такође и представници власти у Србији у својим изјавама говоре о томе да Србија треба да регулише правни положај КиМ „уставним законом“. Тако је у интернет издању часописа *Нова српска политичка мисао*, 9. октобра 2010. године, пренета изјава у том правцу директора Владине Канцеларије за КиМ: „Директор Канцеларије за Косово и Метохију Марко Ђурић изјавио је данас да Србија ради све што од ње зависи када је у питању динамика примене Бриселског споразума... - Наш правни оквир је нешто што је датост. Предвиђено је да у једном тренутку усвојимо уставни закон којим ће бити дефинисан положај Косова у саставу Србије. У једном тренутку треба да уклопимо оно што је у политичком смислу договорено у наш правни систем да би имали правну сигурност дугорочно – прецизирао је Ђурић.“¹⁶⁾ А око годину дана раније, 12. новембра 2013. године, исти званичник је дао сличну изјаву дневном листу „Данас“, само тада у својству саветника Председника Републике: „Уставом Србије је предвиђено да ће се за регулисање питања статуса аутономије КиМ донети посебан уставни закон, па је логичније да се обаве политички преговори који ће створити предуслове за доношење таквог закона који ће рефлектовати постигнуте договоре, о коме ће се изјаснити и Влада и Народна скупштина и по потреби све друге државне институције – каже за Данас Марко Ђурић, саветник председника Србије и потпредседник српског дела Одбора за примену Бриселског споразума, одговарајући на питање да ли би ситуација била политички јаснија да је Уставни суд Србије оценио уставност Бриселског споразума пре

„Шта се наводи у споразуму?“, *Б92*, 19. април 2013. године, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_category=640&nav_id=706723, „Текст Бриселског споразума“, *Блиц*, 19. април 2013. године, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/378674/Tekst-briselskog-sporazuma> (20/07/2014),

„Оригиналан текст Бриселског споразума“, *Press*, 19. април 2013. године, <http://www.pressonline.rs/info/politika/269887/originalan-tekst-briselskog-sporazuma.html> итд.

15) „Текст Бриселског споразума“, *РТВ*, 19. април 2013. године, http://www.rtv.rs/sr_ci/politika/tekst-briselskog-sporazuma_386720.html,

„Шта пише у споразуму“, *naslovi.net*, 19. април 2013. године, <http://www.naslovi.net/2013-04-19/politika/sta-pise-u-sporazumu/5386529>.

У оба наведена извора превод треће реченице из тачке 2. гласи: „Правне гаранције биће обезбеђене у складу с важећим законом и уставним правом (укључујући правило двотрећинске већине).“

16) „Марко Ђурић: Ми чинимо све што од нас зависи када је у питању динамика примене Бриселског споразума“, *Нова српска политичка мисао*, 9.10.2014. године, <http://www.nspm.rs/hronika/marko-djuric-mi-cinimo-sve-sto-od-nas-zavisi-kada-je-u-pitanju-dinamika-primene-briselskog-sporazuma.html?alphabet=c#yvComment115406>.

локалних косовских избора.¹⁷⁾ И на самој јавној расправи пред Уставним судом од 24. јуна 2014. године, министар правде Никола Селаковић је указао на потребу уређења суштинске аутономије Косова и Метохије уставним законом, што Нова српска политичка мисао, преузевши вест агенције Фонет, преноси на следећи начин: „Министар правде оценио је да је политички контекст такав да суштинска аутономија Косова и Метохије мора да се утврди у преговорима с Приштином пре доношења одговарајућег Уставног закона.“¹⁸⁾ Ово су само неки од примера позивања највиших функционера на потребу и обавезу доношења „уставног закона“ ради регулисања суштинске аутономије КиМ и његовог стављања у контекст Бриселског споразума и преговора са представницима косметских Албанаца.

Иначе треба напоменути да тзв. „Устав Републике Косово“ не познаје појам уставног закона нити неког закона који би био усвајан по процедури предвиђеној за уставне промене, дакле за који би могао бити коришћен израз уставни закон.

У стручним радовима, чак и оним за које се не би могло рећи да претерано држе српску страну, такође је присутна недвосмислена тврдња да се израз „*constitutional law*“ из треће реченице тачке 2. Бриселског споразума односи на уставни закон из правног система Републике Србије. Тако Филип Ејдус пише:

„Београд је у небројеним приликама поносно инсистирао на 'статусној неутралности' Бриселског споразума. Штавише, према члану 2. Споразума 'правне гаранције ће пружити меродавно право и уставни закон'. Имајући у виду да Косово нема уставне законе (има их само Србија), јасно је да је Бриселски споразум на неки начин легализовао 'двоструки суверенитет', без обзира како он био виртуелан.“¹⁹⁾

И у аналитичким радовима косовских Албанаца посебни закон којим се, у складу са Уставом Републике Србије, уређује суштинска аутономија КиМ назива се уставним законом и констатује

17) Јелена Тасић, „Марко Ђурић, саветник председника Србије, говори за Данас: Уставни закон после преговора са Приштином“, *Данас*, 12. новембар 2013, http://www.danas.rs/danasrs/politika/ustavni_zakon_posle_pregovora_sa_pristinom.56.html?news_id=270987 (20/10/2014).

18) „Никола Селаковић: Влада Србије ће поштовати одлуку Уставног суда о уставности Бриселског споразума“, *Нова српска политичка мисао*, 25.06.2014. године, <http://www.nspm.rs/hronika/nikola-selakovic-vlada-srbije-ce-postovati-odluku-ustavnog-suda-o-ustavnosti-briselskog-sporazuma.html>.

19) Filip Ejdus, „The Brussels Agreement and Serbia's National Interests: A Positive Balance Sheet?“, у: *Analysis*, Konrad Adenauer Stiftung Belgrade Office, 25 April 2014, стр. 7-8, http://www.kas.de/wf/doc/kas_12788-1442-1-30.pdf?140428121637 (16/09/2014).

се да о њему говори у Бриселском споразуму. Тако рецимо у једној студији о примени споразума усвојених у оквиру дијалога Београда и Приштине коју је у јулу 2013. године објавио Косовски институт за истраживање и развој политика (*Kosovar Institute for Policy Research and Development*) стоји:

„Скупштина Косова је ратификовала Први споразум а да Косово није јасно утврдило које правне кораке ће Србија да предузме за спровођење Споразума. То може довести до застоја у имплементацији због 'креативне двосмислености' која овлашћује две стране да посматрају Споразум кроз своја правна сочива, тј. да га Косово третира као међународни споразум, а Србија као домаће питање кроз доношење уставног закона.

... 'Уставни закон'/закон о аутономији Косова и Метохије' Београда који ће експлицитно обухватити и ЗСО, водиће ка сумњивом и конфликтном правном легитимитету ЗСО. ЗСО не може бити део правног оквира Косова и Србије у исто време.“²⁰⁾

О томе да је укључење уставног закона Србије у акте којима се пружају правне гаранције за Заједницу српских општина нешто што представља проблем за албанску концепцију независности КиМ указују и неки аутори за које би се условно могло рећи да су посматрачи са стране, попут групе аутора једне студије Средњеевропског политичког института (*Central European Policy Institute*) из Братиславе (међу којима се налази и горе цитирани Ејдус), у којој пише:

„Аналитичаре на Косову брине позивање Споразума на уставни закон (тачка 2), на пример, који не постоји у правном речнику Косова. Неформално, званичници Европске уније тврде да је ово резултат лошег писања акта од стране њеног особља. Случајно или намерно, то је главни извор двосмислености који је Београд капитализовао, а који прелази црвену линију Приштине.“²¹⁾

20) На енглеском језику овај цитат гласи:

„The Assembly of Kosovo ratified the First Agreement without Kosovo's prior clarification of which legal steps Serbia will undertake for the implementation of the Agreement. This may bring a stalemate to implementation due to "creative ambiguity" which gives the power to the two parties to treat the Agreement through their legal lenses, i.e. Kosovo as an international agreement, Serbia as a domestic affair through enacting a constitutional law.

...Belgrade's 'Constitutional Law'/Law on Autonomy of Kosovo and Metohija' which explicitly will include the ZSO will lead to dubious and conflicting legal ZSO legitimacy. The ZSO cannot be a part of Kosovo's and Serbia's legal framework at the same time.“

У: Ilir Deda and Ariana Qosaj-Mustafa, The Implementation of Agreements of Kosovo-Serbia Political Dialogue, KIPRED (Kosovar Institute for Policy Research and Development), Policy Paper 4/13, July 2013, стр. 10. и 14.

21) Leon Malazogu, Milan Nič, Filip Ejdus and Tomasz Zornaczuk, "Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo", Central European Policy Institute, <http://www.>

У једној другој студији Косовског института за истраживање и развој политика, овог пута из октобра 2013, истакнуто је поново да ће ЗСО имати двоструке гаранције, при чему је гаранција из „уставног закона“ гаранција Србије, док је гаранција из „меродавног права“, гаранција Косова, те да ће захваљујући томе она функционисати на основу двојног правног легитимитета и у оквиру двојног суверенитета, при чему су ти легитимитети и суверенитети у односу узајамне супротстављености:

„Споразум ствара *de facto* владу косовских Срба (Удружење/Заједницу српских општина), са супротстављеним правним гаранцијама меродавног права Косова и уставног закона Србије. (фусно-та: тачка 2 ‘Принципа по којима се спроводи нормализација односа’). У ситуацији када Србија не признаје независност Косова, правне гаранције Србије учиниће да Удружење/Заједница буде институционално и административно тело лојално Београду, које ће функционисати у оквиру власти Приштине. Овој ново управљачко тело ће функционисати у оквиру хибридног статуса, извлачећи свој правни легитимитет и заснивајући своје функционисање на два супротстављена устава. То значи подељени суверенитет и заједничку управу Косова и Србије над косовским Србима...

... Поред доношења статута ЗСО, Србија је у обавези да донесе уставни закон којим ће гарантовати постојање ЗСО, инкорпорисати ЗСО у свој правни оквир и извршити ‘трансфер овлашћења’ на ЗСО... Ово ће обезбедити двоструку кап у функционисању ЗСО, која ће свој ауторитет извлачити како из уставног закона Србије, тако и из статута договореног са Приштином и Бриселом.²²⁾

Дакле, не би требало да буде спорно да у преводу треће реченице из тачке 2 Бриселског споразума треба да стоји „уставни закон“, а не „уставно право“, као и то да се под „уставним законом“ ту подразумева „посебни закон“ којим, према члану 182. став 2. Устава Републике Србије, треба да буде уређена суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија и који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.

Значај ове разлике у преводу је огроман. Позивањем на уставни (посебни) закон Републике Србије, Бриселски споразум је отворио простор за увлачење Заједнице српских општина, али и других

cepolicy.org/publications/integration-or-isolation-northern-kosovo-2014-electoral-limbo (13/02/2014).

22) Ilir Deda and Lulzim Peci, *One year after the end of supervised independence: Kosovo's deadlock*, Приштина, KIPRED (Kosovar Institute for Policy Research and Development, Косовски институт за истраживање и развој политика), Policy Brief 1/13, October 2013, стр. 5 и 8.

повезаних односа, у уставни, односно правни систем Србије. То, наравно, Србија може и сама да чини и већ је и чинила. Србија штавише има обавезу, на основу члана 182. став 2. Устава Републике Србије, да правно уреди суштинску аутономију Аутономне покрајине Косово и Метохија, и у извршењу те обавезе она је одавно у закашњењу. Међутим, овде имамо ситуацију да је правно присуство Србије на КиМ предвиђено једним актом међународног карактера, у чијем доношењу су поред Републике Србије учествовали и ЕУ, преко свог Високог представника за спољне послове и безбедносну политику, и представник косовских Албанаца, кога, упркос чињеници да сам себе друкчије представља, ми не можемо третирати друкчије него као представника Привремених институција самоуправе предвиђених Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН. Штавише, текст Споразума, укључујући и одредбу тачке 2, сачинили су сарадници Високе представнице, радници Европске службе за спољне послове. Као што смо видели, позивање Бриселског споразума на уставни закон Србије извор је незадовољства и узнемирености у политичким круговима косметских Албанаца који заговарају независност КиМ. Ово стога што се то позивање не уклапа у њихова схватања и у њихове планове и активности стварања независног Косова. Зашто бисмо онда ми одустали од „капитализације“ тог позивања Бриселског споразума на српски уставни закон и чинили услугу албанским сепаратистима погрешним преводом Споразума, баш у оном делу који успоставља копчу правног система Србије са косовскометохијском стварношћу?

2.2. Проблематични превод број 2

Друга суштински битна грешка у преводу Бриселског споразума који је Влада Републике Србије прихватила закључком 05 Број 02-355702013 од 22. априла 2013. године и који је садржан у „Извештају о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“, који је Народна скупштина Републике Србије прихватила Одлуком од 26. априла 2013. године, налази се у првој реченици његове тачке 4. и у тачки 11. Може се сматрати да се ради о два пута поновљеној истој грешци у преводу.

Прва реченица тачке 4. Бриселског споразума на енглеском језику гласи:

„In accordance with the competences given by the European Charter of Local Self Government and Kosovo law the participating municipalities shall

be entitled to cooperate in exercising their powers through the Community/ Association collectively.“,

док у наведеном, званичном преводу, та реченица гласи:

„У складу са надлежностима додељеним Европском повељом о локалној самоуправи и косовским законом, општине учеснице ће имати право да сарађују у колективном спровођењу овлашћења кроз Заједницу/Асоцијацију.“

Тачка 11. Бриселског споразума на енглеском језику гласи:

„Municipal elections shall be organised in the northern municipalities in 2013 with the facilitation of the OSCE in accordance with Kosovo law and international standards.“,

док у наведеном, званичном преводу, та реченица гласи:

„Општински избори ће бити организовани у северним општинама 2013. године уз посредовање ОЕБС-а у складу са косовским законом и међународним стандардима.“

И овде је, у обе цитиране реченице, проблем са преводом исте речи као и код треће реченице из тачке 2. Бриселског споразума о којој је претходно било речи, са преводом речи „*law*“, која може да значи и право и закон, с тим што овде грешка иде у супротном смеру у односу на ону из треће реченице тачке 2. Споразума. Наиме, израз „*Kosovo law*“ је овде преведен као „косовски закон“, а требало је да буде преведен као „косовско право“. Било би заправо крајње неуобичајено да се један документ позива на „закон“ у једнини, не прецизирајући који је то закон. Позвати се на „косовски закон“ у једнини, а без навођења који је закон у питању, имало би смисла само ако би Косово имало један једини закон, па би и без навођења пуног назива тог закона било јасно о ком акту се ради. То, наравно, није случај.

Са тачке гледишта уставности, ове одредбе су важне утолико што према члану 185. став 3. Устава Републике Србије, поред статута аутономне покрајине као највишег акта, „о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта“. Дакле, према важећем праву, аутономне покрајине не доносе законе. А закон као акт је, по правилу, карактеристичан за државу, он се углавном сматра за једно од обележја и симбола државности. Зато наведена грешка у преводу нема само технички смисао, већ је од суштинског значаја.

Ипак, треба имати у виду то да је још увек, као што смо напред видели, отворено питање будућег садржаја суштинске аутономије АП КиМ према посебном закону који тек треба да буде донет у складу са чланом 182. став 2. Устава Републике Србије,

укључујући и питање врсте правних аката које ће АП КиМ имати право да усваја. Треба подсетити да су према Уставу СР Србије из 1974. године, аутономне покрајине у њеном саставу имале право да доносе законе.

Такође треба имати у виду и чињеницу, која је у постојећем правном контексту од посебног значаја, да је у члану 9.1.26. тачка (а) Уредбом УНМИК-а 2001/9 од 15. маја 2001. године о Уставном оквиру за привремену самоуправу²³⁾ предвиђено да Скупштина Косова, као једна од привремених институција самоуправе, усваја и законе: „9.1.26. Скупштина ће имати следеће одговорности: (а) усвајање закона и резолуција у областима одговорности Привремених институција самоуправе....“

Ипак, све ово не умањује потребу да Бриселски споразум буде ваљано преведен, а ваљан превод израза „*Kosovo law*“ из тачака 4. и 11. Бриселског споразума је „косовско право“, а не „косовски закон“.

Иначе, када је у питању горе цитирана реченица из тачке 4. Бриселског споразума, треба напоменути и то да је Европска повеља о локалној самоуправи, која је закључена у оквиру Савета Европе 15. октобра 1985. године, отворена за приступање, према свом члану 15. став 1, само државама чланицама Савета Европе, које су, према њеном члану 1. и на начин прописан чланом 12, обавезне да је поштују. Република Србија је члан Савета Европе, док самозвана „Република Косово“ то није. Република Србија је потписница Европске повеље о локалној самоуправи,²⁴⁾ а самозвана „Република Косово“ то не може ни да буде. Према томе, Европска повеља о локалној самоуправи може да има правно дејство на Заједницу општина у којој Срби чине већинско становништво на Косову (и Метохији), а према цитираној реченици из тачке 4. Бриселског споразума она такво дејство има, једино преко везаности Републике Србије, чији је АП Косово и Метохија саставни део, одредбама Повеље.

23) UNMIK regulation 2001/9 of 15 May 2001 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government.

24) Републике Србија је Европску повељу о локалној самоуправи потписала (и то као државна заједница Србија и Црна Гора) 24. јуна 2005. године, потврдила је 6. септембра 2007, а она је у односу на Републику Србију ступила на снагу 1. јануара 2008. године.

ЛИТЕРАТУРА

- Вучић, Оливера; Петров, Владан; Симовић, Дарко, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, пракса*, Београд, Досије студио, 2010.
- Deda, Ilir; Peci, Lulzim, *One year after the end of supervised independence: Kosovo's deadlock*, Приштина, KIPRED (Kosovar Institute for Policy Research and Development), Policy Brief 1/13, October 2013.
- Deda, Ilir; Qosaj-Mustafa, Ariana, *The Implementation of Agreements of Kosovo's Serbia Political Dialogue*, KIPRED (Kosovar Institute for Policy Research and Development), Policy Paper 4/13, July 2013.
- Ejdus, Filip, „The Brussels Agreement and Serbia's National Interests: A Positive Balance Sheet?“, у: *Analysis*, Konrad Adenauer Stiftung Belgrade Office, 25 April 2014, http://www.kas.de/wf/doc/kas_12788-1442-1-30.pdf?140428121637 (16/09/2014).
- „Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“, Службени гласник Републике Србије, број 38/13.
- Malazogu, Leon; Nić, Milan; Ejduš, Filip; Zornaczuk, Tomasz, „Integration or Isolation? Northern Kosovo in 2014 Electoral Limbo“, Central European Policy Institute, <http://www.cepolicy.org/publications/integration-or-isolation-northern-kosovo-2014-electoral-limbo> (13/02/2014).
- Марковић, Ратко, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 2006.
- „Марко Ђурић: Ми чинимо све што од нас зависи када је у питању динамика примене Бриселског споразума“, *Нова српска политичка мисао*, 9.10.2014. године, <http://www.nspm.rs/hronika/marko-djuric-mi-cinimo-sve-to-od-nas-zavisi-kada-je-u-pitanju-dinamika-primene-briselskog-sporazuma.html?alphabet=c#yvComment115406>.
- „Никола Селаковић: Влада Србије ће поштовати одлуку Уставног суда о уставности Бриселског споразума“, *Нова српска политичка мисао*, 25.06.2014. године, <http://www.nspm.rs/hronika/nikola-selakovic-vlada-srbije-ce-postovati-odluku-ustavnog-suda-o-ustavnosti-briselskog-sporazuma.html>.
- „Ово је текст споразума: прочитајте шта су се договориле српска и албанска страна у Бриселу“, *Телеграф*, 19. април 2014. године, <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/658026-ovo-je-tekst-sporazuma-procitajte-sta-su-se-dogovorile-srpska-i-albanska-strana-u-briselu>.
- „Оригиналан текст Бриселског споразума“, *Press*, 19. април 2013. године, <http://www.pressonline.rs/info/politika/269887/originalan-tekst-briselskog-sporazuma.html>.
- Тасић, Јелена, „Марко Ђурић, саветник председника Србије, говори за Данас: Уставни закон после преговора са Приштином“, *Данас*, 12. новембар 2013, http://www.danas.rs/danasrs/politika/ustavni_zakon_posle_pregovora_sa_pristinom.56.html?news_id=270987 (20/10/2014).
- „Текст Бриселског споразума“, *Блиц*, 19. април 2013. године, <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/378674/Tekst-briselskog-sporazuma> (20/07/2014).

- „Текст Бриселског споразума“, *PTB*, 19. април 2013. године, http://www.rtv.rs/sr_ci/politika/tekst-briselskog-sporazuma_386720.html.
- Constitutional Law on Implementation of the Constitution of the Republic of Serbia, Unofficial translation, ABA/CEELI, November 2006, <http://www.osce.org/serbia/26966?download=true> (20/08/2014).
- „Constitution of the Republic of Serbia“, http://www.un.int/serbia/UstavRS_pdf.pdf.
- UNMIK regulation 2001/9 of 15 May 2001 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government.
- „Устав Републике Србије“, http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php.
- „Устав Републике Србије“, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>.
- „Шта пише у споразуму“, *naslovi.net*, 19. април 2013. године, <http://www.naslovi.net/2013-04-19/politika/sta-pise-u-sporazumu/5386529>.
- „Шта се наводи у споразуму?“, *Б92*, 19. април 2013. године, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=04&dd=19&nav_category=640&nav_id=706723.

Branko M. Rakic

**A CONTRIBUTION TO THE DEBATE ON
THE CONSTITUTIONALITY OF THE
BRUSSELS AGREEMENT**

**- ABOUT THE INADEQUACY OF
OFFICIAL TRANSLATION –**

Resume

The author emphasizes the Security Council Resolution 1244 as the legal framework in which the Republic of Serbia should seek the confirmation of its territorial integrity and sovereignty over the Autonomous Province Kosovo and Metohija. The “First agreement of principles governing the normalization of relations”, i.e. the Brussels agreement should also be understood and interpreted according to the Resolution 1244.

The first question raised in this paper is the question of accuracy of the translation of the Brussels agreement, which is considered as official by the state authorities of the Republic of Serbia. It is particularly significant that the translation omitted mention of „constitutional law“, an act from the legal system of the Republic of Serbia, which is supposed to govern the „substantial autonomy“ of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija. Bearing in mind that the term „constitutional law“ doesn't exist in the legal system so-called Kosovo state, the author

arguments that the implication of the usage of this term in the Brussels agreement is the subsumption of the Community/Association of Serbian municipalities under the legal system of the Republic of Serbia. The proof of such an argument can also be found in the fact that the Community/Association of Serbian municipalities is to be governed by the European Charter of Local Self Government. Republic of Serbia, as a member of the Council of Europe, is a signatory of this Charter, which the so-called Kosovo is not.

Key words: constitution, agreement, resolution, constitutional law, provisional institutions, self-government, substantial autonomy.

* Овај рад је примљен 06. новембра 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. новембра 2014. године.

