

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУо-180/2013

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2015. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник Весна Илић Прелић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Катарина Манојловић Андрић, др Боса Ненадић, мр Милан Марковић, др Драгиша Б. Слијепчевић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 26. марта 2015. године, донео је

З А К Љ У Ч А К

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Одлуке 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 (''Службени гласник РС'', број 38/13) и Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.

О б р а з л о ж е њ е

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности Одлуке 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 (''Службени гласник РС'', број 38/13) и Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.

У иницијативи се наводи да је Влада, на седници одржаној 22. априла 2013. године, донела Одлуку о прихватању Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа, постигнутог у дијалогу о Косову и Метохији у Бриселу, која није објављена у ''Службеном гласнику Републике Србије''. Подносилац иницијативе сматра да је овим актом Влада у ствари усвојила Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора. Према наводима иницијатора, ова одлука Владе, са Извештајем, представља саставни део Одлуке Народне скупштине која је такође оспорена овом иницијативом. У иницијативи се даље наводи да је оспореним актима Република Србија преузела обавезе и једнострано уредила „одрицањем од надлежности“, тако што је одлучила да сва питања и области наведене у Извештају уреди супротно одредбама Устава, и то посебно преамбули Устава и одредбама чл. 3, 4, 7, 8, 16. и 97. и чл. 176. до 184. Устава. Подносилац иницијативе сматра да се у оспореној Одлуци Народне скупштине налазе ставови који обавезују све органе Републике Србије да територију АП Косово и Метохија и држављане Републике Србије који имају пребивалиште на територији АП Косово и Метохија више не третирају као део јединствене територије Републике Србије и простор на коме се примењују прописи Републике Србије, већ као простор на коме органи Републике Србије немају приступ. Овим оспореним актом се, према мишљењу иницијатора, практично признаје и уступа неком другом да врши полицијску и судску власт на територији АП Косово и Метохија и спроводи је над држављанима Републике Србије, што је у супротности са Уставом. Иницијатор, такође, указује да све што се колоквијално назива ''Бриселским споразумом'' не представља међународни уговор, нити споразум и не представља међународну обавезу Републике Србије, већ је једнострани пристанак надлежних органа Републике Србије на одрицање од спровођења власти на делу територије Републике Србије, што је Уставом забрањено.

У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је најпре, дописом од 31. маја 2013. године, затражио да му Народна скупштина достави текст Извештаја 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 усвојила оспореном Одлуком, као и предлог Владе и документацију која чини саставни део тог предлога, на основу којих је Народна скупштина одлучивала приликом доношења оспорене Одлуке.

Народна скупштине је 4. јуна 2013. године доставила Уставном суду тражену документацију.

Уставни суд је потом, 3. јула 2013. године, одржао Припрему седницу на којој је закључено да се из овог предмета издвоји предлог за оцену уставности и законитости парафираног ''Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа'' између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године и формира нови уставносудски предмет по коме ће Уставни суд водити посебан поступак. Тај нови предмет је добио ознаку IУо-247/2013.

Поводом оспорених акта у овом уставносудском предмету, Уставни суд указује да је подносилац иницијативе погрешно навео да је Влада оспореном Одлуком усвојила Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, имајући у виду да је Влада Закључком број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, а не наведени Извештај. Наиме, Влада је, након доношења овог закључка о прихватању наведеног споразума, поднела Народној скупштини Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, и то на основу тачке 5. Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији (''Службени гласник РС'', број 4/13), којом се Влада обавезује да Народну скупштину редовно извештава о развоју догађаја, току разговора са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини у вези са Косовом и Метохијом, као и о спровођењу овом резолуцијом утврђених циљева, активности и мера за заштиту суверенитета, територијалног интегритета и уставног уређења Републике Србије. Сагласно наведеном, Уставни суд указује да Извештај који је оспореном Одлуком прихватила Народна скупштина и Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, који је Влада Закључком прихватила, представљају два различита акта.

Како је Уставни суд поводом једног од наведених аката формирао посебан предмет, у коме је спровео поступак и донео Закључак IУо-247/2013 (''Службени гласник РС'', број 13/15), на седници Уставног суда одржаној 10. децембра 2014. године, којим је одбацио предлог за оцену уставности и законитости парафираног ''Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа'' између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, то је Уставни суд у овом предмету најпре размотрио правну природу преостала три оспорена акта, како би утврдио да ли постоје процесне претпоставке за вођење поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, односно да ли оспорени акти имају карактер општих правних аката, за чију оцену уставности је надлежан Уставни суд, сагласно одредби члана 167. став 1. тачка 1. Устава.

Поводом наведеног, Уставни суд најпре констатује да је Народна скупштина својом оспореном Одлуком само констатовала да прихвата Извештај Владе о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора. Извештај Владе није представљао саставни део ове одлуке, која је објављена у ''Службеном гласнику Републике Србије'', број 38, од 26. априла 2013. године. Слично наведеном, Влада је оспореним Закључком број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године констатовала да прихвата Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа и наложила министарствима, посебним организацијама и службама Владе да предузму потребне мере и активности ради имплементације тог споразума, као и да наставе са применом већ постигнутих договора и споразума са представницима привремених институција самоуправе на Косову и Метохији (овај закључак није објављен, али је достављен свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе). У погледу Извештаја Владе, Уставни суд констатује да је Влада, сагласно обавези о редовном извештавању Народне скупштине о развоју догађаја и току разговора са представницима Привремених институција самоуправе у Приштини у вези са Косовом и Метохијом, предвиђеној тачком 5. Резолуције Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, поднела оспорени Извештај којим је обавестила Народну скупштину о процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, који је остварен до подношења извештаја, као и о процесу имплементације постигнутих договора.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорени акти не садрже правне норме општег карактера којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања, имајући у виду да се овим актима само констатује прихватање одређених докумената, односно извештава Народна скупштина о раду Владе у области спровођења политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, па стога ови акти, по својој форми и садржини немају карактер општих правних аката из члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд.

С обзиром на наведено, Уставни суд је, на основу члана 36. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду (''Службени гласник РС'', бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности оспорених аката, због ненадлежности.

Сагласно наведеном, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 5) и члана 47. став 1. тачка 1) Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

Весна Илић Прелић

**Заједничко издвојено мишљење у предмету IУо-180/2013**

I

Уставни суд је у предмету IУо-180/2013 донео још једну одлуку у форми закључка. Том одлуком су од­ба­чени захтеви за испитивање уставности Бриселског споразума, пре­циз­није аката Владе и Народне скупштине, којима је овај споразум при­хва­ћен. Као ни претходну, нисмо подржали ни ову процесну одлуку о одбацивању ини­ци­јатива за оцену ус­тав­но­сти Од­­луке Наро­д­не скуп­­­­штине о прихватању Извештаја о до­са­даш­њем про­цесу по­ли­тичког и тех­нич­ког дијалога са При­вре­меним инс­ти­ту­ци­ја­ма самоуправе у Приш­ти­­ни уз по­сре­до­ва­ње Европске уније, ук­љу­чу­ју­ћи про­цес им­пле­ментације поли­тич­ких дого­во­ра („Служ­­­бени гласник РС“, број 38/13), као и необјављеног За­кључ­ка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. го­дине, ко­јим је Влада при­хва­тила Први спо­ра­зум о принципима који ре­гулишу нор­ма­ли­за­ци­ју односа (тзв. „Бри­сел­ски спо­ра­зум“). По нашем суду, предложени за­кљу­чак се за­­сни­ва на на­челно не­тач­ном устав­но­правном разумевању природе ос­по­рених ака­та, ук­љу­чујући и Бри­селски споразум. Овај потоњи представља њихов „прави“ правни извор.

Правна аргументација која прати Закључак донет у предмету IУо-180/2013 у свему се ослања, без сумње у пре­терано скра­ће­ној верзији, на ар­гументацију из контраверзне Одлуке Уставног суда IУо-247/2013 од 10. де­цембра 2014. године („Службени гласник РС“, број 13/15), односно Закључка којим је, такође ве­ћи­ном гласова, пленум Суда од­ба­цио предлог за оцену устав­но­сти Бри­сел­ског споразума, а у односу на који смо исто тако издвојили мишљења. Темељни интер­пре­та­цио­ни став у оба Закључка Уставног суда је уставноправно неприхватљива, крајње не­убед­­љива и недовољно образложена тврдња да сва три акта, како сам Бриселски спо­разум, тако и За­кљу­ч­ак Владе, па и Одлука Народне скупштине о његовом прихватању, немају обе­леж­ја општих прав­них ака­та и да се због тога не могу сматрати делом важећег права Републике Ср­би­је, тако да, као специфично по­ли­тички акти, не могу бити предмет устав­но­судског испитивања. То просуђивање је било, чини се, ос­новни разлог да се препоручи пленуму Ус­тав­ног суда одус­таја­ње од мериторног оцењи­ва­ња, а потом и евентуалног утвр­ђи­ва­ња фор­малне и ма­те­ри­јалне про­тив­устав­но­с­ти наведених аката Народне скуп­ш­тине и Владе. Као што је то учинио први пут, Суд је при­хва­тио и овај пред­лог, поново истом већином гласова.

II

Образложење Закључка којим се окончава поступање у предмету IУо-180/2013 у тој мери је оскудно, површно и паушално, да га готово нема. Сво­ди се на само јед­ну проши­рену реченицу у којој се налази једино констатација да оспо­ре­ни акти нису општи правни акти, те да не подлежу уставносудској контроли. Ова тврдња је исложена на следећи начин: „Уставни суд је утврдио да оспорени акти не садрже норме општег карактера којима се на ге­не­ралан и апстрактан начин уређују нека питања, имајући у виду да се овим актима само констатује прихватање од­ре­ђе­них доку­ме­на­та, од­нос­но извештава Народна скупштима о раду Владе у области спро­во­ђења поли­тич­ког и техничког дијалога са Привременим институцијама само­уп­раве у Приштини уз посредовање Европске уније, па стога ови акти, по својој форми и садржини немају карактер општих аката из члана 167. став 1. тачка 1. Устава чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд“. Јед­но­ставно, већина судија Уставног суда налази да се овим, наводно политичким до­ку­ментима, Народна скупштина просто из­веш­тава о једној важној политичкој рад­њи Вла­де, те да уопште није релевантно какве су природе, форме и садржине акти којима је тим деловањем материјализована, правно об­ликована по­ли­тика Владе. Мада се хоће рећи да политика Владе уопште не подлеже уставној контроли, није учињен никакав покушај да се испита да ли су у овим актима, тј. документима ипак садржане некакве генералне правне норме, било какве опште заповести, општа прав­на правила, а још мање какав је њихов однос са устав­ним нормама. Са друге стране, сама тврдња да ови акти не садрже „опште правне норме којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања“ није тачна, бар кад је реч о закључку Владе којим се прихвата Бриселски споразум, из најмање два разлога. Прво, прихватањем Споразума при­хва­ћене су све норме тог документа, којима се на апстрактан и безличан начин ипак уре­ђу­ју „нека питања“ на Косову и Метохији (заједница „српских“ општина, полиција, правосуђе, локални избори и др.), тако да је садр­жи­на Споразума у свему постала садржина Владиног закључка. Уосталом, у тачки 1. Закључка Владе изричито је наведено да је Споразум „саставни део овог за­кључка“. Ако се до доношења Закључка Владе могло тврдити да је садржина Бриселског спо­разума само „политика“, која правно никога не везује, наводно, речју Суда, „једна етапа у про­цесу политичког дијалога“, прихватањем Споразума та садржина или „политика“ добила је експлицитну правну потврду, независно од тога што та потврда није учињена на правно ис­пра­ван начин. Друго, сам Закључак Владе, независно од псеудо-ратификационе формуле прихватања, тј. потвр­ђи­вања Спо­разума, садржи додатна, изворно Владина општа правила којима се установљавају нове правне дужности за органе управе, тј. министарства, посебне организације и службе Владе. Из­ричитом, без сумње генералном нормом, орга­ни­за­ционим једи­ни­цама централног управног апарата налаже се „да предузму потребне ме­ре и активности ради импле­мен­тирања Споразума“. Према томе, Влада није при­хватила Споразум као некакву инфор­ма­ци­ју њеног премијера, као нову поли­тичку чињеницу, која је у свим њеним аспектима била за њу прилична непознаница, политичку но­вину о односима и разговорима са Привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, информацију коју ће једноставно примити на знање, као изузетно значајну за њене наредне актив­ности и о којој ће водити рачуна у својим даљим политичким акцијама. Извесно је да би у том случају форма Закључка била свакако другачија. Влада није овим Закључком примила информацију о току политичког дијалога, јер је о томе била информисана пре него што је председник Владе парафирао Споразум. Напротив, својим За­кључ­ком Влада је отишла много даље, правно је признала, потврдила, верификовала резултате, те исход политичког преговарања. Споразум је примљен на начин на који се потврђује један међународни уговор, њему је *ab initio* намењено обавезујуће опште правно деј­ство, бар за администрацију која је под контролом Владе. Ако је један акт Владе оба­ве­зу­јући за управу, онда је несумњиво да тај акт има опште дејство, од­носно карактер општег правног акта. Прихватање, дакле, има овде значење свој­ев­рс­ног одобравања или потвр­ђивања Споразума. Уколико би се тврдило да Закључак Владе правно не обавезује, онда би се поставило питање због чега је уопште било по­требно да садржина Бриселског споразума буде преузета у Закључак, да постане *in totum* „саставни део овог закључка“.

III

Мада се Закључак Уставног суда донет у предмету IУо-180/2013 у свему ослања на претходни Закључак Суда од 10. децембра 2014. године, остаје ипак једна зна­чајна разлика у односу на аргу­мен­тацију која је била искоришћена за одбијање упуштања у оцену уставности Бри­сел­ског споразума. У образлагању овог Закључка нигде се изричито не износи тврдња да Закључак Владе и Одлука Народне скуп­ш­ти­не имају ка­рак­тер политичких аката. Уставни суд се овде зауставио на пукој кон­ста­тацији да оспорени акти немају обележја општих правних аката, одустајући од давања целовитог одговора који би разјаснио природу свакога од њих. Због тога остаје нејасно да ли је Суд, на­ла­зећи једино да овде није реч о општим правним актима, прећутно остао у свему на истој позицији као у пређашњој Одлуци, тј. на становишту које у свим оспореним актима - Бриселском споразуму, Закључку Владе и Одлуци Народне скупштине, „препознаје“ по­ли­тичке акте, који измичу нор­ма­тив­ној контроли, или последња два акта, односно бар један од њих, Закључак Владе или Одлуку Народне скупштине, сматра појединачним, али такође политичким актима, за које је опет неспорно да се не могу по­би­ја­ти ни у једном поступку прав­не контроле. Није искључена ни трећа могућност, тј. да се овим актима признаје карактер појединачних правних аката који уопште не могу да буду предмет нор­ма­тивне контроле. Проблем је, међутим, у томе што је у својоj досадашњој пракси Уставни суд сматрао да закључак Владе може имати карактер општег правног акта.

У издвојеним мишљењима на одлуку Уставног суда IУо-247/2013 („Бриселски спо­разум“) већ смо упозорили на досадашњу праксу Уставног суда, на његово из­јаш­њавање о природи аката Владе који се налазе у „сивој зони“, који представљају сво­јеврсну комбинацију правног акта и политичког документа, или имају обележја како општег тако и појединачног правног акта. Тада смо указали да је Уставни суд експлицитно заузео став да закључак Владе може да буде предмет ус­тавне кон­тро­ле, да акт у овој форми има квалитет нор­ма­тивног акта, да из њега „извире“ право тј. да поседује оп­ште обавезујуће правно дејство. Наиме, један За­кљу­чак Владе, сличног карактера када се има у виду његов предмет уређивања, али потпуно иден­тичне правне фор­ме, већ је био пред­мет поступка нор­мативне ко­н­троле, да­кле, оце­не уставности и зако­ни­тости. Тако је у предмету IУ-412/2003, дана 16. априла 2010. године, Уставни суд донео Од­луку („Службени гласник РС“, број 56/2010), којом се утвр­ђу­је да тачка 1. За­кључ­ка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/03-001 од 17. јула 2003. године, у делу који се односи на при­хватање тач. 1. до 12. Ин­фор­мације у по­гле­ду статуса одређених органа, ор­га­ни­зација и служби са подручја АП Косово и Метохија, која је саставни део овог закључка, није у саг­лас­ности са Уставом и законом. Том при­ли­ком, Уставни суд је заузео јасно становиште да „на­ведени закључак није донет ради из­вршавања за­ко­на“, односно да је За­кључ­ком и Информацијом, која је његов са­став­ни део, Влада „уредила питања која се могу уредити само законом или која су већ уређена одго­ва­рајућим законом“. Тиме је Суд недвосмислено одбацио становиште да основ за доношење закључка Владе, као правног акта, не може да буде политички акт (де­кларација) Народне скупштине.

Паралела између ова два Закључка Владе се лако може успоставити. За први За­кљу­чак Влада је изјавила да је донет у циљу спровођења политике Републике Ср­бије у односу на АП Косово и Метохију која је утврђена у Декларацији Народне скуп­штине. Поводом оспоравања Закључка о прихватању Бриселског споразума, Влада, ме­ђу­тим, није доставила никакво објашњење, али је сам Ус­тавни суд својевремено утвр­дио да је Влада усвајањем Закључка, као и достављањем посебног Извештаја Народној скуп­шти­ни, заправо поступала по Резолуцији о основним прин­ци­пима за по­ли­тичке раз­го­во­ре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Мето­хији. Дакле, може се закључити да је у овом случају Влада такође сле­дила политику Народне скуп­штине изражену у њеним политичким документима. Друго, приликом доношења оба Закључка Вла­да се позвала једино на Закон о Влади, али је, према ставу Уставног суда из одлуке IУ-412/2003, очигледно да позивање само на овај закон није довољно да би се мо­гло прихватити да је Закључак донет „ра­ди извршења закона“. Треће, у оба случаја Влада је у један свој акт (закључак) укључила, као његов саставни део, документ који није сама кре­ира­ла. Разлог је једноставно у томе што су те до­ку­менте донели или „утаначили“ други субјекти (Радна група Владе у једном, председник Владе у другом случају), који свакако нису овлашћени на доношење нормативних аката, те је њиховим при­хватањем Влада тим документима морала да обезбеди карактер правног акта. Четврто, оба Закључка које је Влада усвојила правно обавезују све­ко­лику управу, дакле, ми­нистарства, посебне органи­зације и владине службе. Као њихов адресат, управни апарат је обавезан да предузме све неопходне мере и активности у циљу „им­плементације“ Закључака. Пето, када се пажљиво оцени садржина оба Закључка, лако се може установити да у материјалном погледу они нису сагласни са Уставом и законом, јер уређују функционисање институција, органа и служби, односно статус запослених у органима јавне власти на Косову и Метохији - такве односе за чије уређивање Влада нема у једном случају законско, а у другом уставно овлашћење. На основу изложеног, остаје потпуно нејасно зашто је Суд у једном случају Закључак Владе сматрао „правим“ нормативним актом, док је у другом случају Закључку Владе одрекао ово својство.

IV

Водећи српски конституционалисти већ су се категорично изјаснили о овом ус­тавном спору, не само на јавној расправи пред Уставним судом. Готово је не­по­де­љено миш­љење правне теорије, додуше, са диференцираном аргу­мен­та­цијом, коју овом приликом нема потребе посебно издвајати, да Закључак Владе о прихватању Бриселског споразума, као нормативни акт, подлеже нормативној контроли, потом и касацији. Чак и они правни писци који Закључку Владе поричу својства општег акта, сматрајући га појединачним правним актом, наводе специфичне разлоге због којих овај Закључак, заправо Бриселски споразум, „заслужује“ анулацију.

Уставни суд, разуме се, није везан становиштем доктрине, али је са своје стране ду­жан да формулише властиту интерпретацију која ће се уверљивим устав­ноправним аргументима супротставити „погрешном“ доктринарном тумачењу уставног права. Уместо једног таквог одговора, већински састав Уставног суда је следио дру­ги, лагоднији пут који га свакако ниje ни могао довести до било какве директне конфронтације са Владом и њеном политиком „европских интеграција“. Ако је Брислески споразум, заједно са актима о његовом прихватању и имплементацији, „препознат“ као кључни део те политике, онда се мора показати максимална обазриваст, што значи уздржаност Уставног суда у испитивању и процењивању те по­ли­тике, без обзира на правну форму у коју је она оденута. У том случају се Уставном суду не може приговарати да је покушао да заустави или значајније отежа спровођење те политике. То је, по нашем суду, вероватно прави разлог за доношење процесних одлука којима Уставни суд одбија успостављање властите надлежности. Колебајући се поново између „судске уздржаности“ и „судског активизма“, Уставни суд је, по нашем мишљењу, опет погрешио. Али, док је у неким недавним, по неким мерилима мање значајним одлукама, показао ванредни судски активизам, ванредну склоност ка потпуној касацији закона, овде је Суд, претерујући у властитој „судској уздржаности“, импре­сиониран политичким значајем уставног спора, очигледно устукнуо пред политиком, без обзира што је та политика материјализована, преобликована и „окамењена“ у право. Ако је Бриселски споразум јуче био политика, од његовог парафирања до прихватања, данас је несумњиво, доношењем Закључка Владе о прихватању те политике, постао „ва­же­ће“ право које је сада, захваљујући одлукама Уставног суда, изузето од захтева да буде сагласно Уставу и законима Републике Србије.

V

Независно од тога што није међународни уговор, Бриселски споразум је прихваћен Закључком Владе и Одлуком Народне скупштине, као да је у свему „прави“ ме­ђу­на­родни уговор. Друго је питање што је у ствари морао да буде примљен не само поступком парламентарне, него и уставне ратификације. С друге стране, њему је *de facto* признато дејство међународног уговора, јер се предвиђа процедура његове имплементације, додуше, највећим делом од стране самозване Републике Косово. Непосредна правна примена свакако није карактеристика политичких аката. Али, Бриселски споразум се примењује, па власти Републике Србије доносе подзаконске акте (уредбе) на основу овог Споразума, мада се избегава изричито позивање на њега, којима се фактичко стање на северу Косова и Метохије уподобљава овом Споразуму, односно овај део територије Републике Србије се интегрише у такозвани косовски правни систем, уз гаранције за српско становништво које једва да иду даље од стандарда локалне самоуправе и мањинске заштите. Тихо се гасе све преостале институције власти српске државе на Косову и Метохији које су функционисале у складу са законима и Уставом Републике Србије. Ништа у овом процесу битније не мења чињеница да се *de iure*,формално и даље не признаје тзв. Република Косово.

Изнова „про­нађена“ и искоришћена интерпретациона фигура о по­ли­тичкој природи оспорених аката, којом је учињен покушај да се ра­цио­нално, неким привидно ло­гичко-правним аргументима, образложи једна типизирана, процесна одлука Ус­тавног суда, у тој мери је удаљена од Ус­тава да се може сма­тра­ти не само устав­ноправно по­греш­ном, него се за њу може с правом тврдити да се налази на иви­ци произвољне и арбитрарне интер­пре­та­ције меро­давног ус­тав­ног пра­ва. При­хва­та­њем једног оваквог Закључка, који је остао без ваљаног образ­ложења, Уставни суд је не само довео у сумњу своју ло­јал­ност Уставу, него је претераним фор­мал­из­мом, површном, али и крајње ри­гид­ном ин­тер­претацијом, остао „слеп“ према уставној ствар­но­сти, не обазирући се на очигледну пра­в­­ну оба­ве­зност, да­лекосежну и неповратну правну примену ових наводно политичких аката, који разорно делују по др­жавноправни по­редак Републике Србије.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Судије Уставног суда**  др Драган М. Стојановић  др Оливера Вучић  Катарина Манојловић Андрић |

**Издвојено мишљење у предмету IУo-180/2013**

1. Уставни суд је, на седници од 26. марта 2015. године у предмету IУo-180/2013, већином гласова донео Закључак којим је, с позивом на недостатак процесних претпоставки, одбацио иницијативу за покретање поступка за оцену уставности *Одлуке 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* („Службени гласник РС“, број 38/13), као и *Закључка Владе број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године, којим је Влада прихватила Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.* Овакву одлуку Суда, донету поводом оцене уставности аката Владе и Народне скупштине којима је наведени споразум прихваћен, односно уведен у правни поредак државе Србије, нисам подржала у основи из истих разлога због којих нисам подржала ни Закључак Суда од 10. децембра 2014. године, донет у предмету IУo-247/2013, којим се Суд такође, огласио ненадлежним и одбацио предлог за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и привремених институција самоуправе у Приштини (у даљем тексту: Бриселски споразум), а у односу на који сам такође издвојила мишљење.

У издвојеном мишљењу у предмету IУo-247/2013, указала сам, поред осталог, да се карактер и природа Бриселског споразума и његово место у правном поретку Републике Србије не може определити на ваљан начин од стране Уставног суда, ако се овај споразум не сагледава у непосредној повезаности са актима Владе, односно Народне скупштине о његовом прихватању - актима који су оспорени управо у предмету IУo-180/2013.[[1]](#footnote-1) Том приликом сам изразила и становиште да су оспорени Закључак Владе (чији саставни део чини поменути споразум) и оспорена Одлука Народне скупштине општи правни акти у формалноправном и материјалноправном смислу, и да као такви подлежу уставносудској контроли сагласно члану 167. Устава. Аргументе за такво становиште изнела сам посебно у делу III и IV Издвојеног мишљења у предмету IУo-247/2013. Како је издвојено мишљење објављено у „Службеном гласнику РС“, број 13/15, од 2. фебруара 2015. године, то нема потребе да овом приликом поново наводим већ изнете разлоге зашто сматрам да се ради о општим правним актима и о томе да је Уставни суд надлежан за оцену њихове уставности (и законитости).

2. Указаћу само да Закључак Уставног суда у предмету IУo-180/2013, донет на седници Суда, у суштини нема образложење својствено уставносудским одлукама које се доносе у пленуму свих судија, односно нема образложење утемељено на одредбама Устава и закона, нити у становиштима наше правне доктрине (која скоро без изузетка износи мишљење да ови акти спадају у опште правне акте који подлежу уставносудској контроли), али ни у сопственој јуриспруденцији. Суд је, тако у образложењу Закључка, после краћег парафразирања иницијативе и нешто ширег изношења појединих процесних активности Уставног суда и неких оцена о садржини оспорених аката (по мени упитних), превасходно се бавећи Извештајем Владе о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, најавио да ће у овом предмету најпре „размотрити правну природу преостала три оспорена акта[[2]](#footnote-2), како би утврдио да ли постоје процесне претпоставке за вођење поступка нормативне контроле у овом уставносудском предмету, односно да ли оспорени акти имају карактер општих правних аката, за чију оцену уставности је надлежан Уставни суд“. Уместо тога, Суд је у суштини само у једној реченици исказао констатацију да ови акти „по својој форми и садржини немају карактер општих правних аката из члана 167. став 1. тачка 1 Устава Републике Србије чију сагласност са Уставом је надлежан да оцењује Уставни суд“.

Становиште Уставног суда о томе да оспорени акти нису општи акти, исказано у одлуци IУo-180/2013, се налази у очигледној противречности са устаљеном праксом Суда у вези са опредељивањем правне природе аката који се оспоравају пред Судом. Овог пута Уставни суд се уопште није бавио ни анализом форме, а ни садржином ових аката, нити карактером њихових одредаба, иако то Суд, у поступку уставносудске контроле, увек чини у случају сумње у правну природу оспорених аката, тј. у случају сумње да ли је акт који се оспорава општи правни акт из члана 167. Устава који је као такав подложан уставносудској контроли или није. Уместо тога, Суд у овом Закључку једино констатује да оспорени акти „не садрже правне норме општег карактера којима се на генералан и апстрактан начин уређују нека питања, имајући у виду да се овим актима само констатује прихватање одређених докумената, односно извештава Народна скупштина о раду Владе у области спровођења политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске Уније“. Конкретније речено, ставови Уставног суда о правној природи ових аката, с обзиром на њихов значај и важност, утврђени и исказани на овакав начин, видно одступају од досадашње праксе и ставова Суда, о опредељивању правног карактера аката Владе који се доносе у форми закључка (изражених у његовим бројним одлукама, а пре свега у одлуци IУo-412/2003, од 16. априла 2010. године). Наиме, Уставни суд је још поодавно, заузео јасно становиште да и „закључци Владе“ могу бити општи правни акти и као такви подвргнути уставносудској контроли, и ако *prima facie* нису типични (Уставом и законом именовани) „прави“ општи акти, јер форма једног акта, није од пресудног значаја, већ напротив садржина тог акта, односно карактер и дејство његових одредаба. По мом мишљењу, Суд је тако морао поступити и у овом предмету, посебно ако се има у виду чињеница неспорног постојања истоветности у погледу доносиоца акта, поступка доношења и садржине правила која се налазе у овим актима, те саме дикције (императивности) одредаба Закључка Владе, којим се прихвата Бриселски споразум, и по коме тај споразум чини његов саставни део.

3. Посебан аспект ове одлуке Уставног суда представља невероватна лакоћа са којом се Суд огласио ненадлежним за поступање у овом предмету, прелазећи преко свих спорних питања везаних за правну природу ових аката, а посебно оних везаних за њихово дејство на уставноправни поредак државе Србије. Нема одговора ни на један навод из иницијативе (иницијатива није ни достављана на одговор доносиоцима оспорених акта); нема ни једног уставноправног аргумента зашто се наведени акти „не сматрају општим актима“, нема речи о њиховим формалним ни супстанцијалним својствима, ни о њиховој садржини упитној са становишта Устава и међународног права. Уз то, неосновано се потире разлика у формалноправном и материјалноправном смислу између оспореног Закључка Владе и оспорене Одлуке Народне скупштине, па се тако једном уопштеном констатацијом тврди да се ради о „сличним“ актима и даје се заједничка, поједностављена уопштена оцена о њиховој природи. Такође, чињенична и правна подлога је изложена на начин који није својствен добро установљеној уставносудској пракси: изостало је навођење текста оспорених аката, Суд се не позива на било коју одредбу Устава, односно Закона о Влади или Закона о Народној скупштини у формулисању своје оцене о природи ових аката, Суд се не ослања ни на доктринарне ставове о правној природи ових аката и њиховим својствима (нити их негира), па чак ни на сопствена становишта исказана о овој врсти аката у више својих одлука.

\*\*\*

И да закључимо, да се Уставни суд у овом предмету ослонио на Устав, своју досадашњу јуриспруденцију и неподељено становиште наше уставноправне доктрине, сигурно би дошао до оцене да се ради о општим правним актима који садрже обавезујућа правна правила, која је њихов доносилац (противно Уставу и закону) обукао у форму закључка, односно одлуке, те засновао своју надлежност у овом предмету. Уместо закључка о одбацивању иницијативе, Суд би донео решење о покретању поступка за оцену уставности оспорених аката.

Очигледно је, да је улога Уставног суда у овом предмету остала подалеко од оне коју му је уставотворац наменио.

др Боса Ненадић

судија Уставног суда Србије

РК

1. Напротив, Суд у образложењу и овог Закључка наведене акте посматра као посве различите - самосталне акте. Ови акти су, по мом мишљењу, супстанцијално, логички и хронолошки неодвојиви (донети у низу) и међусобно повезани тако да *prima facie* чине јединствену целину. То се посебно односи на оспорени Закључак Владе у коме изричито стоји да је Бриселски споразум његов саставни део (а о томе се у образложењу Закључка и не говори), већ се механички ови акти раздвајају и посматрају сваки за себе, као да нису ниукаквој међусобној вези и да имају сопствене, самосталне животе и примену.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. У образложењу Закључка се говори о три акта (понајвише о Извештају Владе који уопште није предмет оцене од стране Уставног суда). [↑](#footnote-ref-2)