

Игор Вуковић\*

## СПОРАЗУМ О ПУТУ КА НОРМАЛИЗАЦИЈИ ИЗМЕЂУ КОСОВА И СРБИЈЕ И УГОВОРНО МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО

Након једне од последњих рунди преговора Београда и Приштине у Бриселу, 27.2.2023. године, Европска служба за спољне послове је на својој интернет страници званично објавила документ насловљен као „Европски предлог – Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије“.<sup>1</sup> Високи представник ЕУ за спољну политику Жозеп Борел је након састанка са председником Србије и премијером Косова изјавио да „има задовољство да објави да су се председник Вучић и премијер Курти данас сагласили да нису неопходни даљи разговори о предлогу ЕУ – предлогу који носи назив Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије. Стога, будући да су се оба лидера сагласила да даљи разговори нису потребни, текст Споразума биће објављен на интернет страници Европске службе за спољне послове... Стране су изразиле спремност да наставе са имплементацијом Споразума... Али, даљи преговори су неопходни како би се одредили специфични модалитети имплементације одредаба... Овај Анекс за имплементацију (*implementation annex*) саставни је део споразума, и тек треба да буде финализиран“.<sup>2</sup> Анекс за имплементацију је и закључен 18.3.2023. године у Охриду.

Након закључења споразума у Бриселу јавност у Србији остала је затечена, јер је текст на први поглед несумњиво указивао да се ради о уговору којим се наша јужна покрајина третира као независна држава, иако су домаћи преговарачи својим недореченим и нејасним изјавама доводили у питање његову обавезност, наглашавајући како „ништа није потписано“ и стварајући утисак да ће Србија његове одредбе бирано примењивати. Имајући у виду могуће далекосежне правне последице закључења споразума датог садржаја, покушаћемо да у следећим редовима разјаснимо недоумицу да ли је Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије уговор који на међународном плану производи правна дејства и да ли је одбрањив став да је реч о политичким преговорима са властитом јединицом територијалне аутономије.

### 1. Да ли је Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије међународни правни споразум?

Да бисмо утврдили да ли Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије, закључен у Бриселу, представља уговор у смислу постојећих правила

---

\* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

<sup>1</sup> Вид. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en)

<sup>2</sup> <https://europa.rs/belgrade-pristina-dialogue-press-remarks-by-high-representative-josep-borrell/?lang=en>

међународног права, неопходно је најпре узети у обзир одредбе Бечке конвенције о уговорном праву, као „кичмени стуб“ међународног правног поретка. Бечка конвенција је усвојена 1969. а ступила на снагу 1980. године, након приступања предвиђеног броја држава.<sup>3</sup> На први поглед, рекло би се да се овај извор не може применити на овај споразум, будући да се, сходно члану 1, Бечка конвенција о уговорном праву примењује на уговоре **између држава**. У погледу услова државности релевантан је исход поступка пријема државе у чланство *Уједињених нација*, на основу одлуке Генералне скупштине а по препоруци Савета безбедности (члан 4, став 2. Повеље УН).<sup>4</sup> Иначе, према аутентичном тумачењу самих писаца Конвенције, под *уговором* се означава међународни споразум *закључен писмено* између држава и који је регулисан међународним правом... без обзира на његов посебан назив (члан 2, став 1а). Исту дефиницију усваја и српски Закон о закључивању и извршавању међународних уговора,<sup>5</sup> а писмена форма је сматрана нужном и према постојаној међународној пракси.<sup>6</sup> Писмено закључење свакако не подразумева да је неопходна традиционална папирна форма; споразум може бити написан и **електронским путем** (Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 2, 18), што управо одговара форми публикавања текста закљученог Споразума на страници службе за спољне послове Европске уније. Осим тога, захтев да уговори буду писмени не значи да нису могући и *усмени* правно обавезујући споразуми, сагласно међународном обичајном праву уговора и члану 3. Конвенције. Према неспорном тумачењу коментатора, то такође не значи да мора постојати *potius*, ако друге околности указује да је постигнута сагласност (нпр. *communiqué* неког састанка).<sup>7</sup> Штавише, ако је усмени споразум писмено документован од нпр. треће стране са овлашћењем странака, „формални услов ‘писмене форме’ је задовољен“ (Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 2, 20). Другим речима, није искључено да форма самог текста буде писмена, а да сагласност уговорних страна, под одређеним претпоставкама, буде дата усмено. Након састанка у Охриду, Високи представник ЕУ за спољну политику Жозеп Борел је потцртао важније потешкоће у постизању споразума, Косову

---

<sup>3</sup> Вид. Уредбу о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву, „Службени лист СФРЈ“ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 30/72, у даљем тексту Конвенција.

<sup>4</sup> С обзиром да је према тзв. Бечкој формули Конвенција отворена за потписивање и чланицама специјализованих установа (што често могу бити и ентитети који нису чланице УН), свакој држави чланици Статута Међународног суда правде и свакој држави коју Генерална скупштина УН позове да постане чланица (члан 81. Конвенције), као чланице Конвенције у обзир долазе и такви субјекти међународног права (нпр. Света Столица) (вид. Schmalenbach, у: Oliver Dörr, Kirsten Schmalebach (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Springer, 2018<sup>2</sup>, Art. 1, 8), иако тзв. Косово то још увек није.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 32/2013.

<sup>6</sup> „Усмени споразуми остају само центлментски споразуми, дакле не прави међународни уговори, све док писаним, формалним текстом уговора или изменом нота обе државе не добију довољно доказа о њиховом постојању и њиховој садржини“ (М. Бартош, *Уговорно право. Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012<sup>2</sup>, стр. 141).

<sup>7</sup> Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff, 2009, Art. 2, 16. Вид ICJ *Aegean Sea Continental Shelf* [1978].

замерајући нефлексибилност „у самој суштини“, а Србији „исказани принцип да не потписује, иако је потпуно спремна да га примени“. Међутим, како видимо, потписивање и није неопходно да би договорено производило правна дејства, ако је сагласност воља међу странама неспорна.<sup>8</sup> У сваком случају, примена правила Бечке конвенције претпоставља међународноправни субјективитет уговорних страна, због чега се непосредно не односи на уговоре које закључују ентитети који не представљају државе. Стога се ова конвенција *не може непосредно применити* ни на Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије.

Иначе, сходно уобичајеним класификацијама, (основни) споразум од 27.2.2023. године представља двострани (билатерални), затворени (неотворен за приступање другим странама) и политички уговор (споразум о „нормализацији“ односа) међународног права. Ову последњу (политичку) црту (налик уговорима о пријатељству, узајамној помоћи итд.) одликује то што су „врло сумњиве могућности санкција против повреде тих уговора“ (вид. Бартош, *op. cit.*, стр. 198), будући да дипломатска историја показује стотине примера њиховог непоштовања, условљеног измењеним политичким околностима. Није од значаја како се неки међународни уговор формално означава (споразум, договор, пакт, протокол, уговор итд.), док год из њега за државу произлазе обавезујућа правна дејства. Од међународноправних уговора треба разликовати *правно необавезујуће инструменте* политичког карактера, који се у упоредној пракси често означавају као „меморандум о разумевању“, „изјава о заједничким намерама“, „*de facto* споразум“, „*soft law*“ итд., али и тако названи документи могу, у зависности од контекста, имати правно обавезујуће дејство, независно од њиховог формалног именовања.

Иако се Бечка конвенција формално не примењује на последњи споразум из Брисела, њене одредбе имају незамењив значај у међународном обичајном праву. Наиме, према члану 3. Конвенције, чињеница да се она не примењује на међународне споразуме закључене **између држава и других субјеката међународног права** (укључујући неосуверене државе и територије), као и на међународне споразуме који *нису закључени писменим путем* не иде на уштрб... примене на такве споразуме „*свих правила* изражених у овој конвенцији, под која ће потпадати у складу са међународним правом независно од ове конвенције“. Утолико, пошто је Конвенцијом у највећем делу само **кодификовано** дотадашње **међународно обичајно право** у овој материји, њене одредбе *сходно би важиле* и у погледу споразума закључених између држава и других субјеката међународног права који Конвенцији нису приступили. Међународно обичајно право садржи скуп обавезујућих међународних правила које произлазе из целокупне и постојане праксе држава, коју саме државе прихватају као правно

---

<sup>8</sup> Таква позиција наших преговарача подсећа на шаљиви клип где случајни посматрач тврди да познати папир не производи правна дејства питањем „А где је печат?“ (вид. <https://www.youtube.com/watch?v=WMLZkXe21I>), уз разлику што би бранилац српске позиције овде једнако наивно позивао на изостанак потписа, иако несумњива међународноправна дејства производи и на други начин усаглашени споразум.

засновану обавезу.<sup>9</sup> У том смислу и члан 38. став 1б. Статута Међународног суда правде као један од извора права које примењује наводи и међународне обичаје као доказ опште праксе која је прихваћена као право.<sup>10</sup> Општеприхваћена правила међународног права представљају саставни део и домаћег правног поретка, и непосредно се примењују (члан 16, став 2. Устава Србије).

Правило из члана 3. Конвенције не изненађује, имајући у виду да њене стране уговорнице чине само нешто више од *половине* свих држава чланица Уједињених нација, и чињеницу да је уговорни капацитет у међународном праву ширег домашаја од суверенитета.<sup>11</sup> Уговорне стране Конвенције нису и неке утицајне државе без којих је савремени међународни правни поредак незамислив (нпр. САД, Француска, Индија), а које одредбе Бечке конвенције такође сматрају незамењивим делом међународног обичајног права.

Будући да је територија наше јужне покрајине формално под *међународном контролом*, слични ентитети по правилу не склапају међународне уговоре, већ имају ограничен уговорни капацитет „уз непосредну или посредну контролу одговорне државе или међународне организације“ (Бартош, *op. cit.*, стр. 85). Ствар је, међутим, нешто другачија у погледу субјеката који се у међународним односима у *значајном делу већ признају* као самосталне државе. Према постојећој пракси, таквим ентитетима обичајно право несумњиво признаје *уговорни капацитет* (вид. Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 3, 46). У круг таквих субјеката међународног права би се свакако сврстала и тзв. Република Косово, коју тренутно признаје око 100 држава.<sup>12</sup> Стога не би био могућ хипотетички аргумент да споразум из Брисела не обавезује Србију зато што друга уговорна страна формално још увек не представља чланицу УН. Сходно наведеном, нема сумње да се, у том смислу, у случају последњег бриселског споразума ради о акту закљученом између једне државе (Србија) и другог субјекта међународног права (тзв. Косово), и да је и на такав акт једнако могуће применити *сва* правила садржана у Конвенцији.

По природи ствари, државе по правилу не закључују споразуме са *de facto* властима ентитета које не признају као суверене државе, јер се такво понашање у међународним односима може тумачити као посредно признање. Не треба посебно наглашавати да је још осетљивије питање закључења уговора са субјектима који остварују монопол принуде на делу властите територије. Већински непризнати ентитети и иначе своју уговорну способност граде *постепено* – све до момента њиховог универзалног

---

<sup>9</sup> Chang-fa Lo, *Treaty Interpretation Under the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, 2017, стр. 34.

<sup>10</sup> Вид. <https://www.icj-cij.org/statute>

<sup>11</sup> М. Крећа, *Уговорна способност држава у међународном праву, с посебним освртом на федеративне државе*, Научна књига, Београд, 1988, стр. 9.

<sup>12</sup> Тачан број није једноставно утврдив, будући да је незанемарљив број ових признања у међувремену оспорен.

признања,<sup>13</sup> где је сваки равноправни уговорни третман један даљи корак ка коначном циљу. Начелно, правна последица дефинитивног (*de jure*) признања је да држава која је дала признање касније исто не може оспоравати, то јест тврдити да је такво постојеће стање противправно (Бартош, *op. cit.*, стр. 50), иако се у погледу тзв. **de facto признања** (признања неког ентитета „као стране-уговорнице релевантног уговора или одржавање извесних односа које налажу прагматични политички циљеви, али без комплетног и потпуног признања нове државе“) указује на могућност његовог опозива.<sup>14</sup> Штавише, због ризика повезаних са доктрином о тзв. *прећутном (претпостављеном) признању*, суверене државе по правилу избегавају било какве билатералне споразуме са непризнатим ентитетима, или бар изричито изјављују да се такав акт не може тумачити као претпостављено признање, независно од тога што такве изјаве не могу да дерогирају неспоран међународни карактер направљених споразума (Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 3, 48). Иначе, ова доктрина подразумева имплицитно признање друге државе (не, дакле, путем изричите прокламације), с тим што такав закључак из конкретног акта државе мора бити *недвосмислен*, тако да не оставља сумње у погледу намере да се призна друга страна. У литератури се с правом указује да концепт прећутног признања може бити схваћен *шире*, у смислу „сваког контакта или успостављања односа својствених државама“, и *уже*, које прећутно признање ограничава само на одређене акте, попут „закључења билатералног уговора који на обухватан начин регулише односе између двеју држава“ или „формалног успостављања дипломатских односа“ (Крећа [2023], *op. cit.*, стр. 202–203). Према овој доктрини, од држава се очекује да се суздржавају од формалних споразума са субјектима који су илегално окупирали територију, или да се са њима **размењују дипломатске мисије**.<sup>15</sup> У својој књизи о уговорном међународном јавном праву, Бартош (*op. cit.*, стр. 51) као вид прећутног признања такође наводи чин успостављања редовних дипломатских односа. И у савременим коментарима Бечке конвенције о дипломатским односима из 1961. године се успостављање дипломатских односа тумачи као показатељ признања.<sup>16</sup> Пошто у том смислу постоји значајан ризик да се билатерални споразум са другом страном од стране трећих субјеката међународног права протумачи као посредно признање, правило је у упоредној пракси да страна која се од таквог закључка хоће заштитити, како смо већ истакли, бар учини

---

<sup>13</sup> Због тога државе приликом регистрације међународних споразума у Секретаријату УН често изричито изјављују да такав споразум државе чланице УН са колективно непризнатим ентитетом нема међународни капацитет, и да такви инструменти не конституишу уговор или међународни споразум у смислу члан 102. Повеље (Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 3, 47).

<sup>14</sup> М. Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2023<sup>14</sup>, стр. 200.

<sup>15</sup> Вид. саветодавно мишљење Међународног суда правде, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South-Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ICJ Reports (1971). Вид. пара. 123. (<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf>).

<sup>16</sup> Вид. Eileen Denza, *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, 2016<sup>4</sup>, стр. 24.

одговарајућу изјаву у том правцу. Насупрот томе, Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије у члану 8. предвиђа да ће „**стране разменити сталне мисије**“, основане у седиштима влада. Иако су практична питања њиховог успостављања остављена за касније, треба имати у виду да се према савременој међународној пракси, право посланства (*ius legationis*) и успостављање дипломатских односа (уз изузетак Свете Столице) тумачи као нешто што по природи ствари произлази из чина признања друге стране као суверене државе (Denza, *op. cit.*, стр. 19). Уосталом, сходно члану 2. Бечке конвенције о дипломатским односима успостављање дипломатских односа између држава и одашиљање сталних дипломатских мисија међусобно су испреплетани. Дипломатски односи и нису могући тамо где нема суверености.<sup>17</sup> Стога је нејасно да ли је уопште замисливо да неко будуће практично уређење сталних мисија буде у режиму који би сагласно Резолуцији о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији подразумевао однос једне суверене државе (Србије) и њене јединице територијалне аутономије (тзв. Косова). Такво тумачење је већ сада према језичком тумачењу члана 8. Споразума готово искључено.

Може се поставити питање да ли би евентуално на пуноважност договореног утицало то што је Споразум испред Србије договорио **председник државе**, иако Закон о закључивању и извршавању међународних уговора предвиђа другачију процедуру и надлежности. У циљу усвајања текста неког уговора или изражавања пристанка државе да њим буде везана, лице се сматра представником државе *на основу своје функције и без обавезе подношења пуномоћја* ако је реч о шефу државе, и то за *све акте* који се односе на закључење уговора (члан 7, став 2а. Конвенције). Сваки акт који закључе шеф државе, шеф Владе или министар иностраних послова има се приписати односној држави по основу саме њихове функције, на коју се саговорачи начелно могу ослонити без неопходности увида у пуномоћје. Треба приметити да шефови држава иначе ретко склапају међународне уговоре, осим ако се не ради о неким „важним политичким питањима или другим питањима од великог значаја“.<sup>18</sup> Према несумњивој пракси Међународног суда правде, чак и ако се ради о потпису који не подлеже ратификацији а који је противан уставу и уопште унутрашњем праву *претпоставка* је да обавезује државу (Hoffmeister, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 7, 27).

С тим у вези, неопходно је дати нека појашњења. **Пристанак** једне државе да буде везана уговором (члан 11. Конвенције) може бити изражен потписивањем, разменом инструмената који сачињавају уговор, ратификацијом, прихватањем, одобравањем, приступањем, али и **на сваки други договорени начин**. Иако су изричито именовани уобичајени начини изражавања пристанка, пракса држава кроз историју је била толико

---

<sup>17</sup> Вид. Christian Oelfke *et al.*, *Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961. Commentaries on Practical Application*, BWV, 2018, стр. 55.

<sup>18</sup> М. Крећа, „О органима надлежним да представљају државу у међународним односима“, *Гласник Правног факултета у Крагујевцу*, 1984/1985, стр. 28.

различита да се форма не сматра обавезујућом, док год о томе постоји сагласност уговорних страна. У погледу потписивања, размене инструмената, ратификације итд. представник по правилу само изражава сагласност да држава коју представља у *неком будућем тренутку* (нпр. након што споразум у представничком телу буде потврђен) буде обавезана, али то није нужно ако је договорена друга форма пристанка. Наиме, међународно обичајно право познаје уговарање и у **поједностављеној форми** (Villiger, *op. cit.*, Art. 11, 7). Пракса закључења билатералних споразума познаје многе такве поједностављене начине изражавања пристанка, нпр. прокламацијом, објављивањем споразума, па чак и путем заједничке јавне изјаве без икаквих потписа (Hoffmeister, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 11, 19).<sup>19</sup> Штавише, иако усмене изјаве сагласности због писмене форме нису обухваћене Конвенцијом, нема никакве сумње да оне, како смо већ констатовали, представљају валидну форму према међународном обичајном праву.<sup>20</sup> Након састанка у Охриду 19.3.2023. Високи представник ЕУ за спољну политику Жозеп Борел је, између осталог, изјавио да „се *Анекс и Споразум сматрају усвојеним путем моје изјаве која ће бити објављена*“. Интонација изјаве указује да је начин објаве био предмет договора, што сагласно поменутом правилу изражавање пристанка чини *правно ваљаним*, под претпоставком да је изјава воље представника државе у том правцу заиста била саопштена другој страни и посредницима.

Моменат пристанка је релевантан и за утврђивање **ступања на снагу** споразума, будући да ако не постоје нарочите одредбе које утврђују начин и дан ступања на снагу (споразум може ступити на снагу и *након* изражавања пристанка), уговор ступа на снагу чим државе које су учествовале у преговорима буду *дале пристанак* да њим буду везане (члан 24, став. 2. Конвенције). И овде предност има онај моменат о којем се стране у преговорима договоре, што не само да не мора бити обухваћено уговором већ може бити изражено и *неформално* (Villiger, *op. cit.*, Art. 24, 6). Али, ако таквог договора нема, важи основно правило које ступање на снагу везује за давање пристанка свих страна у преговорима. То што је Споразум из Брисела замишљен као *основни*, то јест споразум који постиже начелну сагласност о основним питањима, с тим што ће многа од њих конкретну разраду добити преко нових будућих уговора, не потиरे чињеницу да је и такав темељни споразум *већ* ступио на снагу.

Иако се у међународном праву пристанак у односу на међународне уговоре по правилу изражава у односу на *целину* договореног, последњих педесетак година је међународно право постало у том делу флексибилније, што је омогућило да буде могућа и **делимична везаност** уговором (Villiger, *op. cit.*, Art. 12, 1). Наиме, изузев

---

<sup>19</sup> Тако је Међународни суд правде у поменутом случају (фн. 7) констатовао да „назив инструмента ‘*communiqué de presse*’ не спречава да он представља уговор, ако одговарајућа воља да се преузму правне обавезе може бити закључена другачије из текста и околности“ (ICJ *Aegean Sea Continental Shelf* [1978] ICJ Rep 3, para 96).

<sup>20</sup> Слично је нпр. било обавезивање путем телефонског разговора (премијера Данске и Финске) у једном случају из праксе Међународног суда правде (вид. Hoffmeister, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 11, 20).

стављања резерве, могућ је и пристанак државе да буде *везана само једним делом уговора*, али то има дејство само ако то дозвољава уговор, или ако остале државе уговорнице на то *пристану* (члан 17. Конвенције). Иако је председник Србије у више јавних наступа инсистирао да ће Србија *бирано* примењивати поједине одредбе Споразума – тако нешто заправо није могуће, јер је мало вероватно да се друга страна са таквом селективном применом сагласила.

За разлику од делимичног пристанка који покрива само део уговора, **резерва** означава једнострану изјаву коју даје држава приликом потписивања, ратификовања, прихватања или одобравања уговора или приликом приступања том уговору, а којом жели да искључи или измени правно дејство неких одредаба у погледу њихове примене на ту државу (члан 2, став 1д. Конвенције). Не постоје сазнања да је Србија у погледу неких одредаба ставила резерву, нити је таква форма у пракси Међународног суда правде у случају билатералних споразума *уобичајена*. Штавише, изричито је Конвенцијом предвиђено да резерва треба да буде **формулисана писмено** и саопштена државама уговорницама (члан 23. Конвенције). У јавности се у неким изјавама председника државе помињало да Србија никада неће дозволити чланство Косова у Уједињеним нацијама и специјализованим агенцијама и институцијама УН, и да су о томе били обавештени сви саговорници,<sup>21</sup> али то нигде није писмено формулисано, тако да нема правно дејство.

Сагласно начелу *pacta sunt servanda*, сваки уговор на снази везује чланице и оне треба да га добронамерно извршавају (члан 26. Конвенције). Другим речима, постигнуте споразуми су за уговорне стране **правно обавезујући**, и оне су дужне да их спроводе у *доброј вери*, то јест да учине све што је у њиховој моћи како би се одредаба уговора држали сагласно њиховом смислу (Villiger, *op. cit.*, Art. 26, 8). Реч је о темељном принципу читавог међународног поретка. Стога *начелно* није могуће **позивање на одредбе властитог унутрашњег права да би се оправдало неизвршавање** уговора (члан 27. Конвенције). У супротном би свакој држави био доступно успостављање једног *унутрашњег механизма* за избегавање међународноправних обавеза. Појам „унутрашњег права“ у смислу овог правила обухвата и устав и законске и подзаконске акте, не само важеће у време закључења уговора већ и оне које би држава могла *након* тога донети.

Иако се држава начелно не може позвати на то да није везана уговором зато што су његове одредбе противне домаћем праву, од тога постоји важан *изузетак*. Могуће је да је приликом самог закључења била нарушена одредба унутрашњег права у вези са **надлежношћу да се закључи уговор**, због чега је представник државе поступао изван овлашћења (*ultra vires*). Подела власти може водити конфликту између неопходности поуздавања у споразуме на међународном плану и субјекте који у том правцу иступају као представници државе и евентуалних уставних ограничења у погледу услова под којима се држава од стране преговарача може обавезати. „Неправично би било обавезати једну државу противзаконитим делањем неког њеног органа, актом у коме је

---

<sup>21</sup> Вид. нпр. [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/vucic-sa-sefom-svedske-diplomatije\\_1437208.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/vucic-sa-sefom-svedske-diplomatije_1437208.html)



тај орган прекорачио своје функције и дату му надлежност. С политичке стране, пак, признавати правну ваљаност противуставних ратификација значило би подстицати противуставну делатност извршних органа власти“ (Бартош, *op. cit.*, стр. 244).

Међутим, интереси међународног правног саобраћаја између држава овај изузетак ограничавају. Држава се може позвати на ненадлежност као разлог манљивости споразума само ако је ова повреда била очигледна и ако се односила на неко правило унутрашњег права од суштинског значаја (члан 46. Конвенције).<sup>22</sup> Надлежност да се закључи уговор узима у обзир поделу власти између државних органа, која може нпр. подразумевати (пропуштено) законодавно потврђивање споразума, (изостали) министарски потпис или неопходност спровођења референдума (Rensmann, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 46, 36). Често и механизам потврђивања договореног омогућава извесну контролу овог процеса. „Уколико уговор подлеже ратификацији, прихватању или одобравању, чињеница да је представник државе прекорачио овлашћења од секундарне је важности за међународно право, с обзиром да орган који врши ратификацију, прихватање или одобравање уговора суверено одлучује о томе да ће уговор прихватити или не. У случају да прихвати уговор тада је у акту прихватања конзумиран и акт потврђивања неовлашћеног поступања представника државе“ (Крећа [1984/1985], *op. cit.*, стр. 32). Надлежност обухвата како материјална тако и процесна ограничења овлашћења за закључење уговора (Rensmann, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 46, 34). Несагласност са овим правилима утврђује се објективно, независно од тога да ли је представник имао такву намеру или је можда био немаран. Иначе, према домаћим прописима, *поступак за вођење преговора* и закључивање међународног уговора, сходно Закону о закључивању и извршавању међународних уговора, покреће *Влада* (члан 3).<sup>23</sup> Међутим, доношењу споразума из Брисела и Охрида није претходило поступак предвиђен овим прописом. Разлог за то је правно сумњива позиција наших преговарача да овде није реч о уговору међународног права већ о политичком договору са властитом јединицом

---

<sup>22</sup> Вид. М. Крећа, „О формалној противуставности међународних уговора“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–4/1983, стр. 448 и даље.

<sup>23</sup> Сходно овом закону, предлог за покретање поступка за вођење преговора и закључивање међународног уговора подноси орган државне управе у чији делокруг претежно спадају питања која се уређују међународним уговором, упућивањем Влади *предлога основе за вођење преговора* и закључивање међународног уговора. Предлог основе, између осталог, треба да садржи нарочито: *уставни основ*; оцену стања односа са односном страном државом или међународном организацијом; разлоге због којих се предлаже закључивање уговора; *основна питања о којима ће се водити преговори*, односно битне елементе које уговор треба да садржи и *предлог ставова делегације* Републике Србије у вези са тим питањима; нацрт уговора, као и друге материјале који се односе на преговоре, *предлог састава делегације*. Влада утврђује *основу за вођење преговора* и закључивање међународног уговора и одређује делегацију за вођење преговора. Делегација Републике Србије одређена за вођење преговора *не може у току преговора одступати од ставова утврђених у основи*. Ако у току преговора друга страна не прихвати ставове утврђене у основи или предложи да се разматрају питања о којима нису заузети ставови у основи, делегација Републике Србије ће *затражити нове ставове Владе, а по потреби и одложити преговоре*. По завршеним преговорима, делегација Републике Србије подноси Влади извештај о току преговора и усаглашени (парафирани) текст међународног уговора. Ако Влада оцени да је усаглашени текст међународног уговора у складу са утврђеном основом, одредиће лице које ће га потписати. Пуномоћје за потписивање међународног уговора издаје министар надлежан за спољне послове.

територијалне аутономије. Иако ћемо ово питање нешто касније детаљније разматрати, већ сада можемо закључити да уговорна страна овде, међутим, није „Аутономна покрајина Косово и Метохија“ већ „Косово“, које је под тим називом већ признато од многих држава света.

Да ли је правило било од **суштинског значаја**, утврђује се на темељу уставног уређења конкретне државе. Квалификатив „суштинског“ би могао бити остварен не само у случају повреде устава већ и *законских* и других одредаба (Rensmann, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 46, 29). Повреда је **очигледна** ако је објективно јасна за сваку државу која поступа у тој ствари сходно уобичајеној пракси и у доброј вери (члан 46, став 2. Конвенције). Услов добре вере се пре свега односи на другу уговорну страну која је *знала, или није знала али је према околностима била дужна да зна*, да представник друге стране нема надлежност да закључи уговор (Rensmann, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 46, 45). Иако је претпоставка да је представник државе био надлежан за закључење споразума начелно вероватнија ако се ради о шефу државе или владе или министру иностраних послова, повреда је очигледна ако би закључак о ограничењу надлежности могао бити изведен од стране било које државе без неких нарочитих потешкоћа, или ако је ненадлежност, примера ради, била помињана у медијима. То је свакако случај ако је текст Устава, рецимо, лако доступан на интернету, или се, као у случају тзв. Косова, ради о територији која је блиско упозната са унутрашњим нормама Србије. Услов „уобичајене праксе“ претпоставља да је саговорач у време када је споразум био закључиван могао да закључи непостојање овлашћења представника супротне стране испитивањем најпре устава а затим и неке уобичајене процедуре коју супротна страна примењује у погледу закључивања међународних уговора (вид. фн. 21) (Villiger, *op. cit.*, Art. 46, 14).<sup>24</sup>

Дејство *релативне ништавости* претпоставља да се држава, након сазнања за разлог рушљивости споразума, на ову околност изричито *позвала*. Међутим, држава ово право може и **изгубити**, ако се из околности каснијег понашања њених органа може закључити да се она ипак *накнадно сагласила* са оним што је договорено прекорачењем овлашћења. Држава се, наиме, не може позвати на узрок ништавости ако је, пошто се упознала са чињеницама, изричито пристала да, већ према околностима, сматра да је уговор важећи, да остаје на снази и да се даље примењује, или се према њеном ставу **може тако сматрати** (члан 45. Конвенције). Таква конвалидација се често среће у међународној пракси. Ова одредба постаје релевантна када органи државе *постану свесни* разлога ништавости уговора, у ком случају се очекује да у неком разумном периоду покрену одговарајуће процедуре. Временски оквир за то није прецизиран и према тумачењу доктрине зависи од околности случаја. У првој варијацији је могуће

---

<sup>24</sup> У литератури се нарочито истиче виши стандард пажње у погледу споразума којима се *уступа територија*, будући да такви уговори општепознато подлежу нарочитим плебисцитарним ограничењима и уставним процедурама. Тако је и према српском Уставу (члан 8, став 2) предвиђено да је „граница Републике Србије неповредива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава“. Споразум и његов Анекс, истина, такву одредбу не садрже.

(иако не превише вероватно) да држава својом *изричитом* изјавом потврди да уговор и поред разлога рушљивости остаје на снази. Друга опција је реалнија, јер претпоставља *имплицитну конвалидацију*, то јест да је држава **прећутно оснажила** *ab initio* манљив уговор. Ако држава и поред сазнања за разлог рушљивости ништа тим поводом не чини, из њеног *пасивног* понашања се да закључити да се прећутно сагласила са споразумом (Villiger, *op. cit.*, Art. 45, 8). Исто се може закључити и из евентуалних *активних* радњи којима се изражава такав став. У погледу друге могућности (да се према активном или пасивном понашању државе њена позиција може протумачити као накнадни пристанак), ако држава **примењује** то јест **извршава** одредбе спорног споразума, такво активно понашање се несумњиво може интерпретирати као пристајање на иницијално мањкав споразум (Крећа [1983], *op. cit.*, стр. 453; von der Decken, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 45, 14). То, уосталом, и језички непосредно произлази из ове одредбе. Штавише, то што накнадно донети имплементациони Анекс изричито позива на поштовање свих чланова споразума већ по себи може довести у питање могућност позивања на ненадлежност као разлог рушљивости.

Поред потенцијалне ненадлежности, ништаван је сваки уговор чије је закључење постигнуто **претњом** или употребом силе кршењем принципа међународног права који су унети у Повељу УН (члан 52. Конвенције). Мора се радити о таквом степену слабости условљене принудом да једна страна није способна да се одупре притиску да учествује у споразуму. Ипак, то је овде мало вероватно, иако се у јавности говорило о некаквом **ултиматуму** европских посредника. И у изјавама председника Србије поводом европског плана се указивало да разговори са међународним посредницима садрже условљавања европског пута земље и прекид инвестиција.<sup>25</sup> Појам силе и претње се углавном тумачи рестриктивно, у складу са разумевањем овим појмова у смислу члана 2, став 4. Повеље УН, због чега се превасходно мисли на (**оружану**) силу и претњу територијалном интегритету или политичкој независности државе и у границама тумачења ове одредбе Повеље (Villiger, *op. cit.*, Art. 52, 6). Поједини аутори указују на могућност да се принуда заиста тумачи и *екстензивно*, у смислу подвођења под овај појам не само војне силе већ и економских и политичких претњи (вид. Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 52, 29). Штавише, двадесетак држава (на челу са Југославијом) је на Бечкој конференцији инсистирало на укључивању у текст Конвенције и „економског или политичког притиска“, али то ипак није прошло. Уместо тога је на Конференцији усвојена само (необавезујућа) Декларација о забрани војне, политичке или економске принуде у закључењу уговора. Иако позивање на Повељу УН у овом члану Конвенције омогућава посредну везу и са принципом суверене једнакости држава, што свакако нарушавају и замисливе уцене економске или политичке природе, у постојећој пракси није до сада прихватана ништавост у смислу таквог екстензивног тумачења, због чега је такав исход евентуалног поступка мало вероватан (Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 52, 32).

---

<sup>25</sup> Вид. <https://www.youtube.com/watch?v=2NHcu2NJ-z8&t=7s>

Иако би се (теоријски) држава могла позвати и на евентуалну **корупцију** њеног представника на темељу непосредног или посредног деловања неке друге државе која је учествовала у преговорима (члан 50. Конвенције), овај разлог ништавости је у практичном смислу *тешко доказив* (терет доказивања је на држави која разлог истиче),<sup>26</sup> због чега таква могућност није превише вероватна. Циљ прибављања личне користи који се уобичајено везује за корупцију може подразумевати директне или индиректне финансијске али и професионалне погодности за представника или њему блиско лице (нпр. стицање неке позиције) (Villiger, *op. cit.*, Art. 50, 3). Мотив мора у *значајнијој мери* утицати на закључење уговора (Rensmann, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 50, 13), због чега опадају евентуални ситни поклони учињени у том правцу.

**Суштинско кршење двостраног уговора** од стране једне чланице овлашћује другу чланицу да се позове на кршење као разлог за престанак уговора или обустављање његове примене у целини или делимично. У овом смислу, суштинско кршење је или одбацивање уговора мимо правила Конвенције или кршење одредбе *битне за остварење предмета или циља* уговора (члан 60. Конвенције). Захтеву „суштинског“ кршења уговора дата је предност у односу на „темељно“ кршење како се овај услов не би схватио сувише уско, у смислу да повреда мора да обухвати само неке централне одредбе договореног, већ у обзир долазе и неке помоћне одредбе ако су за једну од страна биле од суштинског значаја да уопште приступи договарању са другом страном.<sup>27</sup> То би за српску страну несумњиво био захтев поштовања раније договореног устројства тзв. Заједнице српских општина, на чему су домаћи преговарачи упорно инсистирали. Међутим, европски предлог је ишао за тим да отежа и такав евентуални развој ситуације, јер је у текст Анекса за имплементацију унета одредба према којој се Косово и Србија саглашавају „да ће **сви чланови бити примењени независно један од другог**“. Другим речима, тиме се доводи у питање потенцијални аргумент да је остварење једног конкретног питања одлучно да Србија остане при споразуму, то јест да је неуспостављањем Заједнице српских општина прекршена одредба битна за остварење предмета или циља уговора.

Начелно, **неизвршење уговора** омогућава другој страни да своја права оствари покретањем одговарајућег поступка пред Међународним судом правде. Међутим, „суђење зависи од тога да ли је тужена држава пристала да иде на суд или не. Отуда, ако крива држава не пристане на излагање пред суд, не постоје никакве ефикасне санкције ове врсте због повреде уговора“ (Бартош, *op. cit.*, стр. 412). То се тим пре односи на споразуме који имају превасходно политичку садржину, нарочито имајући у виду да тзв. Косово није чланица УН, нити је као нечланица УН постала странка Статута Међународног суда правде у складу са резолуцијом Генералне скупштине 91.

---

<sup>26</sup> С правом Д. Мировић, „Бриселски споразум из 2013. и Бечка Конвенција о међународном уговорном праву“, *Национални интерес*, бр. 3/2013, стр. 149.

<sup>27</sup> Вид. М. Крећа, *Престанак дејства уговора у савременом међународном јавном праву*, Научна књига, Београд, 1988, стр. 91. и даље.

(1) из 1946. године,<sup>28</sup> због чега и нема приступ овом суду (Крећа [2023], *op. cit.*, стр. 791). Један од механизма који извршење посредно омогућава јесу и **принудне мере** које нека међународна организација може применити како би обезбедила примену договореног. Сагласно томе су и у Анекс уграђени механизми који спровођење договореног чине претпоставком даљег процеса *приступања Европској унији*. Наиме, према једној од тачака Анекса „Косово и Србија признају да сваки неуспех да испоштују своје обавезе из Споразума, овог Анекса или претходних споразума из Дијалога може имати директне негативне последице по њихове процесе приступања ЕУ и по финансијску помоћ, коју примају од ЕУ“. Како је Споразумом (члан 9) обећано успостављање посебног инвестиционог и финансијског пакета подршке уговорним странама, Анексом је планирано организовање донаторске конференције (у року од 150 дана) за Косово и Србију. Изричито је наглашено да се „никаква расподела средстава неће догодити пре него што ЕУ одреди да су све одредбе Споразума у потпуности испуњене“.

## 2. Да ли су споразуми из Брисела и Охрида закључени са другом државом или са властитом јединицом територијалне аутономије?

Влада РС је јануара 2013. године донела **Политичку платформу** за разговоре са представницима привремених институција самоуправе у Приштини. Према овој платформи, Република Србија ће, с циљем заштите државних интереса, у даљим договорима са привременим институцијама самоуправе у Приштини полазити од тога да свако решење, било општег или неког посебног питања, о привременом, прелазном или коначном статусу Аутономне покрајине Косово и Метохија, о положају Срба у Покрајини или о заштити српског верског и културног наслеђа, **мора да буде у складу са Уставом РС и Резолуцијом Савета безбедности УН 1244**. Идеја је била да разговори на високом политичком нивоу треба да буду настављени у циљу превазилажења институционалних паралелизама на подручју Аутономне покрајине Косово и Метохија, без задирања у питање међународног и државноправног статуса привремених институција самоуправе (ПИС) у Приштини.

Након тога, **Народна скупштина РС доноси Резолуцију о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији**, којом се утврђују основне *смернице* политичких разговора са представницима ПИС у Приштини. Између осталог, у њој је истакнуто да Република Србија, у складу са међународним правом, Уставом и вољом грађана, не признаје и да никада неће признати једнострано проглашену независност Косова. Влада Републике Србије се овлашћује да настави са имплементацијом већ постигнутих договора и споразума са представницима ПИС у Приштини, а представници Републике Србије се обавезују да у наставку дијалога о решавању техничких и политичких питања са представницима ПИС у Приштини и представницима међународне заједнице будуће споразуме постижу у складу са ставовима и основним циљевима ове резолуције,

---

<sup>28</sup> Вид. <https://www.icj-cij.org/states-entitled-to-appear>

настојећи да се са представницима ПИС у Приштини постигне свеукупни договор. Све надлежности које као резултат преговора буду поверене ПИС-у у Приштини биће потврђене уставним законом и пренете органима Аутономне покрајине Косово и Метохија, у складу са Уставом, законима и другим прописима Републике Србије. Представници Републике Србије ће кроз преговоре тежити изналажењу споразумног и свеобухватног решења за Косово и Метохију. Наглашава се да је Република Србија спремна да учини додатне уступке ради превладавања тренутног стања у односима између српског и албанског народа, али да, истовремено, није спремна да чини додатне уступке *који би могли да доведу до угрожавања њених државних и националних интереса*. Ова резолуција и њоме утврђени правац, смернице и циљеви државне политике **обавезујући су за све државне органе** и организације и могу бити измењени једино новом резолуцијом Народне скупштине Републике Србије. Иако су одредбе Резолуције више начелног карактера, уз наглашавање спремности за даље уступке, она не може да аболтира преговараче за оне резултате преговора који иступају из Устава Србије и у исходу воде независности Косова и Метохије, што је, уосталом, јасно и из текста Платформе и Резолуције.

Српска позиција у досадашњим преговорима почивала је на аргументу који је најсликовитије изразио Уставни суд Србије у закључку о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости тзв. Првог Бриселског споразума из 2013. године (ИУо-247/2013).<sup>29</sup> „Политички договори постигнути са представницима привремених институција самоуправе у Приштини у питањима која се тичу одређивања суштинске аутономије Косова и Метохије постају саставни део правног поретка Републике Србије само доношењем посебног закона из става 2. члана 182. Устава“, због чега се читавом процесу преговора, укључујући и појединачне споразуме у појединим етапама дијалога, придаје политичка а не правна природа. Резолуција Народне скупштине о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији по својој природи се тумачи као **политички а не правни акт**, због чега вршење овлашћења Владе на основу Резолуције *нема значење преговора за закључење међународног уговора*, у смислу поступка за закључивање међународних уговора прописаног одредбама Законом о закључивању и извршавању међународних уговора, као што се и закључени споразуми са представницима привремених институција не сматрају међународним уговорима. „Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини по тумачењу Уставног суда *није акт* који би, у складу са одредбама члана 167. Устава, *био подложен уставносудској контроли*, јер нити представља међународни уговор, нити је општи правни акт унутрашњег права.<sup>30</sup> Сходно изложеној аргументацији, Бриселски споразум из 2013. године није сматран међународним уговором у смислу Закона о закључивању и

<sup>29</sup> Вид. <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/11165/?NOLAYOUT=1>

<sup>30</sup> Исто је закључено и у погледу тим поводом донетих аката Владе (Закључка о прихватању „Првог споразума“ и Извештаја Народној скупштини) и Одлуке Народне скупштине о прихватању Извештаја.

извршавању међународних уговора и Бечке конвенције о уговорном праву, јер **Косово не представља државу** (и даље важи Резолуција 1244, и даље на његовој територији делује међународна мисија чији шеф подноси извештаје Савету безбедности, независно од једнострано проглашене независности). Осим тога, у **Споразуму нису означене стране уговорнице**, као што ни његов *текст не садржи изјаву из које би се видела намера признања*. С друге стране, Уставни суд одбацује и закључак да је реч о споразуму између Србије и властите јединице територијалне аутономије, сматрајући да је реч о документу „који је настао као резултат одређених договора у једној од фаза политичких разговора са представницима привремених институција самоуправе у Приштини“, а који „не може сам по себи производити правно дејство“.

Како исти аргументи изгледају данас у односу на новозакључени Споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије? Тврђење како се ради о политичком а не правном акту делује, најблаже речено, *неозбиљно*. Као што је и (први) Бриселски споразум произвео небројена правна дејства у правном поретку наше земље, до тога ће готово извесно довести и примена овог последњег. Већ сама реч „имплементација“ заправо значи *увођење* у правни поредак Србије одредаба договорених у Бриселу. Тако је, примера ради, као један од корака имплементације основног споразума из фебруара, на разговорима од 2.5.2023. године договорена Декларација о несталим особама, којом српска страна преузима низ обавеза које ће несумњиво бити спроведене кроз унутрашње опште норме. Главни елемент сваког правног акта је изјава воље „која изазива одређене правне последице, тј. доноси промене у правном поретку, што практично значи да ствара, мења или укида извесна права и обавезе правних субјеката, тј. правне односе између њих“.<sup>31</sup> Стога, тврђења налик образложењу одлуке Уставног суда из 2013. године *деградирају* владавину права и представљају својеврсно подсмевање нашем правном систему.

У називу Споразума се као **уговорнице** наводе **Косово и Србија**, које се у свим одредбама означавају као „стране“ у споразуму. Притом, друга страна свакако није „Аутономна покрајина Косово и Метохија“ већ „Косово“. Односно, као што се (званично) Република Србија скраћено означава „Србија“, тако се и самозвана Република Косово скраћено означава онако како је именована у Споразуму. Осим тога, већ у првом члану говори се о *добросуседским односима* на бази **једнаких права**, што по природи ствари искључује тумачење вертикалне зависности коју би једна јединица територијалне аутономије требало да има у односу на централну државну власт.<sup>32</sup>

Иако се у самом називу Споразума помиње европски „предлог“, његов текст више не представља предмет преговора будући да је усаглашен и коначан. То што након указивања да се ради о „европском предлогу“ следи црта као знак интерпункције значи само да је споразум закључен на иницијативу европских посредника, а не и да се даље

---

<sup>31</sup> Р. Д. Лукић, *Увод у право*, прерадили Ј. Хасанбеговић и М. Божић, Службени гласник, Београд, 2020, стр. 173.

<sup>32</sup> Вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2022<sup>26</sup>, стр. 440.

ради тек о некаквом нацрту. Иначе, да ли је текст неког међународног уговора веродостојан и коначан утврђује се или према поступку предвиђеном Конвенцијом или према поступку **о којем су се договориле државе које су учествовале у изради уговора** (члан 10. Конвенције). Само ако такав поступак не постоји или није договорен, веродостојност и коначност би се утврђивала потписом или парафом (стављањем иницијала) представника текста уговора, што овде није био случај. Иако не знамо детаље договора у погледу веродостојности и коначности текста Споразума, за претпоставити је да исти није споран будући да ни у једном моменту његова садржина у јавности није била доведена у питање, иако су домаћи преговарачи имали више прилика да након званичног објављивања текста од стране међународних посредника, ако његов садржај не одговара истини – *реагују*. Уосталом, и Високи представник је и у својој званичној изјави у својству посредника потврдио да даљи разговори о тексту основног споразума „више нису неопходни“ и да је његова садржина уобличена.

Иначе, на плану **тумачења** важи правило општеприхваћено у целокупном међународном обичајном праву – да се уговор мора добронамерно интерпретирати према **уобичајеном смислу** који се мора дати коришћеним изразима у њиховом **контексту** и у светлости предмета и циља (члан 31. Конвенције). Притом, правила о тумачењу из Конвенције, као уосталом и друге њене норме, несумњиво се примењују и на споразуме које закључују ентитети који *не представљају државе* (Lo, *op. cit.*, стр. 37). **Контекст** обухвата, осим текста, преамбуле и укључених прилога и сваки споразум у вези са уговором који постоји између чланица приликом закључења уговора. И иначе се приликом интерпретације одредаба мора водити рачуна и о сваком *доцнијем* споразуму у погледу **примене** одредаба уговора (члан 31, став 3а. Конвенције). Стога нарочити значај има 2. тачка Анекса, према којој се „Косово и Србија у потпуности посвећују томе да испоштују *све чланове* (подвукао И. В.) Споразума и Анекса, и да примене свако своје обавезе које проистичу из Споразума и Анекса. Анекс за имплементацију представља не само прилог основног уговора већ и нови споразум у погледу оних питања која ближе уређује. У литератури нема никакве дилеме да и анекси неког споразума, којих може бити и *више* (што се да очекивати и у погледу наставка имплементације Споразума о путу ка нормализацији између Косова и Србије у погледу конкретних питања), имају једнак значај у тумачењу и дефиницији термина коришћених у основном тексту уговора (Lo, *op. cit.*, стр. 206). Допунска средства тумачења (пре свих околности у којима је уговор закључен) нису искључена, али само ако је тумачење двосмислено или нејасно, или ако доводи до апсурдног или неразумног резултата.

Језик Споразума посве одговара правним а не политичким актима. Тако се у немачким Смерницама за поступање са међународноправним уговорима<sup>33</sup> (§ 4 [1]) нарочито наглашава да у интересу правне сигурности, да се не би десиле сумње у погледу тога да ли се ради о неуговорним инструментима или обавезујућим уговорима,

---

<sup>33</sup> *Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV)*, вид. [https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_05032014\\_50150555.htm](https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_05032014_50150555.htm)



у тексту треба избегавати „типичне међународноправне елементе или формулације“, а нарочито тзв. „**уговорни језик**“ (нпр. „уговорне стране“, „стране су сагласне...“, „стране ће...“) (вид. § 41 [2]). У том смислу се препоручује избегавање и преамбула, као и **разврставање текста на чланове** (*ibid.*), дакле све оно што у техничком смислу одликује и Споразум. Поготово се указује на неопходност разликовања уговора и преговарачких протокола и успостављање нарочитих језичких правила како би се избегле нежељене међународноправне обавезе (§ 4 [2]).

Сам Споразум има преамбулу и диспозитивни део са 12 чланова. **Преамбула** према неподељеном гледишту доктрине несумњиво може послужити у *тумачењу контекста* основног текста споразума (Lo, *op. cit.*, стр. 207). У њој се излажу намера и циљ који уговарачи желе да постигну (Бартош, *op. cit.*, стр. 150). У преамбули Споразума се тако указује да су стране „свесне да су неповредивост граница и поштовање територијалног интегритета и суверенитета и заштита националних мањина основни услов за мир“. Ту се налази можда и једина одредба која би могла да се тумачи у смислу који одговара позицији Србије, будући да се говори о „задржавању права на различита гледишта о основним питањима, укључујући питања статуса“.

Према члану 1. Споразума, „**стране ће међусобно развијати нормалне, добросуседске односе на бази једнаких права**“. Позивање на добросуседство и једнака права указује да се као страна уговорница прихвата тзв. Република Косово као равноправни субјект *једнаког правног капацитета* са државом Србијом, иако би требало да се ради о представницима привремених институција, односно територијалне аутономије у саставу наше земље. Сама реч „сусед“ према уобичајеном језичком значењу подразумева онога ко станује и живи у близини другог, *пored* њега,<sup>34</sup> а не заједно са њим у заједници. Истовремено, обе стране ће **међусобно признати** релевантна документа и **националне симболе, укључујући пасоше, дипломе, таблице возила и царинске печате** (члан 1, став 2), дакле, све оно што се у међународним односима уобичајено сматра прерогативом државности.

Према члану 2, „**обе стране ће се руководити сврхом и принципима утврђеним у Повељи Уједињених нација, посебно оним о сувереним правима држава, поштовању њихове независности, аутономије и територијалног интегритета, праву на самоопредељење** и заштити људских права и недискриминације“. Ова одредба уговорне стране директно повезује са Повељом Уједињених нација, у којима је чланство доступно само *сувереним државама*. Позивање на независност, аутономију и територијални интегритет то само потцртава. Иако би се право на самоопредељење хипотетички могло односити и на српску заједницу на територији Косова и Метохије унутар правног поретка тзв. Косова, позивање на ово право је до сада помињано искључиво у контексту косовског проглашења независности, због чега ова одредба још више наглашава равноправни статус уговорница.

---

<sup>34</sup> *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007, 1293.

Сходно члану 3, „у складу са Повељом Уједињених нација, стране ће све међусобне спорове решавати само мирним средствима и уздржаће се од претње или употребе силе“. Реч је о одредби која је највећим делом преузета из члана 2, тачке 4. Повеље УН, према којој се све државе чланице у својим међународним односима позивају на уздржавање од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе. Таквим обавезивањем хоће се предупредити свака потенцијална интервенција српских оружаних снага на територији наше јужне покрајине.

Према члану 4, став 1, стране полазе од претпоставке да **ниједна од њих не може представљати другу страну у међународној сфери или деловати у њено име**. Истовремено (став 2), **Србија се неће противити чланству Косова у било којој међународној организацији**. Ово је по свом штетном домашају далекосежна одредба, нарочито имајући у виду новију праксу приступања ентитета са спорним међународним статусом различитим међународним организацијама. Начелно, многи међународни уговори омогућавају учешће државама према тзв. „*all States*“ клаузули. Иако државе у настајању (*in statu nascendi*), какве су нпр. Турска Република Северни Кипар или Косово, како коментатори примећују (Schmalenbach, у: *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Art. 1, 12), не би могле бити примљене у својству држава у већину међународних организација, замислив је својеврстан **домино ефекат** на бази поменуте клаузуле. Тако је Генерални секретар УН у једном примеру који се односио на тзв. Кукова Острва најпре одбио приступ неким међународним уговорима које садрже ову клаузулу указујући на несuverеност, да би, након што је Светска здравствена организација прихватила чланство ових острва, Генерални секретар ипак закључио да би она од тог момента могла бити укључена у „*all States*“ формулу и у погледу других међународних уговора. Сличан механизам забележен је и касније (нпр. пријем Палестине у УНЕСКО 2011. године). Уосталом, као директна последица ове одредбе већ је започета процедура **пријема тзв. Косова у Савет Европе**. Наиме, Савет министара Савета Европе је на својој седници од 24.4.2023. одлучио да преда апликацију за пријем тзв. Косова у чланство ове организације Парламентарној скупштини Савета Европе. У преамбули одлуке се, између осталог, „подсећа на Бриселски споразум од 27. фебруара 2023. и на Охридски споразум од 18.3.2023 и његов имплементациони Анекс, постигнуте у дијалогу потпомогнутом од Европске уније и вођеном од Високог представника, као и на значај да их све стране примењују примерено и у доброј вери“.<sup>35</sup>

Према члану 6, „иако овај основни споразум представља важан корак у нормализацији, обе стране ће наставити процес дијалога који води ЕУ новим замахом, што ће довести до правно обавезујућег, свеобухватног споразума за нормализацију односа“. То што се овде, након оквирног споразума, говори о закључењу неког будућег, „свеобухватног“ споразума – не искључује закључак да је већ и постојећи „основни споразум“ једнако уговор у смислу међународног права.

---

<sup>35</sup> Вид. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680aaffdc](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680aaffdc)

Сходно члану 7, стране се обострано залажу за постизање конкретних аранжмана, у складу са релевантним инструментима Савета Европе и коришћењем постојећих европских искустава, „како би се обезбедио **одговарајући ниво самоуправе за српску заједницу на Косову** и могућност пружања услуга“, у неким специфичним областима, укључујући могућност финансијске помоћи Србије и директне канале комуникације између српске заједнице и Владе Косова. Уместо, дакле, да се у складу са Политичком платформом Владе говори о границама самоуправе привремених институција на Косову и Метохији, Споразум помиње само самоуправу српске заједнице на (пре независном) Косову.

У Охриду је 18.3.2023. договорен и **Анекс за имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова и Србије**. Реч је само о прецизирању неких питања о којима су стране већ постигле основни споразум. У погледу правног дејства ове форме, нема никакве сумње да слични анекси, допунски протоколи и сл. „сачињавају интегрални део основног текста уговора и не разликују се од њега по својој правној снази“ (Бартош, *op. cit.*, стр. 162). Између осталог, у Анексу стоји: да овај Анекс чини **саставни део Споразума** (прва тачка); да се Косово и Србија у потпуности посвећују томе да **испоштују све чланове Споразума и овог Анекса**, и да **примене свако своје обавезе које проистичу из Споразума и Анекса**, на сврсисходан начин и у доброј вољи (друга тачка); да Стране примају к знању да ће **Споразум и Анекс за имплементацију постати саставни делови процеса приступања ЕУ Косова и процеса приступања ЕУ Србије**. Стране примају к знању да ће, одмах после усвајања Споразума и овог Анекса, ЕУ посредник започети процес измена у допуна одредница Поглавља 35 за Србију, које ће одсликавати нове обавезе Србије, које проистичу из Споразума и овог Анекса (трећа тачка); да су Косово и Србија сагласни да ће **сви чланови бити примењени независно један од другог** (осма тачка); да су Косово и Србија сагласни да **не блокирају примену било ког члана** (десета тачка).

### 3. Закључна разматрања

Српска држава се очигледно налази на прекретници, каквих, нажалост, у нашој историји није недостајало. Међутим, овај пут, како се чини, избор и није тако тежак. С једне стране, пред нама је одрицање од Косова и Метохије, од уставног поретка земље, од саме државе. Оно што се заузврат обећава је некаква имагинарна будућност у Европској унији, у коју не бисмо ушли као други европски народи, слободно и равноправно, већ као европске „парије“ – уцењени, понижени, импутираног духа и уз отимање територије и светиња. Све се то заправо чини уз невиђену дрскост, својствену насилницима, на основу које се само држави Србији не признаје територијални интегритет, и поред сваком видљивих последица таквог дволичног приступа у драми која се данас одиграва на тлу Европе, у Украјини, а где се од нас, ни мање ни више, очекује својеврсно саучесништво у самоубиству и губитак националног идентитета и државности. Правно посматрано, избора ту заправо и нема, јер није могуће замислити да би садашњи или неки будући домаћи властодршци тако отворено иступили против властитога правног поретка, ризикујући кривичну одговорност и презир будућих

генерација. Устав Србије је ту јасан. Као што, сходно члану 194, „потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом“, тако и „сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом“. А из Уставне преамбуле следи да је „Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима“.

Основни споразум о путу ка нормализацији између Косова и Србије и његов Анекс за имплементацију несумњиво остварују правна дејства и на међународном и на унутрашњем плану. Њихове одредбе су по Србију крајње неповољне, јер се несумњиво од стране других међународних субјеката могу тумачити у правцу *de facto* признања лажне творевине, где још само од њихове добре воље и властитих интереса зависи да ли ће у будућности променити свој став према државности Косова и његовом потенцијалном пријему у међународне организације. Срећна околност у свему томе је то што је основни споразум из Брисела по кругу питања која уређује превасходно *политички*, и што у њега нису уграђени механизми који би обезбедили његово извршење, изван настојања европских посредника да његово спровођење судбински вежу за процес приступања Европској унији и „штап“ у виду обећане финансијске потпоре. Из угла потенцијалних нових изборних коалиција такво условљавање за стране чиниоце можда делује обећавајуће, али треба нагласити да би и неки будући носиоци власти једнако били изложени одговорности у случају отвореног кршења Устава Србије. Ту ни аргумент, често помињан од стране председника државе и других актера политичког живота у последњој деценији, а који би вероватно понављали и представници неке будуће власти, како Србија „као озбиљна држава“ извршава (раније) преузете међународне обавезе, не би имао никакву правну снагу, нити би могао обавезивати носиоце такве будуће власти, јер *никакав противуставни споразум* није могуће применити у унутрашњем правном поретку – ни сада ни у будућности. Ипак, све потенцијално неповољне последице закључених неуставних споразума на међународном плану није могуће унапред предвидети.