

Београд, 4. јуна 2008.

Демократска странка Србије и Нова Србија

Уводна напомена

Као странке које су формирале две Владе Србије (2004-07, 2007-08), као странке које су у обе владе дале председника Владе Србије, и које су уз то дале већи број министара у значајним ресорима, Демократска странка Србије и Нова Србија уложиле су велики напор, енергију и знање у европске интеграције Србије. Не умањујући улогу свих коалиционих партнера у овом процесу, немогуће је превидети да су у назначеном периоду започете и довршене пресудно важне активности у оквиру процеса стабилизације и придруживања: сачињена је обимна и свеобухватна Национална стратегија придруживања и приступања Европској унији (2005), донет је велики број закона усклађених са европским стандардима и добијена је позитивна Студија о изводљивости, после чега су започети преговори о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП, 2005), а по њиховом успешном окончању парафиран је и сам Споразум (2007).

Познато је да су, напореда са овим активностима Србије у вези са европским интеграцијама, текли преговори о будућем статусу Косова и Метохије. Ти преговори не само да нису довели до неопходног исхода, а то је компромисно решење будућег статуса, него су и прекинути без решења. Уместо да траже компромис, један број западних земаља на челу са САД подстицао је албански сецесионизам у покрајини све до нелегалног проглашења независности. Поврх тога, те државе су признале самопроглашену нелегалну творевину као независну државу, кршећи при том начела, норме и правила међународног права. Улога Европске уније и једног броја њених држава чланица у томе била је супротна и међународном праву и оснивачким уговорима саме Европске заједнице и Европске уније, али и позитивним одредбама већ парафираног ССП.

У оваквој ситуацији, где се држава нашао између узапредовалог процеса придруживања ЕУ и императива одбране свог суверенитета и територијалног интегритета, ДСС и НС се као странке у Влади нису колебале. Оне су политички

приоритет недвосмислено дале одбрани државе зато што је то једино природно, а у тој одбрани су видел е и предуслов за све стратешке односе у међународном окружењу. Полазећи од једног броја проверљивих премиса – демократски карактер државе, предлог решења питања Косова и Метохије уз највећу могућу аутономију и одговарајуће међународне гаранције, максимално могуће испуњавање услова сарадње са Хашким трибуналом, стратешка оријентација ка пуној интеграцији у ЕУ – ДСС и НС чврсто бран е право Србије, али и свих других чланица ЕУ или кандидата за чланство, на неприкосновену државну сувереност и територијалну целовитост.

Прилог разумевању оваквог става ДСС и НС јесте Правна анализа Споразума о стабилизацији и придруживању. Као и свака доследно правна анализа, и ова пружа чврст оквир за разумевање пре свега правних чињеница и у вези са тим правног статуса овог питања. Из такв их правн их закључака могуће је извођење различитих практичних корака , као и предузимање различитих конкретних политичких поступака. Та врста поступања увек је ствар политичких учесника који, по природи политичке делатности, полазе од сопствених програмских начела и конкретне процене њихове примене у реалној ситуацији.

Имајући ово у виду, ДСС и НС отварају питање о правном карактеру, политичким циљевима и државним последицама ССП у постојећим околностима, како би се испитале и пронашле најбоље могућности за Србију у овом тренутку. То се у конкретном случају односи на садашњу и будућу политику Србије у процесу европских интеграција, а посебно на поступање државних органа поводом ССП. ДСС и НС су уверене да постоји више начина активног вођења те политике, полазећи од правног стања ствари које је представљено у овој анализи. Будући да је реч о стратешки значајном питању за будућност наше земље, Демократска странка Србије и Нова Србија су уверене да само темељно и озбиљно разматрање тог питања, где политичка пропаганда и појединачни страначки рачуни неће бити на првом месту, може уродити исходом који ће бити од животног државног интереса за Србију.

Правна анализа

Споразум о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) и пратећи Привремени споразум о примени ССП које су у Луксембургу, 29. априла 2008. године, потписали потпредседник Владе Републике Србије Божидар Ђелић у име Републике Србије, са једне стране и представници Европске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију (у даљем тексту: ЕУ) као и 27 држава чланица ЕУ, са друге стране, садрже суштинске недостатке због којих су правно неважећи, односно правно

непостојећи.

Да би био правно важећи, споразум мора да буде ваљан и обавезујући за све уговорне стране. ССП би морао да буде међународни уговор на који се примењује Бечка конвенција о уговорном праву (у даљем тексту: Бечка конвенција). Бечка конвенција (Vienna Convention on the Law of Treaties) потписана је 23. марта 1969. године у Бечу, а ратификована је и објављена у Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, број 30/72, и тиме је постала правно обавезујућа у Србији 27. јануара 1980. године, када је ступила на снагу.

Према Бечкој конвенцији, међународни уговор је „међународни споразум закључен писмено између држава и који је регулисан међународним правом“ (члан 2. Бечке конвенције). Предуслов постојања уговора и његовог правног важења је „пристанак страна да буду везане“ његовим одредбама (чланови 2, 7, 11, 12-18, 20, 23, 24, 42, 44, 46-50, 62. и 69. Бечке конвенције). По својој суштини, међународни уговор је као и сваки други уговор **сагласност воља** којом се стварају права и обавезе између уговорних страна. Сагласност воља је могућа само уз поштовање принципа узајамности, тј. реципроцитета уговорних страна, што се посебно истиче у ставу првом Преамбуле ССП. Узајамност страна уговорница у међународном праву је правна последица начела суверености и равноправности држава као основног политичког принципа на коме почива савремени међународни поредак. Тај принцип је и правно потврђен као начело суверене једнакости држава у чл. 2. тачка 1. Повеље УН.

Постоји више недостатака због којих ССП између ЕУ и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, није правно ваљан. **Четири су основна недостатка ССП**

1. ССП садржи члан 135. који одређује простор на коме ће он бити примењиван и који гласи: “ Овај Споразум се примењује, са једне стране, на територије на које се примењују уговори којима се оснивају Европска заједница и Европска заједница за атомску енергију и у складу са условима утврђеним тим уговорима и на територију Србије, с друге стране“. И даље у ставу два истог члана: “Овај Споразум се не примењује на Косову које је тренутно под међународном управом у складу са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године. Ово не доводи у питање садашњи статус Косова нити одређивање његовог коначног положаја према истој резолуцији.“

По Резолуцији 1244 СБ КиМ је саставни део наше земље. Осим тога, ССП се позива на међународноправна документа која штите територијални интегритет држава. У Преамбули ССП исказано је „опредељење страна да у потпуности спроводе сва начела и одредбе Повеље УН, ОЕБС, посебно оне садржане у Завршном акту Конференције о европској безбедности и сарадњи (Завршни акт из Хелсинкија), закључним документима Мадридске и Бечке конференције, Париској повељи за нову Европу, и Пакту за стабилност југоисточне Европе“. Из свега реченог произилази да су на основу ових одредби ССП садржане гаранције да све уговорне стране поштују територијални интегритет Републике Србије.

Питање поштовања територијалног интегритета једне од уговорних страна је битан елемент међународног уговора из више разлога.

а) Територија је битан елемент постојања једне државе, и то елемент који је заштићен нормама међународног права. Те гаранције и заштита су садржане у општим нормама важећег међународног права, у документима наведеним у делу Преамбуле ССП, као и основним императивним нормама унутрашњег права (у случају Србије то су релевантне одредбе Устава Републике Србије).

Према својим оснивачким актима и међународним уговорима које закључује, ЕУ поштује територијални интегритет и суверенитет међународно признатих држава као један од основних принципа међународних односа. Сагласно томе, Савет ЕУ, на свом 2870 заседању посвећеном спољној политици Уније одржаном 26. и 27. маја ове године, поводом ситуације у Грузији закључио је да «Савет поново потврђује своју потпуну посвећеност принципу суверенитета, независности и територијалног интегритета Грузије у њеним међународно признатим границама, потврђеним у Резолуцији СБ УН 1808 од 15. априла 2008. године» (тачка 3. Закључака Савета ЕУ о Грузији од 26. и 27. маја 2008.).

Међутим, двадесет од двадесет и седам држава чланица ЕУ, које су стране уговорнице ССП, закључно са 24. мајем 2008. признале су званично и према процедури предвиђеној њиховим унутрашњим законодавством „државу Косово“ и тиме повредиле међународно признату територију Републике Србије, њену територијалну целокупност и суверенитет. Од њих двадесет, осамнаест је то учинило пре потписивања ССП, а Литванија и Република Чешка су то учиниле касније.

Потписани ССП и Привремени споразум који га прати садрже истоветан члан 135. и одредбу „садашњи статус Косова“, као и када је парафиран и закључком Владе Републике Србије одобрен у децембру 2007. године, дакле пре него што су Привремене институције самоуправе Косова противправно прогласиле сецесију од Републике Србије 17. фебруара 2008. године. То значи да приликом потписивања ССП осамнаест држава чланица ЕУ, пошто су претходно признале „државу Косово“, под одредбом „садашњи статус Косова“ из члана 135. став 2. ССП, подразумевају статус КиМ као независне државе, односно територију Републике Србије без КиМ. Да није тако, акти признања „државе Косово“ од стране тих држава били би бесмислени, односно накнадно поништени потписивањем ССП са Републиком Србијом. То, међутим, није случај јер те државе својим даљим поступцима у међународним односима, односима са Републиком Србијом, са „независним Косовом“ као и актима који имају међународноправне последице ничим не доводе у питање акте признања „државе Косово“.

Још су јасније правне последице признавања непостојеће „државе Косово“ које су учиниле Литванија и Република Чешка после потписивања ССП 29. априла 2008. Чином признања „државе Косово“ оне су накнадно, не само са становишта унутрашњег права већ и међународноправно, протумачиле шта подразумевају под статусом Косова. То се односи и на ССП, па и на његов члан 135.

Имајући ово у виду, потписивање ССП са државама које су, признајући независност Косова, тешко повредиле територијални интегритет и суверенитет Републике Србије, значи две ствари:

- или не постоји сагласност воља свих уговорних страна о једном од битних елемената уговора, тј. о територији Републике Србије,

- или су се представници Републике Србије накнадно, чином потписивања ССП, сагласили са противправном сецесијом њене јужне покрајине.

У првом случају, правно гледано међународног уговора заправо и нема. А други би значао најгрубљу повреду Устава Србије због угрожавања а територијалног интегритета и суверенитета државе.

б) Поштовање или непоштовање територијалног интегритета Србије од стране ЕУ и њихових држава чланица може бити од утицаја и на примену других одредби ССП. Наиме, ССП изричито предвиђа обавезу Републике Србије да сарађује са суседним државама и државама у региону.

Тако, на пример, члан 15. ССП предвиђа да ће „након потписивања овог Споразума, Република Србија ... започети преговоре са државама које су већ потписале Споразум о стабилизацији и придруживању, ради закључивања билатералних уговора о регионалној сарадњи, чији ће циљ бити повећање обима сарадње између тих држава... Ови уговори ће бити закључени у року од две године од ступања на снагу овог Споразума. Спремност Србије да закључи овакве уговоре ће бити услов за даљи развој односа Србије и Европске уније. Србија ће започети сличне преговоре са преосталим државама у региону када ове државе буду потписале Споразум о стабилизацији и придруживању“. Исто тако, члан 16. предвиђа да ће „Србија учествовати у регионалној сарадњи са другим државама које су обухваћене Процесом стабилизације и придруживања у неким или свим облицима сарадње обухваћене овим Споразумом, а посебно оним од заједничког интереса.“, а члан 17. предвиђа за Србију обавезе регионалне сарадње и са другим државама кандидатима за приступање Европској унији које нису обухваћене процесом стабилизације и придруживања: „Србија треба да подстиче сарадњу и закључи конвенцију о регионалној сарадњи са сваком државом кандидатом за приступање ЕУ у било којој од области сарадње обухваћених овим Споразумом. Ове конвенције треба да омогуће постепено усклађивање билатералних односа између Србије и те државе са одговарајућим делом односа између Европске заједнице и њених држава чланица и те државе“.

Уколико би Србија прихватила ССП у ситуацији када двадесет држава чланица признаје „независно Косово“, Србија би према наведеним и другим одредбама ССП морала да сарађује са „независним Косовом“ ако жели да се уговор примењује.

Позивање на Резолуцију 1244 СБ у члану 135. став 2. је битан елемент ССП који већина уговорних страна различито тумачи. Србија тврди да Резолуција 1244 гарантује територијални интегритет Републике Србије. С друге стране, двадесет држава чланица ЕУ које су признавањем „независности Косова“ тешко повредиле територијални интегритет и суверенитет Републике Србије, сматрају да је „независност Косова“ у складу са Резолуцијом 1244. Дакле, већ у моменту потписивања ССП јасно је испољено непостојање сагласности око смисла члана 135. став 2. и посебно смисла позивања на Резолуцију 1244 у том члану. **То значи да је у моменту потписивања ССП била одсутна сагласност воља о једном битном елементу тог уговора, а недостатак сагласности воља о битним елементима неког уговора, према Бечкој конвенцији, доводи у питање само постојање тог уговора.**

Ставови 20 од укупно 27 држава ЕУ у погледу територијалног интегритета Србије, које су оне исказале након 17. фебруара 2008. године одлукама својих влада (Велика Британија, Француска, Немачка, Аустрија, Италија, Луксембург, Летонија, Чешка, Данска, Естонија, Ирска, Белгија, Пољска, Шведска, Холандија, Финска, Мађарска, Бугарска) или парламената (Словенија, Литванија) о признању независности Косова, формално представљају изјаве о одсуству претходно постигнуте сагласности воља у погледу питања територије Републике Србије као једном од битних елемената договореног уговорног односа са Србијом у оквиру ССП-а. Као такве, одлуке о признавању независности Косова, које је донело двадесет држава чланица ЕУ од 18. фебруара до 22. маја 2008. године, суштински мењају околности у којима је ССП био парафиран и поништан а вају претходно испољену сагласност воља уговорних страна постигнуту приликом парафирања ССП-а.

2. И змеђу момента парафирања ССП са једне стране и момента потписивања тог споразума са друге стране, околности су се промениле у том смислу што је дошло до нелегалног проглашења „независности Косова“ и признања те нелегално проглашене „државе“ од стране осамнаест држава чланица ЕУ које су уговорне стране ССП. Такође је дошло до једностране одлуке свих држава чланица ЕУ, као и органа саме ЕУ, о слању мисије EULEX на КиМ без одобрења Савета безбедности УН, што је супротно међународном праву. Према изјавама највиших функционера неких држава чланица ЕУ, циљ те мисије је помоћ у изградњи и остваривању „независног Косова“. Тако говоре, на пример, британски премијер Браун и француски председник Саркози, у изјави коју је пренео лондонски Гардијан у броју од 14. децембра 2007, у тексту под насловом „Лидери ЕУ се сагласили око косовске мисије“ („EU Leaders Agree Kosovo Mission“). После

доношења одлуке о слању мисије

EULEX

на КиМ, Гордон Браун је рекао „ Лидери ЕУ су се данас сагласили да пошаљу мисију на Косово, као подршку очекиваном проглашењу независности“, а француски председник Никола Саркози је рекао „да ће Србија моћи да приступи Европској унији једино ако преда осумњичене за ратне злочине и ако поштује независност Косова.“

Ова промена околности је од суштинског значаја за сам ССП и његову примену.

Бечка конвенција у члану 62. и код већ закључених и ратификованих међународних уговора предвиђа, као основ за престанак уговора или повлачење уговорне стране из њега, суштинску промену околности у односу на стање у тренутку закључења уговора. Овде је значајно да стране нису предвиделе овакву промену околности, као и да су првобитне околности представља ле суштинску основу пристанка уговорних страна да буду везане уговором. У том смислу се променом првобитних околности коренито мења значај обавеза које остају да се изврше на основу уговора (клаузула

rebus sic stantibus

).

У конкретном случају, дошло је до суштинске промене околности између момента парафирања и потписивања уговора које коренито мењају значај обавеза које треба да се извршавају на основу ССП

. На и ме, поставља се питање да ли би Влада Републике Србије дала сагласност да се парафира такав текст ССП, имајући у виду обавезу које је Влада преузела Резолуцијом Народне скупштине од 26. децембра 2007. године, да је знала а или могао да зна да ће друге стране уговорнице – ЕУ и њене земље чланице, тако драстично прекршити међународно право и посебно правно обавезујућу Резолуцију 1244 СБ. Резолуција 1244 је донета на основу императивних норми Главе 7 Повеље УН и у овој Резолуцији је изричито дефинисано да је покрајина Косово саставни део Републике Србије. Самим тим је и овлашћење које је Влада Републике Србије дала свом потпредседнику да закључи уговор под једним околностима престало да важи у моменту суштинске промене тих околности.

3. Привремени споразум, који омогућава примену ССП у трговинским питањима пре његове ратификације у свим државама чланицама ЕУ, закључен је уз посебан одложни услов (тзв. потестативан одложни услов), према коме ће његова примена започети тек онда када Савет ЕУ (Савет министара ЕУ) процени и одлучи да постоји „пуна сарадња Републике Србије са Међународним кривичним судом за бившу Југославију“ (у даљем тексту: МКСЈ). Обавезе Србије према МКСЈ регулисане су чланом 29. Статута тог суда и укључују обавезу сарадње са Судом у истрази и кривичном гоњењу оптужених и у оквиру тога обавезу удовољавања, без непотребног одлагања, свим захтевима за помоћ и налозима судских већа у, између осталог, утврђивању идентитета и проналажењу особа, узимању исказа и достави доказа, уручењу докумената, хапшењу или притварању лица, предаји или довођењу оптужених. Те обавезе су одређене на уопштен начин и ствар је тужилаштва, судских већа и председника МКСЈ шта би све оне конкретно требало да представљају у појединачним случајевима.

Дакле, оно што Србија треба да испуни према одложном услову, од кога зависи примена одредби ССП пре његове ратификације, недовољно је одређено и зависи, у крајњем случају, од представника органа који није страна у уговорном односу поводом ССП, док је једној страни у овом уговорном односу (Савету министара) остављено да буде арбитар у погледу тога да ли је друга страна тако неодређени услов испунила. При таквом стању ствари, Србији није остављена никаква могућност да се обрати било коме ко би неутрално и објективно проценио да ли је предвиђени одложни услов за примену ССП испуњен. Таква процена не би ни била могућа с обзиром на то да оно што треба да се процењује није јасно одређено, тј. није објективно утврдиво. **Са тако постављеним одложним условом доводи се у питање само постојање уговора, тј. у конкретном случају Привременог споразума о спровођењу ССП, јер је његова примена, као узајамне сагласности воља, условљена заправо неком каснијом вољом коју би**

друге стране уговорнице, ЕУ, али и државе чланице, тек требало да формирају и једногласно изразе. А то

значи да ни у тренутку потписивања, нити у овом тренутку, **не постоји коначна сагласност воља којом се преузимају права и обавезе предвиђене Привременим споразумом уз ССП. А ако сагласност воља није коначна, онда то уопште и није сагласност воља, без чега нема ни уговора**. Дакле, наведени услов чини овај уговор непостојећим.

4. Устав Републике Србије у својој преамбули наводи да је КиМ саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја КиМ следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије у свим унутрашњим и спољним политичким односима

. Члан 8. Устава Републике Србије предвиђа да је територија Републике Србије јединствена и недељива, а да су границе Републике Србије неповредиве. Република Србија дужна је да обезбеђује сувереност, независност, територијалну целовитост и свој међународни положај, као и односе са другим државама и међународним орагнизацијама (члан 97. Устава). Председник Републике дужан је да изражава државно јединство Републике Србије (члан 111. Устава). С обзиром да спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права (члан 16), потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Устав садржи и једну општеобавезну и корективну норму према којој потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са самим Уставом (члан 194).

При оваквом стању ствари, сваки акт спољне политике Србије, а посебно сваки чин преговарања, парафирања, потписивања и потврђивања (ратификације) међународних уговора у Народној скупштини, условљен је и правно везан Уставним одређењем јужне покрајине као саставног, јединственог, сувереног и неотуђивог дела државе и њене територије. Такву Уставом утврђену везаност не може отклонити ни један државни орган Србије ни било која друга суверена држава или међународна организација, а да се при том не повреди Устав.

У конкретном случају, у Луксембургу 29. априла ове године Република Србија је ССП потписала и са, на пример, Уједињеним краљевством Велике Британије и Северне Ирске, а да је та држава претходно 18. фебруара 2008. године признала интегрални део територије Републике Србије - КиМ као „независну државу“. **Потписивањем међународног споразума са државама које не признају суверенитет и територијални интегритет Србије већ признају постојање државе Косово драстично је повређен Устав Републике Србије. Потписивање ССП је, тога дана, обављено и са још осамнаест држава чланица ЕУ које су признале КиМ као „независну државу“.** Због

тога је ССП у таквом облику противустанован.

Закључак

Из изведене анализе следи закључак да ССП и Привремени споразум потписани у Луксембургу 29. априла 2008. године, ни су сагласни међународном праву, и посебно, Бечкој конвенцији. Очигледно је да ови споразуми садрже битне недостатке који их чине правно неважећим. Сасвим је сигурно да се без поновног ангажовања уговорних страна ти недостатци не могу отклонити..

Истовремено, после драстично променених околности које су настале признањем једностране независности Косова од стране двадесет држава чланица као уговорних страна, а, ови споразуми постали су супротни Уставу Републике Србије. Самим тим, у постојећем облику ови споразуми не могу бити потврђени у Народној скупштини Републике Србије.

Неопходно је водити рачуна, да сагласно Бечкој конвенцији, у тренутку потврђивања ССП у Скупштини Србије мора постојати потпуна сагласност воља уговорних страна око текста споразума. Исто тако, да би ССП био потврђен у Народној скупштини текст споразума мора бити у потпуности усаглашен са Уставом Србије. Ово су јасни и једноставни услови без чијег испуњења ССП неће моћи да оствари своју основну сврху, а то је придруживање и припрема за приступање Србије Европској унији.