

## **ODNOS MEĐUNARODNOG I UNUTRAŠNJEG PRAVA: OSVRT NA USTAVNA REŠENJA**

Suvereno je pravo svake države da uredi odnos između međunarodnog i unutrašnjeg prava, odnosno uslove pod kojim će se pravila međunarodnog prava primenjivati u unutrašnjem pravnom poretku.<sup>1</sup> U državama kontinentalnog pravnog sistema, kojem pripada i Republika Srbija, pitanje odnosa prema međunarodnom pravu uređeno je u ustavima. Ustav RS uređuje ovaj odnos tako što reguliše: (1) uslove pod kojima pravila međunarodnog prava postaju deo unutrašnjeg pravnog poretka; (2) pitanje hijerarhijskog položajameđunarodnog prava u odnosu na norme unutrašnjeg prava, uključujući i norme samog Ustava; i (3) primenu pravila međunarodnog prava u pravnom poretku Republike Srbije.

### **(1) Unošenje međunarodnog prava u unutrašnje pravo**

Iako međunarodno pravo, pre svega načelo poštovanja međunarodnih ugovora (*pacta sunt servanda*) obavezuje države da poštuju međunarodno pravo, ono ne uređuje uslove pod kojima će države ovu obavezu ispuniti, već je to zadatak ustava suverenih država. Polazeći od toga, Ustav RS u članu 16, stav 2. propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije. Prema tome, izvori međunarodnog prava koji su deo unutrašnjeg pravnog poretka Srbije su međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.

Sa stanovišta samog međunarodnog prava pojam “međunarodni ugovor” ima jasno značenje, što se, međutim, ne može reći za pojam “opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava”.<sup>2</sup> Naime, pod ovaj pojam svakako je moguće podvesti pravila međunarodnog običajnog prava, ali i opšta pravna načela međunarodnog prava i druge izvore međunarodnog prava navedene u članu 38, stav 1. Statuta Međunarodnog suda pravde, s obzirem na to da su svi ti izvori “opšteprihvaćeni.”<sup>3</sup>

U pogledu inkorporacije opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u unutrašnji pravni poredak, kao ni druge države, ni Srbija nije imala mnogo izbora i to zbog prirode ovakvih pravila. Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, onakva kakva su, automatski su postala deo unutrašnjeg pravnog poretka Srbije usvajanjem Ustava RS 2006. godine. Neka buduća pravila će postati deo našeg pravnog sistema odmah nakon što zadobiju status opšteprihvaćenih pravila u međunarodnom pravu.

Međunarodni ugovori, međutim, ne postaju automatski deo pravnog poretka Republike Srbije. Da bi to postali, Ustav RS zahteva da budu ispunjena dva uslova: (1) njihovo potvrđivanje, odnosno ratifikaciju, i (2) objavljivanje zakona o ratifikaciji.

---

\* Redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu e-mail: violeta.besirevic@pravnofakultet.rs; besirevv@ceu.edu

<sup>1</sup>Antonio Cassese, *International Law*, 2<sup>nd</sup> ed. Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 220.

<sup>2</sup>Važeći Ustav je verovatno ovaj termin preuzeo iz Ustava Ruske federacije (član 15). Nemački Osnovni zakon, npr. govori o opštim pravilima međunarodnog javnog prava ( vid. član 25).

<sup>3</sup>Vojin Dimitrijević et. al., *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, 3.izd., 2012, str. 26.

### (a) Ratifikacija

Ratifikacija međunarodnog ugovora podrazumeva odluku nadležnog državnog organa kojom se izražava definitivni pristanak jedne države da bude vezana međunarodnim ugovorom.<sup>4</sup> Saglasnost (obično) parlamenta sa već potpisanim međunarodnim ugovorom, je ono što međunarodnim ugovorima daje demokratski legitimitet.<sup>5</sup>

Član 99, stav. 1, tačka 4. Ustava RS predviđa da Narodna skupština “potvrđuje međunarodne ugovore kada je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja.” Ostavljajući na volji zakonodavcu da odredi koji međunarodni ugovori podležu ratifikaciji a koji ne, ustavotvorac je ne samo omogućio izvršnoj vlasti da izbegne parlamentarnu kontrolu, već je i dodatno oslabio ulogu zakonodavne vlasti u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora, s obzirom da su izvršni organi inače nadležni za iniciranje i vođenje pregovora. Na ovaj način, odluke koje se donose u kontekstu međunarodnog prava ostaju izvan kontrole građana, koji su nosioci suverene vlasti. Imajući na umu da jednom potvrđen međunarodni ugovor postaje i ostaje domaće pravo, demokratski princip zahteva da se ustavnim odredbama jasno reguliše koji međunarodni ugovori podležu ratifikaciji a koji ne, slično kako je to regulisano npr. u francuskom Ustavu.<sup>6</sup>

Narodna skupština potvrđuje međunarodne ugovore donošenjem zakona o ratifikaciji. Osim integralnog teksta međunarodnog ugovora, zakoni o ratifikaciji sadrže relativno mali broj originalnih odredaba.<sup>7</sup> Kako za njihovo usvajanje nije predviđena neka posebna procedura, zakoni o ratifikaciji imaju istu pravnu snagu kao svaki drugi zakoni na snazi.

### (b) Objavljivanje

Drugi uslov koji treba da bude ispunjen kako bi jedan međunarodni ugovor postao deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Srbije odnosi se na objavljivanje zakona o ratifikaciji. Ovaj uslov zasnovan je na načelu pravne sigurnosti kojim se zahteva objavljivanje svih pravnih propisa. Zbog toga, imajući u vidu član 196. st. 1. i 2. Ustava RS, kao i svaki drugi zakon, i zakon o ratifikaciji svakog međunarodnog ugovora mora biti objavljen u Službenom glasniku.

### (c) Važenje međunarodnog ugovora kao uslov njegovog unošenja u unutrašnje pravo

Za razliku od ranijih ustava bivše SFRJ, kao i mnogih drugih savremenih ustava, važeći Ustav RS ne govori ništa o važenju međunarodnog ugovora kao uslovu

<sup>4</sup>*Ibid.*, str. 32.

<sup>5</sup>Za više vid. Violeta Beširević, “Nova podela vlasti: (tajni) život demokratskog deficita u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora”, u: *Parlamentarna praksa I*, Marijana Pajvančić, Aleksandra Popović (ur.), Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, str. 81- 103.

<sup>6</sup>Vid. član 53 francuskog Ustava.

<sup>7</sup>Član 12 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (Službeni glasnik RS", br. 32/2013) glasi: “Zakon o potvrđivanju sadrži tekst međunarodnog ugovora na srpskom jeziku, odnosno na jednom od jezika originala, ako to nije srpski jezik, sa prevodom na srpski jezik, a može da sadrži i: 1) rezerve, deklaracije i interpretativne izjave u odnosu na međunarodni ugovor, koje se stavljaju u skladu sa odredbama samog ugovora i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava; 2) odredbe o obezbeđivanju finansijskih sredstava potrebnih za izvršavanje međunarodnog ugovora; 3) navođenje organa nadležnog za sprovođenje međunarodnog ugovora.”

za njegovo unošenje u unutrašnji pravni poredak Srbije. Čutanje Ustava može da izazove dileme u sudskoj praksi. Naime, s jedne strane, zakon o ratifikaciji međunarodnog ugovora po pravilu stupa na snagu osmog dana nakon njegovog objavljivanja u Službenom glasniku, dakle, uglavnom pre nego što sam međunarodni ugovor stupi na snagu. S druge strane, članom 17. Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora predviđa se da “međunarodni ugovor stupa na snagu u skladu sa odredbama samog ugovora i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.” Prema tome, s obzirom da je objavljivanjem zakona o ratifikaciji međunarodni ugovor postao deo unutrašnjeg prava Srbije, u periodu dok taj ugovor ne stupi na snagu na međunarodnom planu, Srbijabi se mogla naći u situaciji u kojoj bi bila dužna da ispuni međunarodnim ugovorom predviđene obaveze i pre nego što taj ugovor stupi na snagu u odnosu na druge države ugovornice.<sup>8</sup> Ubudućim promenama Ustava ovu situaciju treba izbeći i odredbu čl. 16. izmeniti tako da glasi: ”opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava kao i potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori koji su na snazi sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije.” Slične formulacije usvojili su hrvatski i francuski ustavi.<sup>9</sup>

## **(2) Status međunarodnog prava u pravnom poretku Srbije**

Za razliku od mnogih ustava, Ustav RS ne sadrži izričitu odredbu o primatu međunarodnih normi nad normama domaćeg prava, već se njihova pravna snaga mora utvrditi analizom ustavnih odredaba o hijerarhiji domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata i o nadležnosti Ustavnog suda Srbije. Pitanje statusa u unutrašnjem pravnom poretku postavlja se samo u odnosu na potvrđene međunarodne ugovore, dakle samo za one ugovore koji su postali deo unutrašnjeg pravnog poretka.

Potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava Ustav RS dodeljuje različiti hijerarhijski status i to na način koji izaziva određene dileme.

Ustavne odredbe koje govore o pravnoj snazi potvrđenih međunarodnih ugovora u unutrašnjem pravnom poretku su jasne: prvo se u odredbi člana 16, stav 2. Ustava predviđa da potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom, a potom to isto naglašava i odredba člana 194, stav 4. Ustava: “potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom”. Ustav RS takođe navodi da “zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima”.<sup>10</sup> Drugim rečima, jedini opšti pravni akt koji je u hijerarhiji unutrašnjih pravnih propisa iznad potvrđenog međunarodnog ugovora je Ustav RS. Svi ostali opšti pravni akti, uključujući i zakone, su manje pravne snage od potvrđenih međunarodnih ugovora.

U savremenim ustavnim demokratijama ustavi često imaju primat nad potvrđenim međunarodnim ugovorima, tako da isto rešenje usvojeno u Ustavu RS ne izaziva značajno podozrenje. Međutim, u slučaju da se utvrdi da je neki potvrđeni međunarodni ugovor u suprotnosti sa Ustavom, postavilo bi se pitanje eventualnog

<sup>8</sup>Vid. i Miomir Milojević, “Međunarodni ugovori u Ustavu Srbije od 2006”, *Godišnjak Udruženja za međunarodno pravo 2007*, Beograd, 2008, str. 201-202; isto rešenje u Ustavnoj povelji SCG kritikovao je i Kreća, vid. Milenko Kreća, “A Few General Observations on the Provisions of the Constitutional Charter of SCG Concerning International Law”, (2003) *Collection of Papers from the Legal Conference on Constitutional Amendments Held at the University of Belgrade Faculty of Law on 21 and 22 April 2003*, p. 151. Za teorijsku kritiku vid. i Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet, 2000, str. 138.

<sup>9</sup>Vid. član 141. Ustava Hrvatske i član 55. Ustava Francuske.

<sup>10</sup>Član 194, stav 5. Ustava.

sukoba ustavnih odredbi sa članom 27. Bečke konvencije o ugovornom pravu koji predviđa da se država ugovornica ne može pozivati na odredbe unutrašnjeg prava da bi izbegla izvršavanje međunarodne obaveze koja potiče iz potvrđenog međunarodnog ugovora.<sup>11</sup>

Da bi se takva mogućnost sprečila treba slediti praksu tradicionalno aktivnih ustavnih sudova, kakv je npr. Savezni ustavni sud Nemačke, i tumačiti Ustav imajući u vidu međunarodno pravo, dakle na način na koji se izbegava sukob domaćih normi i normi međunarodnog prava.<sup>12</sup> Osim toga, bilo bi svrsishodno da Ustavni sud Srbije, koji je nadležan da odlučuje o saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora sa Ustavom, o tome odlučuje u postupku tzv. predhodne kontrole ustavnosti koja je predviđena za sve zakone pre njihovog stupanja na snagu, pa i za zakon o ratifikaciji međunarodnog ugovora. U protivnom, Srbija bi mogla da bude suočena sa međunarodnom odgovornošću zbog nepoštovanja međunarodnog ugovora, bez obzira na postojeća ustavna pravila.<sup>13</sup>

U cilju sprečavanja sukoba između međunarodnog prava i Ustava, Zakon o Ustavnom sudu predviđa da "odredbe potvrđenog međunarodnog ugovora za koje je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nisu u saglasnosti sa Ustavom, prestaju da važe na način predviđen tim međunarodnim ugovorom i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava."<sup>14</sup> Međutim, time jefaktički stvorena mogućnost anuliranja ustavne odredbe o primatu Ustava nad međunarodnim ugovorom, jer postoje stroga pravila o raskidanju i otkazivanju međunarodnih ugovora, koja ponekad isključuju mogućnost jednostranog otkazivanja ili koja i pored otkaza ugovora ne osobađaju državu dužnosti ispunjavanja međunarodnih obaveza iz otkazanog ugovora.<sup>15</sup> Ukoliko se želi istrajati na primatu Ustava nad potvrđenim međunarodnim ugovorima, trebalo bi Ustavnom sudu staviti u nadležnost da ceni međunarodne ugovore pre njihove ratifikacije, kao što je to na primer rešenje usvojeno u Ustavu Ruske federacije.<sup>16</sup>

Ni pravna snaga opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava nije važećim Ustavom RS jasno utvrđena. Naime, Ustav uređuje pitanje odnosa između potvrđenih međunarodnih ugovora i Ustava, ali ne i pitanje odnosa između opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i Ustava. U nedostatku jasne ustavne odredbe moguća su različita tumačenja.<sup>17</sup> Polazeći od težnje savremenih ustavnih demokratija da primat daju ustavu nad međunarodnim pravom, stav da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava manje pravne snage nego Ustav, mogao bi se braniti samo uz

<sup>11</sup>Ova konvencija obavezuje Srbiju po osnovu ratifikacije bivše SRFJ 1969. godine.

<sup>12</sup>Vid, npr. odluku ovog suda o saglasnosti Lisabonskog ugovora sa Osnovnim zakonom Nemačke, no. BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 i 2 BvR 182/09, od 30. 06. 2009. godine. Za komentar vid. Violeta Beširević, "Ko se boji federalne Evrope? Kritički osvrt na „lisabonsku“ odluku Saveznog ustavnog suda Nemačke, (2011) *Pravni zapisi*, br. 1, str. 53-79."

<sup>13</sup>Dimitrijević et. al., *Osnovi međunarodnog javnog prava, op.cit.*, str. 67.

<sup>14</sup>Vid. član 58, stav 2. Zakona o ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon.

<sup>15</sup>Vid. Degan, *Međunarodno pravo, op.cit.* str. 185-188.

<sup>16</sup>Vidi član 125. Ustava Ruske federacije.

<sup>17</sup>Neslaganja među autorima su značajna. Jedni tvrde da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju veću pravnu snagu nego Ustav - vid npr. Radmila Vasić, Miodrag Jovanović i Goran Dajović, *Uvod u pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015, str. 274. Drugi autori su mišljenja da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju istu pravnu snagu kao Ustav, vid. npr. Dimitrijević et. al., *Osnovi međunarodnog javnog prava, op.cit.*, str. 67. Po trećima, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava manje su pravne snage nego Ustav, odnosno imaju jednaku pravnu snagu kao i potvrđeni međunarodni ugovori, vid. npr. Bosa Nenadić, "Ustavni sud Republike Srbije u svetlu Ustava iz 2006.godine", *Revus*, no. 11, 2009, par. 7.

napomenu da bi se tumačenje Ustava moralo vršiti u skladu sa međunarodnim pravom. Što se zakonskih propisa i opštih akata tiče, Ustav jasno reguliše da “zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa [...] opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava”, iz čega proizilazi da su zakoni i drugi opšti akti, manje pravne snage od opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.<sup>18</sup>

### **(3) Primena međunarodnog prava u Republici Srbiji**

Međunarodno pravo, tj. opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori vezuju sudsku vlast isto kao i domaće pravo. Naime, ustavna garancija o nezavisnosti sudske vlasti predviđa da su “sudovi [...] samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu [...] opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora.”<sup>19</sup>

Primat Ustava nad potvrđenim međunarodnim ugovorima ublažen je činjenicom da Ustav garantuje njihovu neposrednu primenu.<sup>20</sup> Isto važi i za opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava.<sup>21</sup> U prilog neposredne primene međunarodnih normi govori i odredba člana 20, stav 3. Ustava RS kojom se nalaže tumačenje ustavnih odredaba u skladu sa međunarodnim pravom: “odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.”<sup>22</sup>

Neposredna primena opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora povlači za sobom i njihovo neposredno pravno dejstvo u pravnom poretku Srbije. Ustav RS o tome ne govori, ali je Ustavni sud zauzeo stav da ljudska prava i slobode garantovane potvrđenim međunarodnim ugovorima imaju istu pravnu snagu kao i ljudska prava i slobode garantovane Ustavom, što znači da se u slučaju njihove povrede može podneti ustavna žalba tom sudu, isto kao i u slučaju povreda prava i sloboda garantovanih Ustavom.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup>Vid. član 194, stav 5. Ustava RS.

<sup>19</sup>Vid. član 142, stav 2. Ustava RS.

<sup>20</sup>Vid. član 16, stav 2. Ustava RS.

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>O primeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Srbiji vid. npr. Violeta Beširević, Tanasije Marinković, “Serbia in a 'Europe of Rights': The Effects of the Constitutional Dialogue between the Serbian and European Judges”, (2012) 1 *European Review of Public Law/ Revue Européenne de Droit Public*, vol.24, pp. 401- 430.

<sup>23</sup>Vid. Odluku Ustavnog Suda R. Srbije br. 1-8/11/09, od 2. 04. 2009.