

---

# ОДНОС МЕЂУНАРОДНОГ И УНУТРАШЊЕГ ПРАВА ПРЕМА УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ\*

---

УДК 342.4(497.11)“2006“:340.5

Оригинални научни рад

Бојан Милисављевић

Правни факултет Универзитета у Београду

Милан Палевић

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

---

С а ж е т а к

У овом раду анализирају се одредбе Устава Републике Србије из 2006. године које се тичу односа домаћег права са међународним правом. Првенствено је указано на опште трендове уставних решења о односу са међународним правом, а затим је детаљно анализиран нормативни оквир нашег позитивног Устава. Изнет је читав низ образложених предлога за унапређење његовог текста у овом делу, а указано је на опасност од тренутних правних одредаба, посебно истичући њихову непрецизност и међусобну контрадикцију. Нарочита пажња усмерена је на неопходне измене Устава Републике Србије које ће уследити због процеса прикључења Европској унији. Изложена су конкретна питања поводом којих ће уставне одредбе морати бити усаглашене са поретком Европске уније, а изнети су и неки нови институти који ће морати бити унети у Устав, а који се тичу примата права Европске уније над домаћим правом, правима која произлазе из права грађанства, али и неким променама које се тичу унапређења владавине права. Посебно је истакнута потреба увођења у Устав одредаба о усаглашавању спољне политике са спољном политиком Европске уније.

**Кључне речи:** Устав Републике Србије, однос са међународним правом, измене Устава у процесу прикључења Европској унији

---

\* Рад је настао као резултат истраживања у оквиру стратешког пројекта Правног факултета Универзитета у Београду под називом *Идентитетски преображај Србије*, за потпројекат *Право држава и народа на поштовање националног идентитета*.

## 1. Уводне напомене

Обзиром да је прошло већ десет година од усвајања Устава Републике Србије створиле су се претпоставке за његову оцену и правну анализу примене релевантних одредаба Устава. Устав Републике Србије из 2006. године прихвата већ добро установљену концепцију монизма, према којој су норме унутрашњег и међународног права део једног истог правног система. То се може видети на основу релевантних одредаба нашег Устава. Пошто припадамо континенталној школи права, питање односа међународног и унутрашњег права решава Устав. Питање односа међународног и унутрашњег права је веома важно јер се тако обезбеђује примена међународног права на националном нивоу, а тиме испуњавају међународне обавезе, али и отклања потенцијална одговорност за повреде међународног права. Рад првенствено анализира однос општих одредаба међународног права према унутрашњем праву, као и основне тенденције праксе Међународног суда правде о овом питању. У наставку се анализирају одредбе Устава Републике Србије из 2006. године које регулишу однос међународног и унутрашњег права. Поред тога указано је основне мањкавости нашег уставног решења у овој области, а представљена је и пракса која је формирана на нивоу унутрашњих судова Републике Србије. Изнета су нека могућа решења *de lege ferenda* која могу да унапреде нашу уставну нормативу и тако отклоне сваки потенцијалан ризик од одговорности на међународном плану. Истовремено је указано на потребу неопходних уставних промена у контексту процеса прикључења Републике Србије Европској унији које нас очекују и које су потребне како би се заокружио наш правни поредак у складу са прописима Европске уније.

## 2. Општи осврт о односу међународног права са унутрашњим правом

Међународно право има специфичан приступ према одредбама и дејству унутрашњег права. У почетку су постојале теорије које припадају дуализму<sup>1)</sup> које су сматрале да су међународно

---

1 Родоначелник дуализма је Хајнрих Трипел, Triepel, „Les rapports entre le droit international et le droit interne“, *R.C.A.D.I.*, 1923, vol. 1, Triepel, *Droit international et droit interne*, Pedone, 1920.

и унутрашње право два потпуно одвојена правна система, са различитим субјектима, изворима и адресатима,<sup>2)</sup> па због тога није у питању ни њихов однос. Ради се о два независна и равноправна правна система, а норме међународног права могу бити примењене у унутрашњем праву само као норме унутрашњег права уколико се у њега унесу. Тако Милан Бартош закључује да органи власти и судови у оквиру једне државе не признају никакву суверену власт изнад свог самосталног, националног суверенитета, па због тога они примењују само она правила међународног права за која им то буде наређено путем домаће правне норме, која је за њих обавеза.<sup>3)</sup> Тада формално то више нису норме међународног права, већ норме унутрашњег правног поретка.

Каснија теоријска струја назива се монизам према којој се ради о деловима једног јединственог правног система, јер је дејство сваке норме непосредно усмерено у коначном исходу на појединца.<sup>4)</sup> У оквиру монизма постојале су две струје: једна која сматра да унутрашње право треба да има предност и друга која види међународно право као природно надређено. Прва концепција посматра унутрашње право доминантним јер међународно право посматрају само као спољашње државно право због следећег: „1. наддржавна власт не постоји, тако да свака држава слободно одлучује о својим међународним обавезама и начину њиховог извршења; 2. надлежност за закључење међународних уговора лежи у њеном уставу, дакле у унутрашњем праву.“<sup>5)</sup> Овај правац почивао је на чврстом државном суверенитету који је био својствен периоду у коме су настале ове идеје аутора.

Много је актуелнија и реалнија концепција која сматра да се у оквиру монизма мора дати примат међународном праву. Тако ови теоретичари постављају унутрашњи правни систем непосредно испод међународног права које га држи у односу хијерархијске зависности. На исти начин поступају и међународна тела. Чувени аутор међународног права Лаутерпахт тврдио је да међународно

2 Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 71–74. Временом се јавила и трећа, тзв. компромисна теорија. О томе видети стр. 74–75.

3 Милан Бартош, *Међународно јавно право I*, Правни факултет, Београд, 1954, стр. 40–41.

4 Hans Kelsen, „Les rapports de système entre le droit international et le droit interne“, *R.C.A.D.I.*, 1926–IV, vol. 14; Hans Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Rééd., Bruylant/L.G.D.J., 1997; Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Rinehart & Company, New York, 1952, стр. 401–447.

5 Обрад Рачић, „Међународно и унутрашње право“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 3–4/1999, стр. 362.

право треба да има примат јер обезбеђује бољу заштиту људских права.<sup>6)</sup>

Тако је још Стални међународни суд правде закључио да се стране уговорнице не могу позвати на унутрашње прописе како би избегле неку међународну обавезу.<sup>7)</sup> Такав исти став Стални међународни суд правде поновио је у вези са уставним одредбама и тиме успоставио несумњиву хијерархију у погледу односа унутрашњег и међународног права.<sup>8)</sup> Када се ради о тумачењу међународних споразума, ту је на првом месту намера уговорних страна што се може видети из следећег навода Сталног међународног суда правде: „Не може се, међутим, спорити да сама сврха међународног споразума, сагласно намери уговорница, може да буде да стране усвоје нека коначна правила којима се стварају индивидуална права и обавезе и чије извршавање обезбеђују национални судови.“<sup>9)</sup>

У међународној уговорној пракси, од краја XIX века, доносе се вишестрани уговори - закони чија је правна природа врло слична унутрашњим законима.<sup>10)</sup> Тако се временом међународно право изградило по неким постулатима који су важили у унутрашњим правним порецима држава чланица, да би постало објективно право, то јест, правни систем који делује и независно од појединачних воља држава. У таквом миљеу еволуирао је однос унутрашњег и међународног права, према неспорном примату норми међународног права. Такав ток је логичан јер се правна правила међународног права прихватају уз присуство воље држава, па би онда природно било очекивати да се државе придржавају тако предузетих обавеза. „Основно је правило да постојање или доношење националних прописа супротних међународном праву узрокује одговорност државе и пружа основ за подношење одговарајућих захтева да се они обуставе, као и захтева за накнаду штете само када се ти прописи конкретни и примене.“<sup>11)</sup> Са друге стране државе су дужне да поштују и правила општег међународног права као и когентна правила.

6 Martin Dixon, *Textbook on International Law*, Oxford University Press, 2007, стр. 88.

7 Permanent Court of International Justice, Ser. B., No. 17, стр. 32–33.

8 Permanent Court of International Justice, Ser. A/B, No. 44, стр. 24.

9 Permanent Court of International Justice, Jurisdiction of the Courts of Danzing, Ser. B, 15, 1928, стр. 18.

10 Стеван Ђорђевић, „Однос унутрашњег и међународног права“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4–6/1997, стр. 354–395.

11 Видети: Владимир Деган, *Међународно право*, Свеучилиште у Риједи, Ријека, 2000, стр. 15–20.

### 3. Однос међународног и унутрашњег права према Уставу Републике Србије из 2006. године

Устав Републике Србије је следио нормативни континуитет који је постојао у претходним актима највишег типа када се ради о односу са међународним правом. Тако да се могу промаћи сличне конструкције у погледу односа међународног и унутрашњег права. Када се ради о нашем позитивном Уставу, онда је ту важан пре свега члан 16. Устава Републике Србије. Делује да би наш уставоворац морао да примени другу терминологију како би на бољи начин представио оно што се у овом члану налази. Он носи назив „Међународни односи“. Тај термин је јако широк, непрецизан, и што је можда и најважније, није правни јер у себи обухвата и разне друге области – политику, економију, стратегију... Због тога овакав назив није одговарајући за члан који регулише однос са међународним правом. Вероватно би било боље да је коришћен термин „Однос према међународном праву“, као назив овога члана. У тексту овог члана у ставу један стоји: „Спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права. Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.“<sup>12)</sup> Из овакве формулације одредбе произлази да је наш Устав у потпуности прихватио монистичку теорију јер су потврђени међународни уговори саставни део поретка Републике Србије. Такав приступ наших уставовораца био је логичан јер припадамо европско-континенталном систему права. Овакав став је потврђен у праксу домаћих судова.<sup>13)</sup> Поред овога, произлази да се наша држава обавезала на непосредну примену међународног права и то у веома широком обиму јер се наводе општеприхваћени принципи и правила међународног права. Ово је прилично неодређена и веома широка конструкција која може да проузрокује проблеме у пракси. Наиме, у међународном праву не постоји јасна кодификација правила која су општеприхваћена, већ се под тим могу сматрати когентне норме (које такође нису кодификоване), обичајноправна правила, као и општа правна начела призната од стране просвећених народа.

12 Члан 16. Устава Републике Србије из 2006. године.

13 Видети: Сања Ђајић, *Међународни и национални судови: од сукоба до сарадње*, Правни факултет, Нови Сад, 2004, стр. 147–164.

Мала помоћ је што се говори о принципима, што је директан превод са енглеског језика речи *principles* која уствари обухвата начела међународног права. Сматра се да су начела међународног права наведена у члану два Повеље Уједињених нација.<sup>14</sup> Са друге стране, пошто је коришћена реч *принципи* то онда додатно замагљује оно на шта се у ствари мислило, па се мора сматрати да се ради о свим општеприхваћеним нормама међународног права, дакле нормама које имају дејство *erga omnes*. У њих онда улазе како начела Повеље Уједињених нација, тако и све друге норме које имају такво дејство: обичајна правила пре свих. Пошто су обичајна правила често неодређена, неписана, онда је свако позивање на њихову непосредну примену проблематично чак и на међународном плану,<sup>15</sup> а поготово је нереално очекивати да га познају и примењују лица која представљају државу и поступају у унутрашњим органима. Да је према наводима нашег Устава обухваћено обичајно право, сведочи и следећа одлука Уставног суда: „о извору који или садржи правила понашања субјеката међународног права која су настала као међународни обичај и односе се на сталну и једнообразну праксу држава у односу на неке најопштије вредности,

14 Члан 2. Организација и њени чланови поступају у спровођењу циљева наведених у члану 1 у сагласности са следећим начелима: 1. Организација почива на начелу суверене једнакости свих својих чланова; 2. да би сваком од њих осигурала права и повластице које проистичу из чланства, сви чланови савесно испуњавају обавезе које су преузели у сагласности с овом Повељом; 3. сви чланови решавају своје међународне спорове мирним начинима, тако да међународни мир и безбедност као ни правда не буду повређени; 4. сви чланови се у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин неслаган с циљевима Уједињених нација; 5. сви чланови дају Уједињеним нацијама сваку помоћ у свакој акцији коју оне предузимају у складу с овом Повељом, и уздржавају се од давања помоћи свакој држави против које Уједињене нације предузимају превентивну или принудну акцију; 6. Организација обезбеђује да државе које нису чланице Уједињених нација поступају у складу с овим начелима у мери у којој је то потребно ради одржања међународног мира и безбедности; 7. ништа у овој Повељи не овлашћује Уједињене нације да се мешају у питања која се по суштини налазе у унутрашњој надлежности сваке државе нити захтева од чла-нова да таква питања износе на решавање на основу ове Повеље; али ово начело неће утицати на примену принудних мера предвиђених у глави VII.

15 За општи појам и примену обичајних правила видети: Бојан Милисављевић, „Ренесанса обичаја у међународном праву“, *Harmonius - Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, Београд, 2014, стр. 214–226.; Бојан Милисављевић, Бојана Чучковић, „Identification of Custom in International Law“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, Year LXII, 2014, No. 3, стр. 31–52., Бојан Милисављевић, „Улога обичаја у модерном међународном праву и значај за међународне интеграције Републике Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 233–246.

или садрже начела која треба примењивати ако нема подробнијих правила и на основу којих треба поступати при тумачењу других норми.<sup>16)</sup> Поред тога, било би разумно претпоставити да се овде прихвата и примена општих правних начела признатих од стране просвећених народа како су наведени у члану 38. Статута Међународног суда правде.

Што се тиче потврђених међународних споразума ситуација је другачија. Устав Републике Србије са разлогом предвиђа њихову непосредну примену где се поред ових одредаба морају имати у виду и одредбе Закона о потврђивању међународних уговора из 1978. године којима се са једне стране наша држава обавезује међународним споразумом у смислу међународног права и одговорности, а са друге стране циљ ратификације и објављивања међународних уговора јесте да се неки међународни акт уведе у правни живот и правни поредак Републике Србије. Са становишта међународног права нема прописа који предвиђају правила у вези обезбеђења непосредне примене међународних споразума у унутрашњем поредку.<sup>17)</sup>

Непосредна примена међународних уговора значи да су међународни уговори аутоматски примењиви у унутрашњем поретку и да није потребно доносити било какве акте у циљу њихове примене. Овде је ипак потребно указати на појам самоизвршивих уговора, јер су само они погодни да буду непосредно примењиви у унутрашњем поретку. Остали уговори, без обзира на чињеницу да је Устав Републике Србије предвидео да се сви уговори непосредно примењују, нису примењиви без интервенције унутрашњег права. Тако се субјекти унутрашњег правног поретка позивају непосредно на уговор као основ за стицање права или обавеза и национални судови или други органи примењују прописе уговора непосредно.<sup>18)</sup> Сами судови су према слову Устава дужни да суде на основу Устава, закона, општих аката, општих правила међународног права и потврђених међународних уговора.<sup>19)</sup>

Пошто је на нивоу Устава Републике Србије предвиђена непосредна примена међународних уговора, јасно је да сам Устав

16 Видети Решење уставног суда, ИУж, бр. 43/2009, од 9. јула 2009.

17 Dinah Shelton, *International Law and Domestic Legal System*, [http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1389&context=faculty\\_publications](http://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1389&context=faculty_publications), стр. 228.

18 Родољуб Етински, „Непосредна примена међународних уговора у правном поретку Републике Србије“, у монографији: *Monism & Dualism*, Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 731.

19 Члан 142. Устава Републике Србије.



не решава сва питања до којих може доћи у пракси. Тако је препуштено унутрашњим судовима да обезбеде примену међународних уговора који су ратификовани на одговорајући начин. У пракси, међутим, може доћи до различитих ситуација. Наиме, може се десити да уопште нема правила унутрашњег права на које се односи неки међународни уговор, тада би уколико је то могуће, био примењиван међународни уговор, или би се усвојила одређена правила којима би се обезбедила њихова примена. Други је случај уколико постоје правна правила унутрашњег права, пре свих законске одредбе, тада се може поставити питање њиховог односа према одредбама међународног споразума. У том смислу надлежност има Уставни суд који одлучује о томе да ли је неки закон или други општи акт у складу са међународним уговором.<sup>20</sup> Са друге стране место међународних уговора у хијерархији правних прописа Републике Србије јесте испод Устава јер међународни уговори морају бити у сагласности са Уставом, али изнад закона.<sup>21</sup> Уставни суд има овлашћење да цени да ли је неки ратификовани међународни уговор у складу са Уставом. Овакво решење није баш најбоље, јер је неки уговор већ ратификован, дакле држава се обавезала њиме на међународном плану. Због тога се се намеће закључак да би било боље да је у Уставу предвиђено да Уставни суд цени уставност неког међународног споразума пре коначне ратификације, како би се избегло обавезивање противуставним међународним уговором и тиме спречила свака могућа правна компликација или евентуална одговорност државе на међународном плану. Држава се, према правилима међународног права, не може потом позвати на повреду унутрашњег права ради избегавања међународне обавезе.<sup>22</sup> Поред овога Конвенција о уговорном праву предвиђа да „Страна уговорница не може да се позове на своје унутрашње право да би оправдала неизвршење уговора.“<sup>23</sup> Пошто је овакво решење Устава Републике Србије о оцени већ ратификованих међународних споразума неповољно решење и критиковано од стране

---

20 Видети члан 167 (1) Устава Републике Србије.

21 Видети члан 194. Устава Републике Србије.

22 Видети чланове 3. и 32. Нацрта правила о одговорности државе за противправне акте из 2001. године који је усвојила Комисија за међународно право. Article 3. Characterization of an act of a State as internationally wrongful The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law. Article 32. Irrelevance of internal law The responsible State may not rely on the provisions of its internal law as justification for failure to comply with its obligations under this Part.

23 Члан 27. Конвенције о уговорном праву.



Венецијанске комисије,<sup>24)</sup> онда је усвојен Закон о Уставном суду који предвиђа да: „Одредбе потврђеног међународног уговора за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, престају да важе на начин предвиђен тим међународним уговором и општеприхваћеним правилима међународног права.“<sup>25)</sup> Венецијанска комисија је навела да се и сам Устав мора тумачити у складу са правилима међународног права, што је тенденција и у упоредном праву.<sup>26)</sup>

Да би се обезбедила непосредна примена одредба, потребно је да се установи да ли је намера уговорних страна била да се одредбе уговора непосредно примењују. Тако је, рецимо, у случају примене Споразума о сукцесији<sup>27)</sup> који се односи на стечена права и имовину наш суд закључио да се ради о споразуму који подразумева примену преко усвајања правних прописа на унутрашњем плану, али и потребу закључења билателарних споразума. Тако је суд навео: „Намера уговорних страна држава насталих од бивших југословенских република које су закључиле Споразум о сукцесији била је да се закључе билателарни споразуми којима ће се регулисати процедура решавања захтева и којом ће установити државна тела која ће по наведеним захтевима поступати примењујући одредбе наведеног споразума и одлучујући о захтевима за утврђивање права на покретну и непокретну имовину правних лица. Тек по окончању наведене процедуре, уколико захтеви буду оспорени, о истима ће одлучивати суд.“<sup>28)</sup> Овај случај је интересантан јер се односи на примену међународног уговора када је такође била на снази одредба о непосредној примени међународних уговора, која је решење и у важећем Уставу Републике Србије из 2006. Ово нам говори да, иако је предвиђена непосредна примена уговора, то не значи да ће бити потребно или могуће то обезбедити у сваком конкретном случају, већ ће то зависити или од природе уговора или од намере уговорних страна.

---

24 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, Мишљење бр. 405/2006, CDL – AD, 2007, Strazbur, 2007. године.

25 Члан 58. став 2 Закона о Уставном суду.

26 Мишљење о Уставу Србије, Европска комисија за демократију путем права, усвојено на 70. пленарној седници Комисије (Венеција, 17–18. март 2007.), доступно на сајту: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-srb.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-srb.pdf), 29.10.2009.

27 Споразум о питањима сукцесије из 2001. који је ратификован од стране СРЈ и објављен у *Службеном гласнику* број 6 из 2002. године.

28 Решење Вишег трговинског суда у Београду, Пж. 9881/2005.

Са аспекта заштите личних права посебно је важна одредба Устава Републике Србије у којој се наводи следеће: „Људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно се примењују. Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Законом се може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.“<sup>29)</sup> На овај начин наш Устав прихвата концепцију која је већ дуже присутна у међународном праву да је „међународно право продрло у ексклузивну зону домаћих послова који уређују однос између власти и њених грађана.“<sup>30)</sup> Дакле, када се ради о људским и мањинским правима неопходно је унети нека појашњења. Наиме, наш уставотворац одлучио је да поред људских права наведе и посебно мањинска права и тиме подвуче њихов значај, укаже на сензитивност у погледу положаја мањина и тако обезбеди њихову бољу заштиту.<sup>31)</sup> Поред оваквог решења могао је да прихвати и други приступ који негују неке развијене европске државе, као што је рецимо Француска. Ова држава прихвата концепцију људских права без обзира о коме се ради, дакле и када је реч о припаднику мањине, он има право на поштовање свих људских права као и сви остали грађани ове државе. Овакав приступ је правно логичнији и преко њега се може обезбедити такође ефикасна заштита припадника мањина. Истицањем посебног правног статуса мањина заправо се припадници већине доводе у незгодну ситуацију, јер припадници мањина поред свих права која се гарантују свима имају и додатно зајемчени статус и положај. Можда би се у неком следећем подухвату измене нашег Устава могла исправити једна оваква правна нелогичност.

---

29 Члан 18. Устава Републике Србије.

30 Anne – Marie Slaughter, William Burke – White, „The Future of International Law is Domestic or The European Way of Law“, *Harvard International Law Journal*, 2006, стр. 327–352.

31 На то указује члан 21 Повеље о основним правима Европске уније где је предвиђена потреба посебне заштите мањина у општем систему заштите људских права.

Даље, када се ради о изворима права, наш Устав ту наводи да су она зајемчена „општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.“ Дакле овде прихвата још ширу концепцију од оне коју помиње код односа са међународним правом где наводи општеприхваћене принципе. Овде је прихватио конструкцију општеприхваћена правила међународног права – где је заправо обухватио сва правила која имају дејство *erga omnes*. Такав приступ је сувише широко постављен и поново нас доводи у замку о примени обичајних правила која имају своју специфичну правну физиономију. Овде се поново ради о непосредној примени одредаба међународног права, а позиција закона је овде сведена само на меру лакше примене и обезбеђења остварења људског или мањинског права, без могућности да га сузи или ограничи у било ком смислу. Посебно је овде интересантно решење по коме се захтева примена и гарантовање људских и мањинских права сагласно еволутивној пракси надзорних тела и у смислу праћења стандарда који постоје и који се свакодневно усавршавају.<sup>32)</sup> Овде стоји једна опасност на коју је потребно указати. Пошто је јасно да унутрашњи државни органи морају примењивати све стандарде и праксу уговорних тела неопходно је да се стално врши анализа донетих и усвојени одлука и стандарда, као и едукација лица која поступају у појединачним случајевима. То захтева велики напор и константни рад који је веома тешко организовати и постићи паралелно са реформом јавне управе и судова. А са друге стране, пошто стоји у нашем Уставу да смо се на то обавезали таква одредба може проузроковати одговорност државе на међународном плану.

#### 4. Неопходне уставне промене у процесу прикључења Републике Србије Европској Унији

Неопходност промена Устава Републике Србије због уласка у Европску унију су потпуно јасне. Прво, када се посматра пракса свих држава које су приступале Европској унији, види се да су све оне морале да мењају своје уставне акте, па је јасно да то мора и Република Србија. Друго, тренутни Устав Републике Србије не може да опстане у истом облику јер би онда процес уласка Републике Србије у Европску унију био немогућ. Потребно је обез-

32 Европски Савет је 1996. године усвојио Заједничку акцију за борбу против расизма и ксенофобије.

бедити увођење интегративне клаузуле у устав којом би се право Европске уније увело у правни систем Републике Србије, и обезбедила његова већа правна снага од прописа Републике Србије. Европски суд правде је у низу својих пресуда<sup>33)</sup> потврдио обавезу примата права Европске уније над правом држава чланица, тако да је овај услов о увођењу интегративне клаузуле неопходно унети у Устав Републике Србије. Пошто је у Уставу наведено да Парламент усваја законе и друге опште акте<sup>34)</sup> који имају шире правно дејство потребно је унети неопходне измене како би се обезбедила примена општих правних аката Европске уније: уредби и директива, пошто њих не доноси Парламент Републике Србије.

Поред наведених неопходних промена које су везане за супремацију права Европске уније, потребно је у Устав Републике Србије унети норме које се односе на грађанство Европске уније. Устав предвиђа да сваки пунолетан и пословно способан грађанин Републике Србије има активно и пасивно бирачко право.<sup>35)</sup> Самим уласком у Европску унију грађани Републике Србије стичу активно и пасивно бирачко право и у погледу избора за Европски парламент, а поред тога стичу се и сва остала права из корпуса права европског грађанства.<sup>36)</sup> Тако се на основу одредаба права Европске уније<sup>37)</sup> може закључити да се овде стичу још и право на забрану дискриминације, слобода кретања и настањивања на територији Европске уније, право на дипломатску и конзуларну заштиту, право на петицију Европском парламенту и омбудсману, право на приступ документима органа Европске уније. Од момента уласка у Европску унију Република Србија ће бити дужна да на својој територији обезбеди право држављанима држава чланица Европске уније да гласају на локалним изборима, јер имају право на слободно кретање и настањивање. Све ово не предвиђа садашњи Устав Републике Србије, па ће се морати прихватити и правила која су усвојена на основу директива Европске уније којима је примењен члан 22 Уговора о Европској унији.<sup>38)</sup>

33 Видети на пример: *Slučaj C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, (1970), ECR 1125.

34 Видети члан 99. став 7. Устава Републике Србије.

35 Члан 52. Устава Републике Србије.

36 Видети: Бојан Милисављевић, „Право грађанства Европске Уније и дипломатско и конзуларна заштита“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр, 12/2013, стр. 16–31.

37 Члан 22. Уговора о Европској унији.

38 Директивом Савета 93/109/ЕЗ од 6. децембра 1993. године (са каснијим изменама и допунама), Директивом Савета 94/80/ЕЗ од 19. децембра 1994. године (са каснијим изменама и допунама).

У предходном делу текста је већ наведено да је Венецијанска комисија Савета Европе имала релевантне замерке на нека нормативна решења Устава из 2006. године које се односе на владавину права. Да су ти приговори били оправдани, види се према томе што је Европска комисија те ставове укључила у Извештај са скрининга за поглавље 23 Правосуђе и основна права. Суштина свих приговора налази се у потреби да се искључи учешће извршне власти у функционисању судске власти, поред тога један део приговора Комисије односи се на учешће Парламента у процедури избора судија. Нарочиту пажњу приликом будућих измена Устава требало би обратити на избор и састав Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Конкретни чланови садашњег Устава који су проблематични са становишта Европске комисије јесу следећи: 147,<sup>39)</sup> 153<sup>40)</sup> и 164<sup>41)</sup>. Управо на основу ових примедби Европске комисије Влада Републике Србије је 2015. године сачинила Акциони план<sup>42)</sup> и упутила га у Брисел. Њиме се предвиђа да се неопходне уставне промене морају спровести до краја 2017. године, а да ће се онда приступити усвајању и изменама сета правосудних закона који ће на крају бити у потпуности у складу са потребама владавине права и усклађени у потпуности са свих кључним приговорима које је упутила Европска унија и Венецијанска комисија.

Као једно од важних питања које је повезано са променом важећег Устава намеће се и питање спровођења референдума о приступању Републике Србије Европској унији. Према важећим одредбама Устава из 2006. године нема сумње да је обавезно организовање таквог референдума.<sup>43)</sup> Овакву своју обавезу потврдила је Влада Републике Србије приликом давања Уводне изјаве на Првој међувладиној конференцији јануара 2014. године када су и фактички започели преговори о приступању у чланство Европске уније.<sup>44)</sup> Због тога треба очекивати да после окончања приступних преговора, а пре коначног прихватања споразума о приступању Републике Србије Европској унији дође до организовања референдума на коме ће се грађани изјаснити о уласку у чланство ове организације.

39 Односи се на избор судија који по први пут ступају на дужност.

40 Односи се на надлежност Скупштине да бира чланове Високог савета судства.

41 Односи се на надлежност Скупштине да бира чланове Државног већа тужилаштва.

42 Акциони план за поглавље 23 налази се на сајту Министарства правде.

43 Члан 203. став 6. Устава Републике Србије.

44 Доступно на сајту Канцеларије за европске интеграције.

Поред наведених усклађивања која су нужна последица процеса прикључења Европској унији, потребно је у Устав унети и релевантне одредбе у вези са вођењем спољне политике Републике Србије. Наиме већ сада постоји потреба да се спољна политика усклађује у највећој мери са спољном политиком Европске уније, што је везано за потребе преговора о приступању. Од момента уласка у чланство то ће бити неспорна правна обавеза. Таква одредба ће се морати наћи у Уставу, а њена садржина ће се односити на вођење спољне политике у складу са спољном политиком Европске уније.

## 5. Закључна разматрања

На основу напред наведеног могу се извући неки закључци који су везани за оцену Устава Републике Србије као и у погледу његове будуће промене, а све у делу који се односи на однос међународног права и Устава Републике Србије. Решења која су наведена у важећем Уставу нису била у довољној мери промишљена. Стиче се утисак да је више била присутна инерција када се ради о преузимању неких решења из предходних устава, ако говоримо о односу међународног права према домаћем праву. Промене које би се морале унети тичу се са једне стране терминологије, када се ради о називу члана 16. Устава. Поред тога, неопходно је обратити пажњу на конструкцију овог и других чланова када се ради о непосредној примени општих правила међународног права. У овом раду је указано на опасности од прихватања овако широке конструкције правних правила међународног права, и указано на конкретна решења о томе како би требало формулисати одредбе у будућем уставу.

Неопходне промене Устава из 2006. године очекују се због процеса приступања Републике Србије Европској унији. То се, као што је у тексту наведено, очекује у више праваца. Прва линија односила би се на клаузулу о примату европског права, али поред тога извесно је да ће бити промена и у погледу права грађанства, мањинских права, владавину права, усклађености спољне политике са спољном политиком Европске уније, као и неопходност спровођења референдума о приступању Републике Србије Европској унији.

На основу свега изнетог може се закључити да су неопходне корените уставне реформе које се очекују у наредном периоду и да ће оне ићи у правцу који је наведен у овом раду. Потребно

је само добро промислити о нормативној конструкцији будућих одредаба како би се усвојила решења која ће на дужи рок одговорати националним интересима Републике Србије. Да би се добио текст устава који ће бити користан и употребљив на дужи временски период, потребно је обезбедити широко учешће стручњака из различитих области права, али када се ради о делу који се тиче односа међународног и унутрашњег права онда је ту потребно обухватити основне сугестије које су изнете и образложене у овом раду.

## Литература

Акциони план за поглавље 23.

Деган Владимир, *Међународно право*, Свеучилиште у Ријеци, Ријека, 2000.

Ђајић Сања, *Међународни и национални судови: од сукоба до сарадње*, Правни факултет, Нови Сад, 2004.

Ђорђевић, Стеван, „Однос унутрашњег и међународног права“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4–6/1997, стр. 354–395.

Европски Савет, *Заједничка акцију за борбу против расизма и ксенофобије*, 1996.

Етински Родољуб, „Непосредна примена међународних уговора у правном поретку Републике Србије“, у монографији: *Monism & Dualism*, Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 729 – 757.

Закон о Уставном суду.

Конвенција о уговорном праву.

Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Београд, 2011.

Милисављевић Бојан, „Право грађанства Европске Уније и дипломатско и конзуларна заштита“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 12/2013, стр. 16–31.

Милисављевић Бојан, „Ренесанса обичаја у међународном праву“, *Harmonius - Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, 2014, стр. 214–226.

Милисављевић Бојан, „Улога обичаја у модерном међународном праву и значај за међународне интеграције Републике Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 233–246.



Мишљење о Уставу Србије, Европска комисија за демократију путем права, усвојено на 70. пленарној седници Комисије (Венеција, 17–18. март 2007.), доступно на сајту: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-srb.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-srb.pdf), 29.10.2009.

Рачић, Обрад, „Међународно и унутрашње право“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, бр. 3–4/1999, стр. 360 - 375.

Решење Вишег трговинског суда у Београду, Пж. 9881/2005.

Решење уставног суда, ИУж, бр. 43/2009, од 9. јула 2009.

Уговор о Европској унији.

Устав Републике Србије из 2006. године.

Bartoš, Milan, *Međunarodno javno pravo*, I, Правни факултет, Beograd, 1954.

Direktiva Saveta 93/109/EZ od 6. decembra 1993. godine (sa kasnijim izmenama i dopunama).

Direktiva Saveta 94/80/EZ od 19. decembra 1994. godine (sa kasnijim izmenama i dopunama).

Dixon Martin, *Textbook on International Law*, Oxford University Press, 2007.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, Мишljenje br. 405/2006, CDL – AD, 2007, Strazbur, 2007. године.

Jurisdiction of the Courts of Danzing, PCIJ, Ser. B, 15, 1928,

Kelsen Hans, „Les rapports de système entre le droit international et le droit interne“, *R.C.A.D.I.*, 1926– IV, vol. 14., стр. 231 – 331;

Kelsen Hans, *Principles of International Law*, Rinehart & Company, New York, 1952.

Kelsen Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Rééd., Bruylant/L.G.D.J., 1997.

Milosavljević Bojan, Čučković Vojana, Милисављевић Бојан, „Identification of Custom in International Law“, *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade – Belgrade Law Review*, 2014, No. 3, стр. 31–52.

Permanent Court of International Justice, Ser. A/B, No. 44, стр. 24.

PCIJ, Ser. B., No. 17, стр. 32–33.

Slaughter Anne-Marie, Burke-White William, „The Future of International Law is Domestic or The European Way of Law“, *Harvard International Law Journal*, 2006, стр. 327 –352.

Shelton, Dinah, *International Law and Domestic Legal System*, 2011, стр. 228.

Slučaj C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr-und Vorrat-  
sstelle für Getreide und Futtermittel, (1970), ECR 1125.

Triepel Hajrih, „Les rapports entre le droit international et le droit interne“,  
*R.C.A.D.I.*, 1923, vol. 1, стр. 71-120.

Bojan Milisavljevic, Milan Palevic

## RELATIONSHIP OF INTERNATIONAL AND DOMESTIC LAW BY THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SERBIA 2006

---

### Resume

This paper analyzes the provisions of the Constitution of the Republic of Serbia from 2006, concerning the relationship of domestic law with international law. It is primarily indicated in the general trends of constitutional solutions on the relationship with international law. In this sense, given the rules of international law relating to the relationship between international and domestic law. Special emphasis has been the practice of the International Court of Justice on this matter. Enhanced to express primacy of international law over internal law.

Authors after that analyzed in detail our positive normative framework of the Constitution. Set forth a series of reasoned proposals for improvement of its text in this part, points out the danger of the current legal provisions, stressing their mutual contradiction and imprecision. It points to the unsustainability of the current normative solutions in the constitution when it comes to the application of conventional legal rules. The contents are the views on the direct application of the whole of international law at the national level of the Republic of Serbia. It is shown that the current solutions in the Constitution untenable when it comes to assess the constitutionality of international treaties that have already been ratified, what is indicated by the Venice Commission.

The contents are the disadvantages that exist regarding the application of human and minority rights in line with the new practice of international courts and treaty bodies. Particular attention is paid to the necessary amendments of the Constitution of the Republic of Serbia, which will be followed by a process of joining the European Union. On display are specific issues on which the constitutional provisions need to be harmonized with the ranking of the European Union, but also presents some new institutes that will have to be included in the Constitution and which concern the primacy of

European Unions law over national law, the rights arising from the rights of citizenship , as well as some changes regarding the promotion of the rule of law. Particularly, the need to introduce provisions in the Constitution on the harmonization of foreign policy with the foreign policy of the European Union.

Constitutional changes are necessary on the one hand due to the entry of Serbia into the European Union, and on the other hand need to be made to lead to better protection of national interests and eliminate any potential liability of the Republic of Serbia at the international level for violations of an international obligation .

**Keywords:** Constitution of the Republic of Serbia, the relationship with international law, amendments to the Constitution in the process of joining the European Union.

---

---

\* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.