

Владимир БУРИЋ\*  
Институт за упоредно право Београд

Прегледни рад

**МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ У УСТАВНОПРАВНОМ СИСТЕМУ  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**  
– суочавање с закључивањем правнообавезујућег споразума о Косову  
и Метохији –

**Апстракт:** У овом раду аутор разматра питања одређења, закључивања, тачније уставноправне ратификације, и места међународних уговора у оквиру уставног система Републике Србије. Анализа тих питања извршена је у контексту најаве закључивања правнообавезујућег споразума о Косову и Метохији. Закључак је да у постојећем уставноправном оквиру није могуће закључити такав споразум и да би његово закључивање изискивало усвајање потпуно новог устава Републике Србије.

**Кључне речи:** *међународни уговори, Устав Републике Србије, правнообавезујући споразум, Косово и Метохија.*

Сувереним државама као територијалним људским заједницама својствени су спољни послови. У савременој литератури, прво значење које се придаје појму спољни послови, или спољнополитичка власт је *способност државе да води спољну политику*.<sup>1</sup> Тако схваћени, спољни послови, или спољнополитичка власт атрибут су суверенитета државе, односно изједначавају се са самим суверенитетом и као суштински елемент државе, идентични су са државношћу.<sup>2</sup> Имајући у виду да се спољни послови одређују као суштински елемент државе, према традиционалној правној науци која не изједначава државу и право, спољни послови, односно спољнополитичка власт нису конституисани кроз правни поредак, тако да се пре одређују као "природни" послови државе, односно „природна“ власт,<sup>3</sup> што имплицира да имају екстра правно исходиште.

Са правном теоријом поделе власти, појам спољних послова, односно спољнополитичке власти доживљава својеврсни обрт. У смислу

---

\* Научни сарадник, [v.djuric@iup.rs](mailto:v.djuric@iup.rs)

<sup>1</sup>T. Öhlinger, *Der völkerrechtliche Vertrag im statlichen Recht*, Wien-New York, 1973, 2.

<sup>2</sup>D.Reichel, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 1949*, 1967, 22.

<sup>3</sup>T. Öhlinger, *op. cit.*,3.

теорије поделе власти, вршење спољних послова, односно спољнополитичка власт не доводи се више само у везу са државом као целином, већ се сагледава у вези са једном специјалном функцијом или органом, односно органима, који у оквиру државе врше те послове, што води одређивању спољних послова као *правног феномена*.<sup>4</sup> Уколико се у анализи пође од става да се у савременој демократској држави заснованој на владавини права политика формулише и води у границама права, утолико се може закључити да се и спољна политика формулише и води у границама права – како међународног, тако и унутрашњег. У том смислу, спољни послови, односно њихово вршење, несумњиво проистичу из (унутрашњег) правног поретка, јер унутрашњи правни поредак држава одређује поједина питања која спадају у сферу спољних послова, уређујући најчешће и начин њиховог вршења. Реч је о пословима успостављања, одржавања и прекидања дипломатских односа, вршења дипломатске и конзуларне заштите, учествовању у раду међународних организација, закључивању и извршавању међународних уговора, итд.

Предмет овог рада је анализа правних питања у вези с међународним уговорима у уставноправном систему Републике Србије, питања која се односе на њихово одређење, закључивање, односно уставноправну ратификацију и место у хијерархији општих правних аката, а у контексту основног и тренутно најважнијег спољнополитичког и унутрашњеполитичког питања - статуса Косова и Метохије.

Анализу треба започети разматрањем претходног питања шта се сматра међународним уговором.

## 1. ПОЈАМ МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА

Устав Републике Србије, иако у низу својих одредби спомиње међународне уговоре, не садржи одређење њиховог појма. Конвенција о уговорном праву усвојена на Конференцији у Бечу 1969. дефинише уговор у члану 2. став 1. тачка а. као *«међународни споразум закључен писмено између држава и који је регулисан међународним правом, било да је садржан у једном инструменту или у два или више инструмената међусобно повезаних, без обзира на његов посебан назив»*.<sup>5</sup> Према изричитој одредби Конвенције која је садржана у члану 3, чињеница да се Конвенција не примењује на споразуме закључене између држава и других субјеката међународног права или између других субјеката међународног права, као и на међународне споразуме који нису

---

<sup>4</sup>Т. Öhlinger, *op. cit.*, 7.

<sup>5</sup>Превод који је у раду коришћен према «Службени лист СФРЈ – Међународни уговори» бр. 30/1972

закључени писменим путем, не иде на уштрб правне вредности таквих споразума, примени на те споразуме свих правила изражених у Конвенцији под које ће ти споразуми потпадати у складу са међународним правом независно од Конвенције и на примену Конвенције на односе између држава који су регулисани међународним споразумима чије су чланице и остали субјекти међународног права. Међународни уговори на које се не примењују одредбе Бечке конвенције о уговорном праву регулисани су Конвенцијом о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација која је усвојена на Конференцији у Бечу 1986 и која у члану 2. дефинише уговор истоветно као и Конвенција из 1969. осим што, имајући у виду предмет који регулише, предвиђа да се уговори закључују између једне или више држава и једне или више међународних организација, или између самих међународних организација.<sup>6</sup> Имајући у виду изложена одређења појма међународног уговора, у научним радовима из области међународног јавног права подвлачи се неколико елемената у дефиницији који чине појам уговора, а то су споразум, форма, субјекти и уређеност међународним правом.<sup>7</sup> Два битна елемента се међутим уочавају као основни критеријуми, односно као услови којима уговор мора да удовољава да би се могао сматрати међународним уговором. Реч је о томе да уговор могу да закључе само субјекти међународног права и да је он регулисан међународним правом.<sup>8</sup>

Бечка конвенција која је била ратификована Уредбом Савезног извршног већа СФРЈ која је донесена 06. маја 1970. године у правном поретку Републике Србије има онај положај који је Устав одредио свим међународним уговорима, односно јаче је правне снаге у односу на законе и друге опште акте. Законско регулисање појма међународног уговора стога мора да буде у складу са одредбама Бечке конвенције. Нови Закон о закључивању и извршавању међународних уговора<sup>9</sup> усвојен 2013. одређује међународни уговор као уговор који Република Србија закључи у писаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, регулисан међународним правом, без обзира

---

<sup>6</sup>Више о таквим уговорима у З. Радивојевић, *Кодификација права уговора између држава и међународних организација или између међународних организација*, 1998

<sup>7</sup>Р. Етински, *Међународно јавно право*, 2004, 32

<sup>8</sup>З. Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном јавном праву*, 1996, 371, 380; Б. Јанковић, З. Радивојевић, *Међународно јавно право*, 2005, 22

<sup>9</sup>Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, „Службени гласник РС“ бр. 32/13

да ли је садржан у једном или више међусобно повезаних инструмената и независно од његовог назива. На основу изложене одредбе Закона, може да се утврди да је у унутрашњем правном поретку међународни уговор онај споразум који кумулативно испуни следеће критеријуме: а. да га је закључила држава као субјект међународног права; б. да је у писменом облику; в. да је, или да су, уговорни партнери субјекти међународног права; г. да је регулисан међународним правом. Закон о закључивању и извршавању међународних уговора у члану 2. став 2. изричито предвиђа да се у смислу тог закона, за међународне уговоре не сматрају протоколи, записници и други међународноправни акти које, ради извршавања међународних уговора, закључују органи овлашћени тим уговорима, а којима се не преузимају нове обавезе. У изложеној одредби Закона, важно је уочити да такве акте законодавац ипак квалификује **међународноправним актима**.<sup>10</sup>

## 2. УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ О МЕЂУНАРОДНИМ УГОВОРИМА И ПОЛОЖАЈ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА У ХИЈЕРАРХИЈИ ПРАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Устав Републике Србије сврстава међународне уговоре у изворе унутрашњег права. Према члану 16. ст.2. Устава, међународни уговори, заједно са општеприхваћеним правилима међународног права, саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Међународни уговори, према истој одредби Устава, морају бити у складу с Уставом. Члан 18. став 2. Устава предвиђа да се Уставом јемче и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајамчена, између осталог, и потврђеним међународним уговорима.

---

<sup>10</sup>На овом месту треба учинити једну важну напомену. Претходни Закон о закључивању и извршавању међународних уговора предвиђао је у члану 2. став 2. да се у смислу тог закона, за међународне уговоре не сматрају протоколи, записници и **други писани акти** које, ради извршавања међународних уговора, закључују органи овлашћени тим уговорима, а којима се не преузимају нове обавезе. Из одређења члана 2. став 2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, извело се гледиште према коме закључак да споразуми наведени у том члану Закона нису међународни уговори није у складу са Бечком конвенцијом – видети М.Булајић, „Међународни уговор и правни систем СФРЈ“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр.1-3, Београд, 1983, 176. Можда би наведени закључак могао да се односи и на нови Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, *a fortiori* што је у члану 2. ст.2. тог Закона прописано да се у смислу тог закона, за међународне уговоре не сматрају протоколи, записници и **други међународноправни акти** одређени том одредбом.

Члан 99. Устава одређује да Народна скупштина Републике Србије потврђује међународне уговоре *кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања*. О закону којим се уређује закључивање и потврђивање међународних уговора, према члану 105.ст3.т.6. Устава, Народна скупштина одлучује већином свих народних посланика.

У оквиру уређења надлежности Уставног суда, Устав је у члану 167. ст.1. т.1. предвидео да Суд одлучује о сагласности закона и других општих аката не само са Уставом, већ и са општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, док је т. 2. прописао да Суд одлучује о сагласности потврђених међународних уговора с Уставом. У осмом делу Устава који је посвећен уставности и законитости садржане су и одредбе члана 194.ст.4.према којима су потврђени међународни уговори део правног поретка Републике и не смеју бити у супротности са Уставом. Према ст.5 истог члана, закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју да буду у супротности са потврђеним међународним уговорима.

Изложене уставне одредбе заправо значе да су потврђени међународни уговори на хијерахијској лествици правног поретка Републике Србије изнад закона и других општих аката, али испод Устава. Међутим, у правном поретку Републике Србије, међународни уговори нису, са становишта своје правне снаге, јединствена категорија општих аката. Наиме, изложена одредба Устава према којој се уставом јемче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајамчена међународним уговорима, заправо значи да су одредбе међународних уговора којима се гарантују људска и мањинска права у Републици Србији исте правне снаге као и одредбе Устава.

Уколико се подробније сагледају изложене одредбе Устава, утолико се може уочити да Устав Републике Србије није прецизно одредио поједине појмове у вези са међународним уговорима, нити користи уједначену терминологију, тако да у вези са међународним уговорима постоје извесне системске нејсноће. Такви пропусти рађају извесне дилеме у погледу места међународних уговора у хијерархији унутрашњег права и у вези с начином њиховог закључивања.

Недоумице у вези са местом међународних уговора у хијерархији унутрашњег права и у погледу начина њиховог закључивања најпре проистичу из недовољно јасно опредељеног појма „потврђени међународни уговори“. Наиме, члан 99. Устава према коме Народна скупштина Републике Србије потврђује међународне уговоре *кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања*, системски одудара од осталих уставних решења. Изложена уставна одредба значи да нема уставне обавезе парламентарне уставноправне ратификације свих међународних уговора, односно оставља слободу законодавцу да законом

који се према члану 105. став 3. т.6. Устава доноси већином гласова свих народних посланика, одреди које међународне уговоре потврђује законодавна власт. Уколико се на основу изложене одредбе члана 99. Устава стане на становиште да су потврђени међународни уговори само они међународни уговори које потврди Народна скупштина Републике Србије, утолико се према члану 16. Устава долази до закључка да међународни уговори који нису прошли кроз процес парламентарне уставноправне ратификације, већ су уставноправно ратификовани на другачији начин, или уопште нису ратификовани, нису саставни део унутрашњег правног поретка Републике Србије!! И обрнуто: уколико се на основу изложене одредбе члана 99. Устава стане на становиште да се под потврђеним међународним уговорима могу сматрати како међународни уговори које потврди Народна скупштина, тако и други међународни уговори који се уставноправно ратификују на другачији начин, односно уколико се сматра да уставотворац изразом *«потврђивање»* није означио само парламентарно потврђивање међународних уговора, утолико се према члану 194. став 5. Устава долази до закључка да јачу правну снагу у односу на законе и друге опште акте у Републици Србији имају како међународни уговори које је потврдила Народна скупштина Републике Србије, тако и међународни уговори који су уставноправно ратификовани на другачији начин (нпр. уредбом Владе Републике Србије), или који чак уопште нису ни потврђени!! Изложени, велики системски пропуст Устава Републике Србије могао би се исправити на два начина: или променама устава и предвиђањем да јачу правну снагу од закона и других општих аката имају само међународни уговори које је потврдила Народна скупштина, или законом који према члану 105. став 3. т.6 уређује закључивање и потврђивање међународних уговора, предвидети да Народна скупштина потврђује све међународне уговоре, што само по себи нема потпуно оправдање, али што може да омогући да *сви* међународни уговори буду сматрани саставним делом унутрашњег правног поретка, а чиме би се избегла недоумица у погледу места међународних уговора у хијерархији унутрашњег правног поретка.

Уместо да изложену дилему разреши, или да је бар умањи, нови Закон о закључивању и извршавању међународних уговора додатно је усложнио питање шта се може сматрати *„потврђеним“* међународним уговорима. Наиме, Закон је у члану 14. ст.1. предвидео да Народна скупштина потврђује међународне уговоре војне, политичке и економске природе, уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију, уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона и уговоре којима се одступа од постојећих законских решења, док је у ставу 2. прописао да међународни уговори који не спадају у уговоре из става 1. тог члана не подлежу *поступку потврђивања!!!* Закон

међутим не само да није предвидео да одређени међународни уговори не подлежу парламентарном потврђивању, већ није предвидео никако потврђивање, дакле ни оно које би било у форми подзаконског акта. Напротив, према ставу 2. тог члана Закона, отим уговорима Влада **доставља информацију** надлежном одбору Народне скупштине. Дакле, законодавац је из правног поретка **изузео** велики број аката за које је изричито прописао да представљају међународне уговоре за које остаје отворено питање на који начин ће се примењивати и извршавати.<sup>11</sup> Да ствар буде још нејаснија заслужна је одредба члана 20. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора према којој се међународни уговори из члана 14. став 2. тог закона, дакле они који не подлежу парламентарном потврђивању, објављују у „Службеном гласнику Републике Србије – Међународни уговори“ у року од 30 дана од дана њиховог потписивања!!! Чини се да су изложена решења „зрела“ за уставносудско уклањање из правног претка Републике Србије јер стварају својеврсни „чардак ни на небу, ни на земљи“, односно корпус правних аката чија природа, евентуално ступање на снагу и начин извршавања представљају велику непознаницу и могућност значајног изигравања основних начела и вредности уставног поретка Републике.

### 3. ОТВОРЕНА ПИТАЊА УСТАВНОПРАВНЕ РАТИФИКАЦИЈЕ

Као што је истакнуто, неуједначена терминологија и системске нејасноће уставних и законских одредби рађају извесне дилеме и у вези с начином закључивања међународних уговора. У првом реду, реч је о одређеним аспектима уставноправне ратификације схваћене као пристанак, прихватање, потврђивање, одобрење садржаја и форме међународног уговора које даје орган, или више њих, одређен уставним поретком у циљу да сопствену државу обавезе на поштовање и извршавање међународног уговора.<sup>12</sup> Дилеме које терминолошке неуједначености и системске нејасноће важећих правних решења рађају у

---

<sup>11</sup>Слично је и са уставу непознатом категоријом „посебних међународних уговора о сарадњи“ коју Закон предвиђа у члану 19. Према том члану, органи државне управе могу са надлежним органима других држава закључивати посебне међународне уговоре о сарадњи (меморандуме о сарадњи, споразуме о сарадњи и др.) који очигледно не подлежу парламентарном потврђивању, јер се извештај о закљученом посебном међународном уговору, са текстом потписаног уговора доставља се Влади **ради упознавања**.

<sup>12</sup>Ј. Стефановић, *Уставно право ФНРЈ и компаративно*, 1950, стр.364-365 и J. Basdevant, *La Conclusion et la Redaction des Traités et des Instruments Diplomatiques Autres que les Traités*, *Recueil des Cours*, 15/1926, 577

вези с уставноправном ратификацијом односе се превасходно на питања начина евентуалног ратификовања међународних уговора чија би садржина спадала у домен *materiae constitutionis*.

У том смислу, најпре треба осветлити проблематику ратификације међународних уговора којима се јемче људска и мањинска права. Чланом 18. став 2. Устава предвиђено је да су људска и мањинска права зајамчена потврђеним међународним уговорима зајамчена и Уставом. Шта је прави смисао изложеног одређења? Чини се да је намера Устава да се људским и мањинским правима зајамченим међународним уговорима обезбеди *уставни ранг*. Да ли се уставни карактер људских и мањинских права садржаних у међународним уговорима обезбеђује само на основу изричите уставне одредбе или је потребно да парламентарна уставноправна ратификација међународних уговора који садрже људска и мањинска права буде спроведена по поступку који је предвиђен за промену Устава? Уколико се усвоји прво од изложених становишта, утолико је могуће да се парламентарна уставноправна ратификација спроводи у поступку предвиђеном за ратификовање свих међународних уговора. Уколико се пак приклони другом гледишту, утолико је неопходно да се ратификација међународних уговора који садрже људска и мањинска права и грађанске слободе спроводи не само у Народној скупштини по тежем поступку (двотрећинска већина), већ се, према члану 203. став 7. одвија и на референдуму. Чини се да одредба Устава о људским и мањинским правима и грађанским слободама која предвиђа да се Уставом јемче и као таква непосредно примењују права зајамчена не само општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, већ и законима (!!), пружа правни основ да се избегне тежак поступак потврђивања у форми промене Устава – уставни ранг људским и мањинским правима признаје се по слову изричите уставне одредбе и не проистиче из посебног поступка који обезбеђује уставни ранг.

Да ли би се истоветно резонување могло применити и на остале међународне уговоре чија би садржина спадала у домен *materiae constitutionis*? Будући да је Уставом предвиђено и референдумско изјашњавање грађана у поступку промене Устава, изложено питање се заправо односи на евентуалну потребу и могућност да се уставноправна ратификација таквих међународних уговора обави на референдуму. Устав Републике Србије у члану 108. став 1. предвиђа да Народна скупштина расписује референдум о питању из своје надлежности на захтев већине народних посланика или најмање 100 000 бирача. Изложена одредба Устава није јасна у погледу времена примене референдума (да ли је реч о претходном или накнадном референдуму), дејства референдума (да ли је конститутивни или аброгативни), и обавезности одлуке која је на њему



донесена (да ли је обавезујући или саветодавни). Чини се да је уставотворац сва назначена питања оставио на изјашњавање Народној скупштини приликом расписивања референдума. Изложена одредба устава јасна је само у погледу правног основа референдума. Уколико овлашћени субјекти захтевају референдум, утолико га Народна скупштина расписује што значи да је референдум обавезни. Да ли предмет референдума у Републици Србији може да буде уставноправна ратификација међународног уговора? У ставу 2. истог члана, Устав предвиђа да предмет референдума не могу да буду обавезе које произилазе из међународних уговора. Изложена одредба захтева посебну пажњу. Њеним језичким тумачењем долази се до закључка да предмет референдума не може да буде престанак међународног уговора. Устав предвиђа да предмет не могу да буду обавезе које произилазе из уговора. Да би обавезе произиласиле из уговора, уговор треба да буде важећи. Отуда следи да предмет референдума не могу да буду важећи уговори. Отворено је питање да ли ће будући сазиви Народне скупштине изложену одредбу тумачити тако да предмет референдума не могу да буду обавезе које произилазе из међународних уговора који још увек нису закључени, што би значило да уставноправна ратификација не може да буде предмет референдумског изјашњавања грађана. Чини се да намера уставотворца ипак није ишла толико далеко и да постоје међународни уговори у вези са којима се не поставља питање могућности да буду референдумски уставноправно ратификовани, већ пре да ли мора да буду подвргнути референдумском изјашњавању грађана у поступку уставноправне ратификације. Устав Републике Србије предвиђа у члану 203. став 7. да је Народна скупштина Републике Србије дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања, ако се промена Устава односи на преамбулу Устава, начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену устава. Имајући у виду да Устав у појединим члановима изричито предвиђа да се поједини закони доносе по поступку предвиђеном за промену Устава и да садржина тих закона могу да буде поједина од питања за које Устав у ревизионом поступку захтева референдумско изјашњавање грађана, јасно је да ће такви закони бити изнети на референдум (вдети текст који следи). Изложени став важи и за законе којима се потврђују међународни уговори којима се уређују поједина питања за која се захтева обавезни референдум, односно који се према уставним одредбама доносе по поступку предвиђеном за промену устава.

#### 4. „ПРАВНООБАВЕЗУЈУЋИ СПОРАЗУМ“

У склопу питања уређивања положаја Косова и Метохије Европска унија од Републике Србије захтева да са привременим институцијама самоуправе у Приштини закључи „правнообавезујући споразум“. Судаћи према најавама европских званичника, такав „правнообавезујући споразум“ још увек је „празан папир“, а Европска унија „нема унапред припремљено решење, већ све зависи од исхода дијалога“ који се води између Београда и Приштине. Уз навођење да „тај документ неће значити признање“, европски званичници истичу да "због поуке из прошлости, ЕУ неће прихватити ниједну нову чланицу без претходног решавања отворених билатералних питања".<sup>13</sup> Поједини представници чланица ЕУ, нарочито СР Немачке, јавно истичу да правнообавезујући споразум заправо треба да буде посвећен регулисању међусобних односа по моделу две Немачке који је установљен Основним уговором из 1972.<sup>14</sup> Највиши представници власти Републике Србије у време настанка овог рада још увек нису предочили своје виђење карактера и садржине „правнообавезујућег споразума“, али истичу да су против замрзнутог конфликта,<sup>15</sup> што заправо значи да су спремни да исход преговора с институцијама привремене самоуправе буде закључивање једног таквог споразума. Остављајући по страни важна правна питања да ли се политички разлози који мотивишу носиоце највише државне власти на закључивање таквог споразума (нпр. чланство у ЕУ) могу ставити изнад највиших Уставом опредељених вредности и на основу чега, заправо којег овлашћења ће се приступити закључивању таквог споразума супротно Уставом опредељеном модалитету регулисања суштинске аутономије КиМ (о чему ће више речи бити у одељцима који следе), за почетак ове анализе пажњу ваља усмерити на отворена питања смисла, а тиме и могуће садржине и карактера, заправо правне природе једног таквог споразума.

---

<sup>13</sup> Вид. „Нан о "pravno obavezujućem": Imamo samo prazan papir“ - [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=02&dd=08&nav\\_category=1262&nav\\_id=1356438](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=02&dd=08&nav_category=1262&nav_id=1356438), приступљено 15.03.2018.

<sup>14</sup> Вид. „Gabrijel doneo predlog- Srbija i Kosovo kao dve Nemačke?“ - [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=02&dd=16&nav\\_category=640&nav\\_id=1359418](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=02&dd=16&nav_category=640&nav_id=1359418), приступљено 20.03.2018.

<sup>15</sup> Вид. „Замрзнути конфликт није решење за Косово“ - <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:719732-> приступљено 15.04.2018.

Уколико се продубљеније размотре наводи европских званичника, упркос чињеници да се у њиховим изјавама не спомиње *међународноправно* обавезујући споразум, јасно се може закључити да је смисао закључивања једног таквог споразума између Србије и тзв.Косова решавање отворенх билатералних питања у контексту прикључења ЕУ. Имајући у виду да чланице ЕУ могу бити само државе, јасно је да „*решавање отворених билатералних питања*“ заправо значи решавање питања граница и чланства тзв.Косова у међународним организацијама, а чији је заједнички именитељ признавање међународноправног субјективитета тзв. Косова, без изричитог признавања његове државности од стране Републике Србије. Будући да би један такав споразум решавао питања која су по свом карактеру предмет међународноправног регулисања и уз евидентну чињеницу да такав споразум, по природи ствари, не би могао да буде регулисан правом Републике Србије, јасно се може закључити да би он, по својој правној природи, био *међународни уговор*.

У прилог изложеног схватања о смислу, садржини и правној природи евентуалног правнообавезујућег споразума иду и карактеристике модела две Немачке. Наиме, однос између две Немачке уговорно је регулисан тзв. Основним уговором из 1972. Имајући у виду да СР Немачка није признавала државност ДДР-а, поставило се питање да ли је Основни уговор међународни уговор на који треба применити уставна правила о закључивању међународних споразума. На уговор је примењен поступак који Основни закон СР Немачке предвиђа за међународне уговоре, тако да је Бундестаг 1973. законом потврдио Основни уговор. Баварска влада је тим поводом покренула поступак пред Савезним уставним судом. У својој одлуци из 1973. Савезни уставни суд СР Немачке је ипак био гледишта да је ДДР држава у смислу међународног права и да је као таква међународноправни субјект независно од његовог признавања. Према одлуци, СР Немачка није међународноправно признала ДДР, али је закључивање уговора, на посебан начин, имплицирало фактичко признање. Суд је закључио да однос између ДДР-а и СР Немачке *подлеже међународном праву* (подв.В.Ђ.), али да је садржински реч о односу «*interse*». <sup>16</sup>У коментарима одлуке истиче се да тумачење Савезног уставног судакоје је настојало да споразум изједначи са погодбом држава чланица у једној савезној држави, није спојиво са чињеницом да је првобитно, код обе државе, реч било о

---

<sup>16</sup> BverfGE 36,1

међународноправним субјектима који постоје независно од (међусобног) међународноправног признања.<sup>17</sup>

За разматрање питања садржине и правне природе евентуалног правнообавезујућег споразума од изузетног је значаја да се укаже на чињеницу да он не би био први споразум којим се уређују одређена питања између Београда и Приштине. Наиме, Бриселским споразумом, или Првим споразумом о принципима који регулишу нормализацију односа уређују се питања постојања заједнице општина са већинским српским становништвом, структуре власти те заједнице, надлежности заједнице, правне гаранције постојања заједнице које ће бити обезбеђене и уставноправним нормама „Косова“, функционисања полицијских снага на северу Косова, деловања судске власти, организације и спровођења локалних избора, обавеза страна у процесу евроинтеграција, итд. Бриселски споразум је постигнут уз посредовање ЕУ. Споразум су, у једном примерку, парафирали председник Владе РС у време његовог закључивања, и Висока представница ЕУ за спољну политику и безбедност, а у другом, председник «владе Косова» и Висока представница ЕУ за спољну политику и безбедност. Оба примерка Споразума су у истоветном тексту. У самом тексту Споразума ЕУ није изричито означена као страна споразума. Међутим, будући да је њен Високи представник парафирао споразум, јасно је да се може стати на становиште да је и ЕУ страна споразума. Заправо, већина одредби споразума представља паралелно, на први поглед унилатерално, али истоветно обавезивање две стране према ЕУ која се, у том смислу, појављује у улози носиоца права према странама споразума, нарочито у контексту одредбе Бриселског споразума према којој «стране неће блокирати, или подстицати друге да блокирају напредак друге стране на њеном путу ка ЕУ». Тим споразумом је предвиђен и механизам имплементације, а самим тим и начин њеног надгледања који је својствен међународним уговорима - тачком 15. прописано је да ће две стране, уз помоћ ЕУ, образovati Одбор за имплементацију. Упркос чињеници да Бриселски споразум, због свега што је изложено, има елементе међународног уговора,<sup>18</sup> он није потврђен у форми закона, већ се о њему Народна скупштина посредно изјашњавала у форми одлуке. Народна скупштина је на име на Другој посебној седници 26. априла 2013. усвојила Одлуку о прихватању Извештаја о досадашњем процесу

---

<sup>17</sup> Коментари одлуке у B.Simma, *DerGrundvertragunddasrechtdervölkerrechtlichen Verträge*, *Archivdes öffentlichenRechts* 100/1975, R.Geiger, *GrundgesetzundVölkerrecht*, 1994, 49 -51

<sup>18</sup> Вид.В.Ђурић, Бриселски споразум – поново смишљене смутње, *Српска политичка мисао* бр.4, Београд, 2014, 159-180

политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање ЕУ, укључујући процес имплементације постигнутих договора.<sup>19</sup> Будући да је текст тог споразума био саставни део Извештаја који је Народна скупштина својом Одлуком прихватила, постављало се питање да ли је на тај начин, супротно духу и слову Устава и супротно изричитим одредбама Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, Народна скупштина, уместо законом, један међународни уговор потврдила у форми одлуке. Изложено питање било је од значаја за заснивање надлежности Уставног суда Србије да оцењује уставност тог акта.<sup>20</sup> Било како било, Уставни суд Србије је потпуно погрешно и арбитрерно стао на становиште да нема надлежност да одлучује о уставности тог споразума због тога што он не представља међународни уговор, већ политички споразум, као и због тога што се, по схватању Суда, Бриселски споразум, закључак Владе о његовом усвајању и одлука Народне скупштине о прихватању Владиног извештаја о преговорима, не могу сматрати општим правним актима.<sup>21</sup> Управо се на основу свега изложеног може закључити да један *правнообавезујући споразум* чије се закључивање најављује, нарочито имајући у виду његов *међународноправни карактер*, мора бити уставноправно закључен и ратификован на другачији начин од Бриселског споразума, заправо на начин којим би му се, како у *међународном праву*, тако и у *правном поретку Републике Србије*, обезбедила обавезност!! Основно питање које се у вези с тим намеће је да ли је тако нешто у постојећем уставноправном систему Републике Србије уопште могуће и дозвољено и, уколико (ни)је, на који начин би га било могуће спровести??

Резолуција 1244 СБ УН предвиђа да ће КиМ имати суштинску аутономију у оквиру СР Југославије чији је Република Србија правни следбеник. У том смислу, било какво, макар и имплицитно, признавање, или саглашавање с међународноправним субјективитетом „Косова“ било би супротном том, једином до сада, усвојеном правнообавезујућем акту који третира статус КиМ!!! Према чл. 16. ст.1. Устава Републике Србије, спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права, тако да Србија не би могла

---

<sup>19</sup> Одлука о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање ЕУ, укључујући процес имплементације постигнутих договора, „Службени гласник РС“, бр. 38/13.

<sup>20</sup> В. Ђурић, „Контрола уставности међународних уговора у Републици Србији“ у Зборнику радова са Округлог стола „Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963.-2013.“, 136-161

<sup>21</sup> Закључак Уставног суда Србије, Јуо-247/2013, „Службени гласник РС“, бр. 13/15

да призна међународноправни субјективитет своје јужне покрајине, а да тиме не наруши Резолуцију 1244 СБ УН, а последично и свој Устав.

Правнообавезујући споразум између Републике Србије и тзв.Косова са могућим карактеристикама које су у претходном тексту изложене, не би могао бити закључен у оквиру постојећег уставноправног поретка Републике Србије ни због тога што је то у директној супротности са чл. 181. Устава према коме аутономне покрајине могу сарађивати са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава и то само у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. Дакле, у уставноправном поретку Републике Србије нема могућности да држава закључује било какве, а нарочито не споразуме који би имали елементе међународног уговора са нижим нивоима организовања власти.

Једини уставноправо прихватљив начин решавања питања која спадају у оквир суштинске аутономије АП Косово и Метохија је онај који је прописан чланом 182. ст.2. Устава према коме ће се таква суштинска аутономија регулисати искључиво посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. У вези с изложеном одредбом чл. 182. ст.2. Устава, а у контексту евентуалног правнообавезујућег споразума с тзв. Косовом, треба размотрити неколико важних питања. Наиме, на основу изложене одредбе чл. 182. Устава јасно је да су сва питања у вези с КиМ *materiae constitutionis*, те да би било какав покушај евентуалног третирања таквог правнообавезујућег споразума као међународног уговора који не захтева доношење нових или измену важећих закона, а што би према чл. 14. ст.2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора отворило могућност да се о таквом споразуму Народна скупштина и не изјашњава, било уставноправно неприхватљиво. С друге стране, могло би се поставити питање да ли би закон којим се потврђује, односно уставноправно ратификује правнообавезујући споразум који има карактеристике међународног уговора између Београда и Приштинемогао да се сматра уставним законом којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија?

Начелно посматрано, таква могућност постоји, али у том случају такав закон мора бити донесен по поступку за промену Устава. Будући да Устав прописује два различита поступка за своју промену, могло би се поставити питање по којем поступку би се одлучивало о усвајању таквог закона? С једне стране, имајући у виду да је одредба која регулише усвајање овог закона сврстана у поглавље о територијалној организацији и да Устав не помиње територијалну организацију као питање о којем се, у поступку ревизије Устава, мора расписати обавезни накнадни уставни

референдум, могло би се резонovati да би се такав закон донео по процедури за промену Устава која не предвиђа обавезни већ факултативни уставни референдум.<sup>22</sup> Заговорници таквог става могли би да истичу и да Устав предвиђа да предмет референдума не могу бити обавезе које произилазе из међународних уговора (видети претходни текст). С друге пак стране, полазећи од чињенице да Устав у чл.203.ст.7. прописује да је Народна скупштина дужна да акт о промени Устава стави на републички референдум ради потврђивања ако се промена Устава, између осталог, односи на уређење власти под којим се не могу сматрати само одредбе Петог дела Устава чији је рубрум „Уређење власти“, заправо под којим се не може сматрати само уређење *централне власти*, већ и *територијално уређење*, односно одредбе садржане у Шестом делу Устава, јасно се може утврдити да би такав закон требало да буде предмет референдумског изјашњавања грађана. Системско тумачење Устава подржава такав закључак. Наиме, из свих уставних одредби које се односе на КиМ проистиче да је оно саставни део територије Србије и да, у оквиру постојећег уставног система, може само да има положај *суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије, а што је изричито наведено у Преамбули*, за чију се промену захтева обавезни уставни референдум. Такође, на основу одредби садржаних у начелима Устава према којима сувереност потиче од грађана који је, између осталог, врше и референдумом, као и оних према којима ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана који уједно имају и право на покрајинску аутономију, а за шта је, у ревизионом поступку, предвиђен обавезни уставни референдум, јасно је да би закон којим се потврђује правнообавезујући споразум морао бити предмет референдумског изјашњавања грађана. Штавише, несумњиво је да „суштинска“ аутономија представља извесно ограничење промена Устава не само у формалном смислу, јер опредељује поступак доношења закона којим се та аутономија уређује, већ и у материјалном смислу, јер важећи Устав очигледно не прихвата аутономију која би задирала у постојеће државно уређење Републике, односно која би нарушила јединство и недељивост територије (чл.8.ст.1.) и јединство правног поретка (чл.194.ст.1). Имајући у виду све изложене уставне одредбе, може се стати на становиште да би закључивање једног таквог правнообавезујућег споразума заправо представљало разградњу целокупног уставноправног система Републике Србије и да се ни на који начин не би могло сматрати парцијалном

---

<sup>22</sup> У научним коментарима Устава су такви ставови већ изнесени – вид. М.Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, 233

уставном променом, већ би изискивало доношење потпуно новог устава. Да ли је то заиста потребно и да ли је наше друштво спремно за то, питања су која увелико превазилазе домен правне анализе. Оно што је међутим правно неспорно је да на њих једино могу да одговоре грађани као носиоци суверености.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Устав Републике Србије није прецизно, нити системски квалитетно уредио поједина питања у вези са појмом међународних уговора, њиховом уставноправном ратификацијом и статусом у унутрашњем праву, заправо положајем у хијерархији правних аката. Помањкање системског квалитета уставних одредби о међународним уговорима огледа се у решењима према којима су само потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије, при чему уставотворац није одредио садржину појма „потврђивање“, истовремено одређујући да Народна скупштина потврђује само оне уговоре за које је законом предвиђена обавеза потврђивања уз нејасноће у погледу могућности да међународни уговори буду уставноправно ратификовани на референдуму. Помањкању системског квалитета доприносе и решења садржана у Закону о закључивању и извршавању међународних уговора према којима међународни уговори који не спадају у уговоре које потврђује Народна скупштина не подлежу никаквм **поступку потврђивања**, дакле ни оном које би било у форми подзаконског акта.

Упркос системских нејасноћа које у вези с међународним уговорима постоје, у уставноправном поретку Републике Србије, изузев у случају грубе злоупотребе таквих нејасноћа и надлежности државних органа, није могуће закључити и, по поступку који је предвиђен за све остале међународне уговоре, уставноправно ратификовати споразум с тзв. Косовом који би имао карактер *међународноправо обавезујућег споразума*, а да се притом не наруше уставне одредбе. Начелно посматрано, једина формална могућност уставноправне ратификације таквог споразума би постојала у случају да се закон којим се он потврђује сматра уставним законом којим ће се уредити суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија и који би свакако морао бити предмет обавезног референдумског изјашњавања грађана. Међутим, чак и у таквом случају, уставноправна ратификација међународноправо обавезујућег споразума са тзв. Косовом би била под озбиљним знаком питања у погледу материјалне уставности, јер важећи Устав не прихвата аутономију која би задирала у постојеће државно уређење Републике, односно која би нарушила јединство и недељивост њене територије и јединство правног поретка. У том смислу, може се стати на становиште да би закључивање једног



таквог правнообавезујућег споразума заправо представљало разградњу целокупног уставноправног система Републике Србије и да се ни на који начин не би могло сматрати парцијалном уставном променом, већ да би изискивало доношење потпуно новог устава.

## ЛИТЕРАТУРА

- Булајић Милан, „Међународни уговор и правни систем СФРЈ“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр.1-3, Београд, 1983.
- Етински Родољуб, *Међународно јавно право*, Нови Сад, 2004.
- Јанковић Бранимир, Радивојевић Зоран, *Међународно јавно право*, Ниш, 2005.
- Пајванчић Марјана, *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009.
- Радивојевић Зоран, *Кодификација права уговора између држава и међународних организација или између међународних организација*, Ниш, 1998.
- Радивојевић Зоран, *Уговори међународних организација у савременом међународном јавном праву*, Ниш, 1996.
- Стефановић Јован, *Уставно право ФНРЈ и компаративно*, 1950.
- Ђурић Владимир, Бриселски споразум – поново смишљене смутње, *Српска политичка мисао* бр.4, Београд, 2014.
- Ђурић Владимир, Контрола уставности међународних уговора у Републици Србији, Зборник радова са Округлог стола „Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права 1963.-2013.“ Београд, 2013.
- Basdevant Jules, *La Conclusion et la Redaction des Traites et des Instruments Diplomatiques Autres que les Traites*, *Recueils des Cours*, 15/1926.
- Geiger Rudolf, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 1994.
- Öhlinger Theo, *Der völkerrechtliche Vertrag im statlichen Recht*, Wien-New York, 1973.
- Reichel Gerhard Hans, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 1949*, 1967.
- Sinna Bruno, *Der Grundvertrag und das recht der völker rechtlichen Verträge*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 100/1975.

**Vladimir DJURIĆ**

Research Fellow

Institute of Comparative Law Belgrade

**INTERNATIONAL TREATIES IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM  
OF THE REPUBLIC OF SERBIA  
- facing the conclusion of the legally binding agreement on Kosovo and  
Metohija -**

**Summary**

In this paper, the author considers issues of the definition, conclusion procedure, more precisely constitutional-legal ratification, and place of international treaties within the constitutional system of the Republic of Serbia. The analysis of these issues was made in the context of the announcement of the conclusion of a legally binding agreement on Kosovo and Metohija. The conclusion of the analysis is that in the existing constitutional legal framework it is not possible to conclude such an agreement and that its conclusion would require the adoption of a completely new constitution of the Republic of Serbia.

**Key words:** *international treaties, the Constitution of the Republic of Serbia, legally binding agreement, Kosovo and Metohija.*

---

Рад је предат 2. маја 2018, а након мишљења рецензената одлуком одговорног уредника одобрен за штампу.