

САВЕЗ УДРУЖЕЊА ПРАВНИКА
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

XXIX БУДВАНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ
5 – 9. ЈУН 2026. ГОДИНЕ

АКТУЕЛНОСТИ У ЗАКОНОДАВСТВУ И ПРАВНОЈ ПРАКСИ

НОВИЈЕ ТЕЖЊЕ У СРПСКОМ ПРАВУ, РЕГИОНУ И
ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

ЗБОРНИК РАДОВА



Београд
2026.

**САВЕЗ УДРУЖЕЊА ПРАВНИКА
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

**XXIX БУДВАНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ
Будва, 5 – 9. јун 2026. године**

**РЕДАКЦИОНИ ОДБОР
Проф. др Рајко Кузмановић
Проф. др Витомир Поповић
Проф. др Миодраг В. Орлић
Проф. др Илија Бабић
Предраг Трифуновић**

**ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК
Проф. др Миодраг В. Орлић**

**ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАРИ
Јасмина Јовановић
Владимир Главина**

**ИЗДАВАЧ
Удружење правника Србије**

**ПРИПРЕМА И ШТАМПА
ЈАСЕН, Београд**

**ТИРАЖ
300**

Др Владимир Ђурић¹

**УСТАВНОСТ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА У
ЦРНОЈ ГОРИ²**
**Пример Споразума о сарадњи у области туризма и развоја
некретнина између Владе Црне Горе и Владе Уједињених
Арапских Емирата –**

АПСТРАКТ

Међународни уговори представљају важан део свакој правној поретка. У Црној Гори, они су форма која може, у зависности од своје садржине, бити на различите начине уставноправно потврђена и тиме, по исцупувању међународноправних услова, постати саставни део правној поретка. Као саставни део правној поретка, међународни уговори имају примат над законодавством, али морају бити у сагласности са Уставом и то како у погледу својих формалних, тако и у погледу својих материјалних карактеристика. Уставни суд ЦГ стоји на неоправданом становишту да у погледу контроле њихове уставности међународни уговори подлежу само контроли формалне уставности. Пример оцене уставности Споразума о сарадњи у области туризма и развоја некретнина између Владе Црне Горе и Владе Уједињених Арапских Емирата само је потврдио општу поделу која тим поводом постоји у Црној Гори.

Кључне речи: устав, уставност, међународни уговори,

¹ Научни саветник Института за упоредно право у Београду, e-mail: v.djuric@iup.rs, <https://orcid.org/00000002-8040-9134>.

² Овај рад настао је као резултат истраживања у оквиру пројекта „Право и циљеви одрживог развоја: Први део” који у 2026. години спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200049 од 5. 2. 2026.).

1. ПОЈАМ МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА

Међународно право одређује појам међународног уговора у Бечкој конвенцији о уговорном праву из 1969. и Конвенцији о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. Према Бечкој конвенцији, међународни уговор је „међународни споразум закључен именовано између држава и који је реџулисан међународним љравом, било да је садржан у једном инсџрументу или у два или више инсџрумената међусобно љовезаних, без одзира на његов љоседан назив”. Конвенција из 1986. дефинише међународни уговор истовешно као и Конвенција из 1969, осим што, имајући у виду љредмети који реџулише, љредвиђа да се уговори закључују између једне или више држава и једне или више међународних организација, или између самих међународних организација. Према члану 2. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени лист ЦГ” бр.77/2008), међународни уговор је уговор који Црна Гора закључи у љисаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, реџулисан међународним љравом, садржан у једном или више међусобно љовезаних докумената, без одзира на његов назив (споразум, конвенција, пакт, повеља, конкордат, протокол, меморандум, декларација). Према ставу 2. истог члана, не сматрају се међународним уговорима протоколи, записници или други писани акти које ради извршавања међународних уговора закључују органи овлашћени тим уговорима, као и други међународни акти које закључују органи државне управе у оквиру своје надлежности, а којима се не преузимају нове обавезе за државу.³

³ О теоријском појму међународних уговора више у Владимир Ђурић, *Устави и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд, 2007.

2. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ И УНУТРАШЊЕ ПРАВО ЦРНЕ ГОРЕ

2.1. Устав и међународни уговори

У већем броју одредби, Устав Црне Горе (даље ЦГ) спомиње међународне уговоре.

Најпре, у члану 9. чији је рубрум „правни поредак” Устав предвиђа да су потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни део унутрашњег правног поретка, да имају примат над домаћим законодавством и да се непосредно примењују када односе уређују друкчије од унутрашњег законодавства. У члану 17. чији је рубрум „основ и једнакост” и којим започињу заједничке одредбе у другом делу Устава који је посвећен људским правима, прописано је да се права и слободе остварују на основу Устава и потврђених међународних споразума, као и да су сви пред законом једнаки, без обзира на било какву посебност или лично својство. Према члану 82. чији је рубрум „надлежност” Народне скупштине, тачка 17. Народна скупштина потврђује међународне уговоре. Према члану 100. Устава, у надлежност Владе спада, између осталог, да, према тачки 4. закључује међународне уговоре. Према начелима судства која су регулисана у члану 118. став 2. предвиђено је да суд суди на основу Устава, закона и потврђених међународних уговора. Према члану 145. који уређује сагласност правних прописа, закон мора бити сагласан са Уставом и потврђеним међународним уговорима, док други пропис мора бити сагласан са Уставом и законом. Чланом 149. уређена је надлежност Уставног суда ЦГ који према тачки 1. одлучује о сагласности закона са Уставом и потврђеним и објављеним међународним уговорима. У ставу 1. члана 152. који уређује престанак важења прописа након одлуке Уставног суда предвиђено је да кад Уставни суд утврди да закон није у сагласности са Уставом и потврђеним и објављеним међународним уговорима, односно да други пропис није сагласан са Уставом и законом, тај закон и други пропис престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда.

На основу изложених одредби Устава ЦГ може се стати на становиште да је материја која је од значаја за закључивање и извршавање међународних уговора његовим одредбама веома начелно, а могло би се додати и несистемски, уређена. Наиме,

осим појма међународни уговор, Устав у члану 17. садржи и одређење *међународни споразум*, па се поставља питање да ли је међународни споразум категорија која је шира, или пак ужа у односу на међународни уговор, нарочито због тога што се остваривање људских права и слобода врши на основу Устава и међународних споразума. По среди је грешка у изражавању, те су међународни споразуми само један вид међународних уговора другачије назван због тога што се остваривање права и слобода врши управо на основу њих.

Много је озбиљнији проблем што се у појединим одредбама Устава наводе само *пошврђени*, док се у осталим одредбама спомињу *пошврђени и објављени* међународни уговори. Будући да међународни уговори који су потврђени, али не и објављени не могу бити део унутрашњег правног поретка, што проистиче из члана 9. Устава, основано се поставља питање да ли се људска права и слободе остварују само на основу таквих уговора, да ли суд суди на основу потврђених, али не и објављених уговора и да ли закон мора бити у сагласности са таквим, потврђеним, али не и објављеним, уговорима!!!

Већ на основу овог летимичног прегледа, јасно је да је материју која је од значаја за закључивање и извршавање међународних уговора морају регулисати и законске одредбе. Но, пре њихове анализе, требало би уочити још једну важну димензију. Наиме, Устав ЦГ садржи и одредбе о међународном праву, међународним организацијама и уопште о суверености ЦГ које су, иако се у њима не спомињу међународни уговори, од значаја за ову проблематику. Реч је о одредбама чланова 12, 15, 56, 61, 79.т.12, 91, 95, 100, 129 и 130. У сваком од тих чланова могуће је пронаћи одговарајући нормативни „простор” и за регулисање те материје на основу међународног уговора.

Осим свих наведених случајева, у сваком Уставном спомињању *закона* могуће је да је реч о закону којим се потврђује неки међународни уговор. Штавише, материја коју уређују међународни уговори може бити и шира и регулисати и оно што спада, примера ради, и у први део Устава. Самим тим, јасно је да међународни уговор, по својој садржини, а и форми, може бити противустанован и, с тим у вези, поставља се питање реакције надлежних црногорских органа. Но, пре него што размотримо то питање, потребно је да сагледамо законска решења о међународним уговорима.

2.2. Законска решења о закључивању и извршавању међународних уговора

Закон о закључивању и извршавању међународних уговора (Сл. лист ЦГ бр. 77/2008) према члану 1. уређује поступак закључивања, потврђивања и извршавања међународних уговора, као и друга питања у вези са ступањем на снагу, објављивањем, изменама и престанком важења међународних уговора. Правила о покретању поступка за закључење међународног уговора садржана су у члану 5, Закона према коме поступак за вођење преговора и закључивање међународног уговора покреће Влада ЦГ, по сопственој иницијативи или на предлог органа државне управе. Влада ЦГ може да покрене поступак за вођење преговора и закључивање међународног уговора на иницијативу председника ЦГ или Скупштине ЦГ.

Основа за вођење преговора и закључивање међународног уговора предвиђена је чланом 6. Закона према коме је утврђује Влада, на предлог надлежног министарства. Предлог основе према ставу 2. истог члана, садржи решења за низ питања, а посебно *да ли закључивање међународног уговора захтева измену важећих или доношење нових прописа*. Дакле, међународни уговор би, између осталог, требало да почива на одговарајућем уставном основу и да се за њега са сигурношћу може утврдити да ли захтева измену важећих или доношење нових прописа. Према одредбама члана 7. Влада може овластити шефа делегације да потпише међународни уговор чија је *садржина* у складу са основом, што заправо даје основ за *поштовање шефа делегације који процењује материјалну усклађеност уговора са основом за вођење преговора*.

Након завршених преговора, делегација ЦГ, према члану 12. Закона, подноси Влади извјештај. Ако Влада оцијени да је усаглашени текст међународног уговора у складу са утврђеном основом, одредиће лице које ће га потписати. У случају да преговори нису успешно окончани, делегација ЦГ ће, у извештају из става 1 овог члана, посебно образложити разлоге за неуспех преговора и предложити даље поступање. Дакле, и по завршеним преговорима оцењује се материјална усклађеност уговора са основом за вођење преговора.

Потврђивање међународног уговора регулисано је чланом 14. Закона. Према том члану, Скупштина ЦГ потврђује међународне уговоре који *захтевају доношење нових или измену важећих закона*, међународне уговоре који се тичу *присјужања војничким или војним савезима*, као и међународне уговоре чијим је одредбама

изричито предвиђено њихово потврђивање. Прво од питања која намеће изложена одредба је њена усклађеност са Уставним одређењем према коме Скупштина потврђује *све* међународне уговора. *Чини се да је сужавање круга међународних уговора на наведене категорије суверено Уставним одредбама!!!* Но, чак и ако би се изложени закључак оставио по страни, из изложене законске одредбе несумњиво следи да међународни уговори *морају бити у складу са Уставом, како у формалном, тако, бар када су у вези са савезима, и у материјалном смислу.* Наиме, чини се да не би било дозвољено потврђивање међународног уговора који би, супротно члану 15. став 4. Устава подразумевао закључивање савеза који би подразумевао губитак независности и пуног међународног субјективитета ЦГ! Потврђивање међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важећих закона је нужно због хијерархијског примућства међународних уговора у односу на законе која је последица члана 9. Устава.

Веома важан члан за сагледавање материја од значаја за закључивање и извршавање међународних уговора је онај који је посвећен сукцесији међународних уговора. Члан 20. Закона прописује да се на сукцесију међународних уговора примјењују правила међународног права, *ако ти уговори нису у суверености са Уставом и правним поретком ЦГ.* Дакле, позивање на потребу да уговори који су обухваћени сукцесијом буду у складу са Уставом и правним поретком ЦГ сугерише и *начелну сувереност Устава над међународним уговорима у оквиру правног поретка ЦГ! Другим речима, уговори обухваћени сукцесијом су у складу са Уставом ЦГ и то како у формалном, тако и у материјалном смислу.*

Објављивање закона о потврђивању међународног уговора регулисано је чланом 21. Закона према коме се закон о потврђивању међународног уговора објављује у Службеном листу ЦГ - Међународни уговори пре његовог ступања на снагу по међународном праву.

3. ОТВОРЕНА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА ЗАКЉУЧИВАЊЕМ И ИЗВРШАВАЊЕМ МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА У УНУТРАШЊЕМ ПРАВУ

Поједина питања у вези са закључивањем и извршавањем међународних уговора у унутрашњем праву ЦГ изискују додатну анализу. Реч је о материји која није изричито регулисана одредбама унутрашњег права.

3.1. Већина која је потребна за потврђивање међународног уговора

Иако је чланом 82. т. 17. Устава прописано да Скупштина потврђује међународне уговоре, у члану 91. који уређује питање одлучивања у Скупштини, материја међународног уговора није споменута. Другим речима, није најјасније којом већином се усваја закон којим се потврђује међународни уговор. Изложена правна празнина, ако је уопште реч о правној празнини (видети даљи текст), би се могла тумачити на начин да се већина која је потребна за одлучивање, а која је наведена у члану 91. односи и на међународне уговоре. Другим речима, Скупштина би одлучивала већином гласова присутних посланика на седници којој присуствује више од половине свих посланика. Међутим, судећи према наставку изложене норме којим је предвиђено да се на изложени начин одлучује, али само ако Уставом није друкчије одређено, мишљење се може променити и за потврђивање међународног уговора, *већ у зависности од његове садржине*, захтевати другачија већина. У том смислу, упућујемо на наставак члана 91. Устава којим је, између осталог, предвиђена посебна већина када се одлучује о законима којима се уређују имовинска права странаца. *Дакле, могло би се истаћи да се, судећи према садржини уговора, врши и његово парламентарно потврђивање. Изложене већине предвиђене Уставним одредбама из члана 91. би требало да се односе и на међународне уговоре. Штавише, међународни уговори којима се мења или доуњује уставна материја, би требало да буду потврђени већином и у поступку предвиђеном за промену Устава.* Да је изложени закључак у свему тачан, речито потврђује и следеће резонување. Наиме, према Закону о закључивању и извршавању међународних уговора, закон

о потврђивању може да садржи и друге одредбе које се односе на: резерве и интерпретативне изјаве уз тај међународни уговор; одредбе о обезбеђењу финансијских средстава за извршавање међународног уговора и о органима надлежним за његово спровођење. Имајући у виду могућност да закон о потврђивању садржи одредбе које се односе на резерве и интерпретативне изјаве, јасно је да такав закон мора бити усвојен већином која се захтева за доношење закона из области која је регулисана међународним уговором, јер ће се резерве и интерпретативне изјаве односити на ту материју.

3.2. Међународни уговор као саставни део унутрашњег правног поретка

Према члану 9. Устава, најпре се може закључити да су потврђени и објављени међународни уговори *саставни део унутрашњеј правној поретку*. Такво одређење заправо значи неколико прожетих ствари.

Најпре, будући да је међународни уговор саставни део унутрашњег правног поретка, то значи да се у *унутрашњем поретку примењује међународни уговор, а не норма унутрашњеј поретку која садржински одговара решењима садржаним у уговору*.

С друге пак стране, то што је међународни уговор саставни део унутрашњег правног система *не значи да не постоје посебна правила у вези с његовим извршавањем*. Другим речима, на могућност привремене примене, ступања на снагу, сукцесију, одређена питања у вези са објављивањем, итд. примењују се посебна решења која су предвиђена унутрашњим правом ЦГ и која су садржана у Закону о закључивању и извршавању међународних уговора.

Будући да је саставни део унутрашњег правног поретка, међународни уговор мора имати *одговарајуће место у оквиру (хијерархије) унутрашњеј правној поретку*. Другим речима, међународни уговор се мора уподобити сагласности правних прописа која постоји у Црној Гори! Штавише, и појединачни правни акти донети на основу међународног уговора морају бити са њим сагласни и уживају судску заштиту. Такође, питања објављивања, ступања на снагу и забране повратног дејства важе и за међународни уговор као саставни део унутрашњег правног система, односно, као што је истакнуто, важе у складу са Законом о закључивању и извршавању међународних уговора.

3.3. Место међународног уговора у хијерархији унутрашњег правног поретка

Будући да је саставни део унутрашњег правног поретка, намеће се потреба утврђивања тачног положаја међународног уговора у његовој хијерархији.

Према члану 9. Устава, потврђени и објављени међународни уговори имају *примат над домаћим законодавством*. То заправо, начелно, значи да су потврђени и објављени међународни уговори *јаче правне снаге у односу на законе*. Другим речима, закони морају, како у погледу својих формалних, тако и својих материјалних карактеристика, бити у складу са међународним уговорима. То речито изражава и одредба члана 149. став 1. т.1. Устава према којој Уставни суд *одлучује о сагласности закона са Уставом и потврђеним и објављеним међународним уговорима*. Но, тај однос је начелно посматрано такве правне природе. Наиме, кључна реч у овом контексту је *примат*. Уживајући примат над обичним законима, међународни уговор није увек и у свему основ за оцену сагласности обичног законодавства с њим. Наиме, *постоје међународни уговори који су билатералне природе и због тога чине један посебан правни режим нису увек таквог карактера да представљају основ за одлучивање о сагласности обичних закона са њима*. Примат и основ контроле нису изједначени. Другим речима, у случају укрштања правила *lex specialis derogat legi generali, lex superior derogat legi inferiori, lex posterior derogat legi priori*, би требало стати на становиште да *lex posterior generalis non derogat legi prior specialis* и *lex superior specialis non derogat legi inferiori generalis!*⁴

Кључно питање у вези с положајем међународних уговора у хијерархији унутрашњег правног поретка је њихов однос према Уставу ЦГ.⁵ Наиме, као што је то у претходном тексту изречено, *међународни уговори могу не само формално, већ и материјално, садржински, бити сувројни Уставу ЦГ. У таквом случају би неизоставно било могуће, али и пожељно да се врши контрола њихове уставности, односно сагласности са Уставом. До такве контроле би се дошло кроз контролу сагласности закона којим*

⁴ Ђурић, *Устав и међународни уговори*, стр. 325

⁵ Примера ради, поједини коментари Устава ЦГ истичу да се непрецизност одредби у погледу односа са Уставом додатно усложњава ако се системски тумачењем Устава доведу у везу са чл. 145. и чл.149. Устава, што може имати за последицу разлике у интерпретацији и тумачењу – вид. Младен Вукчевић, *Коментари Устава Црне Горе*, Друго осавремено издање, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, 2021, стр. 70

се међународни уговор појављује, будући да је њексји међународној уговора саставни део њаквој закона.

Међутим, Устав ЦГ у члану 149.у којем нормира надлежност Уставног суда ЦГ не садржи изричиту, *expressis verbis* норму према којој би Уставни суд одлучивао о сагласности међународног уговора са Уставом. Изостанак такве норме не значи нужно и развлашћивање Уставног суда. Наиме, а ствар је јасна и из упоредноправних искустава (нпр. СР Немачке – видети даљи текст), закон о потврђивању је пренос и предавање текста међународног уговора унутрашњем правном поретку, а с тим и свему што такав правни поредак подразумева. Разуме се, основ сваког цивилизованог правног поретка је највећа правна снага Устава и контрола формалне и материјалне уставности аката који су слабије правне снаге од Устава. У њом смислу, јасно је да би контрола формалне и материјалне уставности међународних уговора који су слабије правне снаге од Устава, била не само могућа, већ и прихватљива и нужна. Разуме се, у случају међународних уговора који су једнаке правне снаге с Уставом, а њо заправо зависи од њихове садржине, њачније материје коју уређују, њаква контрола би била могућа само у погледу формалне уставности. Изложени закључци су нужни, оправдани и њачни, јер је међународни уговор саставни део унутрашњеј правној поретка ЦГ!

3.4. Непосредна примена међународног уговора када односе уређује друкчије од унутрашњег законодавства

Члан 9. Устава прописује да се међународни уговор *непосредно примењује када односе уређује друкчије од унутрашњеј законодавства*. Судаћи према изложеном, четири групе питања завређују посебну пажњу у вези са предметним одређењем – ко одређује појам непосредне примене, шта се сматра непосредном применом, које односе би међународни уговор требало да регулише другачије од законодавства и шта се сматра појмом унутрашњег законодавства.

У погледу питања ко одређује појам непосредне примене, дилема је да ли се непосредна примена одређује само са становишта међународног или и са становишта унутрашњег права. Преовлађујућа схватања су да намера уговорних страна није једини критеријум на основу кога се утврђује непосредна применљивост уговора, те да од способности уговора да буде непосредно примењив зависи овај концепт. Другим речима, и национални органи су релевантни за одређивање овог појма. То посебно важи за ЦГ у којој је Уставном

одредбом утврђен концепт непосредне применљивости међународног уговора за који је прелиходно утврђено да је део унутрашњеј правној поретка.

Разликовање између уговора који имају непосредну и посредну примену уочено је и у теорији и уставној пракси других држава. У СР Немачкој стоји се на становишту да су уговори који имају посредну примену они за чију примену је потребно предузети нарочите, претходно утврђене мере.⁶ Често се посредном применом уговора сматра неопходност доношења посебног закона којим се стварају услови за примену уговора, зато што уговор захтева ново законодавство.⁷ Нешто шире је схватање према коме својство непосредне примењивости норма међународног уговора стиче „када ујавна власт и судство у оквиру државе сме да из уговора изведе јавно дејство за појединачни случај”, односно, обрнуто, када појединац може да се пред државним ујавним и судским властима позове на уговорни пројис.⁸ Захтевају ли одредбе уговора, по својој садржини или намери уговорних страна, ближе одредбе садржане у актима државних органа СР Немачке, уговор је посредно применљив.⁹ У сваком случају, могли бисмо закључити да је *нејосредна примена међународног уговора она која не захтева доношење посебног закона, тачније која омоћућава судским и ујавним органима да међународни уговор примене на појединачне јавне ситуације.*

У ЦГ за концепт непосредне примене међународног уговора од пресудног значаја је да *односе урећује другачије* од унутрашњег законодавства. Прво од питања које нас у контексту назначеног одређења занима јесте шта се сматра *односима који се урећују?* У основи, одговор на изложено питање јесу *друштвени односи*, јер само они могу бити правним нормама *урећени* на одређени начин. Урећивање значи *реулисање*, тачније *одрећивање онога што друштвени однос према норми треба да буде*. При томе довољно је да је само један однос другачије урећен. Посебно питање међутим јесте *стийен друкције одрећености*, тачније питање у којој мери су друштвени односи урећени *друкције?* Да ли је у питању урећивање на *друкцији начин* или на *друкцији обим*, односно *стийен?* Да ли је сваки билатерални уговор по природи ствари другачије урећивање друштвених односа? Мишљења смо да се на одређено питање не

⁶ Rudolf Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 1994, S. 1 стр. 75.

⁷ Hans D.Treviranus, Hubert Beemelmans, *Germany in National Treaty Law and Practice*, I, 1995, стр. 51.

⁸ Geiger, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 1994, S. 161

⁹ *Ibid.*

може унапред дати јединствен одговор за све међународне уговоре и да је у основи то питање за надлежне државне органе, у првом реду за судску власт приликом разматрања сваког међународног уговора понаособ. Разуме се, за уређивање чисто политичких односа, ова се дилема не може односити.

Унутрашње законодавство које се помиње у назначеној одредби јесте сво законодавство ЦГ, како у формалном, тако и у материјалном смислу. Дакле, у питању је законодавство одређено чланом 16. Устава, тачније скуп свих аката којима се, у складу са Уставом, уређују у том члану дефинисана питања.

3.5. Правна природа закона о потврђивању међународног уговора

Све што је до сада изложено нас наводи на закључак да је закон којим се врши потврђивање међународног уговора у ЦГ заправо формални закон унутрашње државе којим се даје сагласност за међународноравну ратификацију, односно међународно потврђивање међународног уговора. То је јасно и на основу саме садржине таквог закона, јер, према члану 15. став 2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, закон о потврђивању међународног уговора садржи: пун назив међународног уговора и, по потреби, пратећих прилога, место и датум потписивања и његове потписнике; текст међународног уговора на црногорском, односно преводу на црногорски језик и/или једном од језика оригинала ако то није црногорски и одредбе о ступању на снагу закона. Дакле, закон о потврђивању је формални закон који ступа на снагу раније од самог међународног уговора и чији је смисао давање сагласности за међународну ратификацију.

С друге стране, такав закон садржају међународног уговора имају важност као унутрашње државе ЦГ! Оно што је као садржај међународног уговора на међународном плану утврђено, постаће део унутрашњег правног поретка ЦГ посредством закона о потврђивању међународног уговора. Штавише, закон о потврђивању може постати и материјални закон, ако, према ставу 3. истог члана Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, садржи и друге одредбе које се односе на: резерве и интерпретативне изјаве уз тај међународни уговор; одредбе о обезбеђењу финансијских средстава за извршавање међународног уговора и органе надлежне за његово спровођење.

Изложени ставови о правној природи закона којим се потврђује међународни уговор имају своје оправдање и у упоредном праву, Наиме, Савезни уставни суд СР Немачке стоји на становишту да „закон о уговору има двоструки карактер. Он се најпре представља као закључак законодавног тела којим се савезни председник овлашћује да за СР Немачку коначно закључи уговор, односно да га ратификује. Такође, он има значење да садржају уговора подари важност као унутардржавно немачко право.”¹⁰

3.6. Контрола уставности међународних уговора у ЦГ

За разлику од свега што је у погледу контроле уставности међународних уговора изречено, Уставни суд ЦГ међутим не стоји у свему на изложеном становишту. Наиме, у предмету У-II бр.53/10, а и у низу других предмета (У-II бр.5/14, У-II бр. 38/10, У-II бр. 17/16, итд.), Суд је стајао на становишту да „...у *поступку оцене сајласности закона са Уставом може оцењивати формалну уставности закона о њиховом потврђивању међународној уговора, односно поступак његовој доношења, а не и самих уговора, односно да Устав не прописује надлежности Уставној суда за оцено материјално правној садржаја међународној уговора са Уставом.* Одредбе потврђених и објављених међународних уговора могу се мењати или укидати само под условима и на начин који су њима прописани или по општим правилима међународног права. *Дакле, одредбе међународној уговора (споразума), по оцени Уставној суда, изван су уставносудске контроле, јер у Уставу нема правној основа за успостављање надлежности Уставној суда за њихову оцено....* Уставни суд је утврдио да због ненадлежности, не постоје процесне претпоставке за одлучивање Уставног суда о његовој уставности.” *Чини се да је изложено схватање Уставној суда ЦГ дубоко противречно, веома формално и да се своди на јробо изражење оправдања и разлога да се у одређеним предметима не поступа.* Наиме, прихватајући могућност контроле формалне, али не и материјалне уставности закона о потврђивању међународног уговора, Уставни суд је супротно одредби која га овлашћује да врши контролу уставности закона, па и закона о потврђивању, супротно одредби према којој је међународни уговор саставни део унутрашњег правног поретка и напослетку супротно одредби која у његовој надлежности говори о другим прописима, чиме и међународни

¹⁰ BVerfGE 1,410

уговор и закон о његовом потврђивању сврстава у прописе, одбио да цени материјалну уставност међународног уговора.

Изложеним резонавањем Уставни суд ЦГ противречи и упоредним искуствима. Наиме, Уставни суд СР Немачке је у истој одлуци у којој је заузео становиште о правној природи закона о потврђивању међународног уговора истакао и да има надлежност да испитује уставност међународних уговора и у својој накнадној пракси се непоколебљиво држао изложеног гледишта. Таква контрола је ипак на извештан начин специфична. Наиме, посредством закона о потврђивању међународног уговора остварује се „улаз у поступак уставноправног испитивања међународноправних уговора”. Сам закон којим се врши парламентарна уставноправна ратификација, одвојен од садржаја уговора, због свог формалног карактера, може да буде предмет само контроле формалне уставности са Основним законом, *док је њрави њредмеј исјијивања, њредмеј конјроле мајеријалне усајашености са Усјавом, садржај ујовора који улази у немачко њраво*. Важно је уочити да је Уставни суд СР Немачке, иако се уставносудско испитивање садржаја уговора могло процесноправно одиграти и након међународноправног обавезивања, излаз из могућег конфликта међународних обавеза и Устава нашао у ставу да се контрола уставности међународног уговора, односно закона којим је он потврђен, врши по усвајању закона у Парламенту, али пре његове промулгације. Слично би, бар у извесном смислу на основу члана 65. Закона о Уставном суду, могао да поступи и Уставни суд ЦГ. Наиме, према том члану Закона, ако би због престанка важења закона, дакле и закона о потврђивању уговора, за који је Уставни суд утврдио да није у сагласности са Уставом на дан објављивања одлуке Уставног суда настала правна празнина, Уставни суд у одлуци одређује датум објављивања одлуке у „Службеном листу ЦГ” који не може бити дужи од три месеца од дана доношења одлуке и о томе обавештава надлежне државне органе и јавност на интернет страници, а учесницима у поступку доставља одлуку. Ако се до датума одређеног у одлуци из тог става, закон усагласи са Уставом, Уставни суд испитује да ли су отклоњене последице примене тог закона, односно другог прописа или општег акта. Ако у случају из става 2 тог члана Уставни суд утврди да су отклоњене последице примене закона, односно другог прописа и општег акта, неће објавити одлуку, а поступак ће обуставити.¹¹

¹¹ Младен Вукчевић, Снежана Арменко, *Коментар Закона о Уставном суду Црне Горе*, Службени лист Црне Горе, Подгорица 2023, стр. 102–103.

4. СПОРАЗУМА О САРАДЊИ У ОБЛАСТИ ТУРИЗМА И РАЗВОЈА НЕКРЕТНИНА ИЗМЕЂУ ВЛАДЕ ЦГ И ВЛАДЕ УАЕ

Споразум о сарадњи у области туризма и развоја некретнина између Владе ЦГ и Владе УАЕ потврдила је Скупштина ЦГ 23. априла 2025. усвојивши Закон о потврђивању. Председник ЦГ вратио је Закон Скупштини на поновно одлучивање. Посланици Скупштине су 3. јуна 2025. поново усвојили Закон о потврђивању већином од 41 посланика. Позивајући се на тврдњу да се Споразумом регулишу имовинска права странаца, Уставном суду су послате две иницијативе за оцену уставности Закона о потврђивању. Уставни суд је решењем од 24. новембра 2025. заказао јавну расправу у предмету оцене сагласности предметног Споразума са Уставом за 15. децембар 2025. О уставности Споразума је одлучивао на седници одржаној 16. марта 2026.

Споразум је *међународни ујовор*. Реч је о споразуму између субјеката међународног права. Споразумом се стварају *йрава и обавезе за ујоворне сйране које су веродостйјоне са сйановишија међународној йрава*. *Међународни каракйтер* Споразума јасан је и на основу одредби којима се регулишу спорови који проистичу из Споразума. Наиме, спорови су по својој природи такви да ће их стране решавати *у складу са йравилима међународној йрава*.

У наставку ћемо се задржати само на најважнијим питањима у вези са Споразумом.

Члан 1. Споразума предвиђа да се одређени пројекти у области туризма и развоја некретнина, који су заједнички идентификовани сматрају стратешким и да представљају пројекте од јавног интереса. Судаћи према чињеници да се о томе не говори, следи да је заправо сваки пројекат могуће одредити, уз епитет *заједнички*, као пројекат од јавног интереса. Реч је о пројектима који су географски гледано везани само за Црну Гору. Ти се пројекти сматрају *сйрайешким*, што значи да се њима придаје дугорочност, важност, планирање и утицај који имају у друштвеном животу ЦГ. Ти пројекти представљају *йројектије од јавној инйтереса*. Додатно, чланом 3. Споразума предвиђа се да ће Влада ЦГ и квалификовати такве пројекте као инвестиције „од кључног значаја за националну економију и од стратешког и јавног интереса за ЦГ”. Према Мишљења МАНСА, јавни интерес мора бити утврђен појединачно за сваки случај, кроз посебан

мишљења није дала зелено светло Споразуму, већ напротив – јасно је указала да би његова примена представљала директно кршење европских правила.

Члан 3. у ставу 1. предвиђа обавезе за Владу ЦГ. У сврху реализације Пројеката, Влада ЦГ најпре ће предузети све мере и активности како би обезбедила земљиште неопходно за спровођење Пројеката (развојно подручје), од стране Ентитета када и уколико је дозвољено релевантним црногорским законима – без потребе спровођења јавних набавки, јавног тендера или других процедура прописаних националним законодавством којим се уређује област државне имовине. Реч је о обавези Владе да предузме *све неопходне мере и активности како би обезбедила земљиште неопходно за спровођење Пројекта. У питању може бити и земљиште које је привремено у државној, али и у приватној својини.* То што се у норми помиње црногорско законодавство је смоквин лист, јер се у наставку одредбе предвиђа *без ипореде спровођења јавних набавки, јавног тендера или других процедура прописаних националним законодавством којим се уређује област државне имовине* што дакле искључује домаће законодавство са одређеном тематиком. Према Мишљењу Агенције, ова тачка не садржи информацију да ли се Влада ЦГ обавезала да обезбеди земљиште за дугорочни закуп или за продају ентитетима, те да ли се обавеза односи и на потребу доношења урбанистичког плана по захтеву и у складу са потребама пројеката Ентитета. Председник ЦГ је указао да се поставља питање да ли ће се и процедуре развоја јавне инфраструктуре спроводити без јавних набавки и јавних тендера.

Члан 4. Споразума предвиђа да ће, у циљу успеха Пројеката, стране успоставити Заједнички комитет и евентуално подкомитете. У свом Мишљењу Агенција је истакла да се не дефинише састав Заједничког комитета као ни када ће наведени Комитет бити формиран.

Члан 3. Закона о потврђивању предвиђа да ће уговор који Влада закључи са Ентитетом ступити на снагу након усвајања Одлуке Скупштине ЦГ о располагању државном имовином. Поставља се питање *због чега су из члана 3. Закона о потврђивању изостављени пројекти и споразуми*, јер се и они помињу у члану 2. став 3. Споразума. Чини се да се на овај начин *добила једна хрома одредба која не служи сврси*, јер се споразуми и пројекти *изузимају из ипореде парламентарно потврђивања.* Основано се *поставља дилема да ли је смисао Одлуке Скупштине да се за сваки конкретан уговор Одлуком изузме примена наведеног законодавства, или је пак*

смиао наведеној члана Закона да се расјолаже државном имовином. Такође, јосјавља се јијиање да ли ће у сваком конкретном случају Скујшјина својом Одлуком ујврдији све могоалијетје расјолајања, или ће једносјавно изразији своју начелну сајласносји да се државном имовином расјолаже на начин на који је јо у ујовору назначено.

5. ЗАКЉУЧАК

Међународни уговори су према Уставу ЦГ само једна форма која може, у зависности од своје садржине, бити на различите начине уставноправно потврђена и тиме, по испуњавању међународноправних услова, постати саставни део правног поретка. Као саставни део правног поретка, међународни уговори морају бити у сагласности са Уставом и то како у погледу својих формалних, тако и у погледу својих материјалних карактеристика. Уставни суд ЦГ стоји на неоправданом становишту да у погледу контроле њихове уставности међународни уговори подлежу само контроли формалне уставности.

Споразум представља међународни уговор два субјекта међународног права, али у корист Ентитета из приватног сектора са седиштем у Уједињеним Арапским Емиратима. Наиме, како је то истакао председник ЦГ, „*јредметјни Сјоразум јракјијчно јредсјавља једносјрано обавезујући акји у коме се јредвија низ обавеза за једну ујоворну сјрану - државу ЦГ...*”. Штавише, Споразум укида обавезу примене значајног сегмента црногорског законодавства чиме је противан принципу владавине права (члан 1. Устава), начелу суверенитета (члан 2. Устава), али и забране дискриминације (члан 8. Устава) и забране нарушавања и ограничавања слободе конкуренције и подстицања неравноправног, монополског или доминантног положаја на тржишту. Споразум уз нетранспарентно изражавање и одређивање географских локација и уз потребу значајног нормативног унапређивања, предвија значајне, али и недовољно прецизно утврђене, критеријуме за финансијско-материјалне издатке ЦГ. Јасне резерве се Споразуму могу упутити и са становишта његове усаглашености са правним тековинама ЕУ, нарочито у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању који је ЦГ закључила са Европском унијом. Све што је изражено у вези са Споразумом у основи се своди на чињеницу да је њиме регулисан значајан сегмент имовинских права странаца.

Наиме, како се то у једној од иницијатива и наводи, „ради се о имовинским њравима, њравима која чине имовину створаној субјекта – Ентитетима, било да је реч о њравном или физичком лицу.... Ако се, хипотетички њговорено, и не ради о њравима у ужем смислу, несљорно се ради о њравној ситуацији која заснива лешљимно очекивање да ће се имовинска њрава дефинисана Сљоразумом, односно њосебним њљворима Ентитетима и ЦГ, објективно и њо редовном њљоку ствари ољредметити.... Према њљоме, њљошто се ради о њљројису који се њљиче имовине створанаца, за њљај њљројис морала је њљасати двљрећинска већина свих њљосланика.”

Имајући у виду све што је изложено, Уставни суд је у оквиру овог предмета требало да се упусти у оцену материјалне усаглашености одредбе Споразума са Уставом. Таква оцена би несумњиво водила ставу да одредбе Споразума, односно Закона о његовом потврђивању које садрже текст Споразума, нису у складу са Уставом. Међутим, чак и када би се Уставни суд држао схватања да је надлежан само за контролу формалне усаглашености међународног уговора са Уставом, и у тој ситуацији би постојао основ за поступање Уставног суда и став да Споразум није у складу са Уставом.

Уставни суд је 16. марта 2026. одлучивао о Закону о потврђивању Споразума и том приликом није било већине потребне за предлог судије њвестиоца да се покрене поступак за оцену уставности Закона о потврђивању међународног уговора. За предлог је било троје судија, а троје судија је било против.

ПОПИС УПОТРЕБЉЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Вукчевић М., *Коментар Устава Црне Горе*, Друго осавремено издање, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, 2021.
2. Вукчевић М., Арменко С., *Коментар Закона о Уставном суду Црне Горе*, Службени лист Црне Горе, Подгорица 2023
3. Geiger R., *Grundgesetz und Völkerrecht*, 1994.
4. Ђурић В., *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд, 2007.
5. Treviranus H.D., Beemelmans H., *Germany in National Treaty Law and Practice*, I, 1995.

Vladimir Đurić, PhD.¹³

CONSTITUTIONALITY OF INTERNATIONAL TREATIES IN MONTENEGRO

SUMMARY

International treaties represent an important part of every legal system. In Montenegro, they are a form that can, depending on their content, be constitutionally confirmed in different ways and thereby, upon fulfillment of the requirements of international law, become an integral part of the legal order. As an integral part of the legal order, international treaties take precedence over legislation, but they must be in conformity with the Constitution, both in terms of their formal and their substantive characteristics. The Constitutional Court of Montenegro holds an unjustified position that, with regard to the review of their constitutionality, international treaties are subject only to the review of formal constitutionality. The example of the constitutional review of the Agreement on Cooperation in the Field of Tourism and Real Estate Development between the Government of Montenegro and the Government of the United Arab Emirates has only confirmed the sharp division that exists in Montenegro on this issue.

Keywords: constitution, constitutionality, international treaties.

¹³ Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)
340.134(497.11)(082)

БУДВАНСКИ правнички дани (29 ; 2026 ; Будва)

Актуелности у законодавству и правној пракси : новије тежње у српском праву, региону и европском праву : зборник радова / XXIX будвански правнички дани, 5. – 9. јун 2026. ; [главни и одговорни уредник Миодраг В. Орлић]. - Београд : Удружење правника Србије, 2026 (Београд : Јасен). - 702 стр. ; 25 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-905458-3-4

а) Право -- Зборници б) Законодавство -- Србија -- Зборници

COBISS.SR-ID 194776329