

ČLANCI I RASPRAVE

Dr Bosa Nenadić*

UDK: 342.4(497.11):061.1EU

str. 5-25.

Izvorni naučni rad

EVROPSKO USMERENJE NOVOG USTAVA REPUBLIKE SRBIJE¹

Ključne reči: ustav, Republika Srbija, evropsko usmerenje, integraciona klauzula, neposredna primena, međunarodno pravo, Evropska unija.

1. NEKOLIKO OPŠTIH NAPOMENA O USTAVU REPUBLIKE SRBIJE OD 2006. GODINE

Krajem 2006. godine Republika Srbija dobila je novi Ustav, posle skoro šest godina rasprava i pokušaja postizanja "zahtevne" većine i visokog stepena saglasnosti u srpskom parlamentu neophodne za donošenje, odnosno promenu najvišeg zakona zemlje. Izuzetnu čvrstinu i njome uslovljenu dugovečnost prethodnog Ustava obezbeđivala je i stroga procedura njegove promene.²

* Predsednica Ustavnog suda Republike Srbije.

¹ Rad je prezentovan na IX Congres International de droit Constitutionnel Europeen et Compaare, Regensburg, 29-30 juin, 2007.

² O tom vid. opširnije S.Vučetić, The new Constitution of Serbia, SURVEY - REPUBLIC OF SERBIA, No. 4. 2006. str. 23. i d. i R. Marković, Predgovor: *Ustav Republike Srbije od 2006. godine - Kritički pogled*, objavljen uz tekst Ustava, IPD Justinijan, Beograd, 2006. godine, str. 10. i d.

Razloga za donošenje novog Ustava bilo je mnogo, od onih političkih do državno-pravnih. No, bliže ulaženje u ove razloge, a posebno u političke ciljeve parlamentarnih stranaka, koje su se posle višegodišnjeg sporenja (o potrebi donošenja novog Ustava, njegovoj sadržini, pa i postupku usvajanja) u vrlo kratkom roku usaglasile o tekstu Ustava prihvatajući ga jednoglasno u Narodnoj skupštini, prevazilazi predmet ovog priloga.³ Naravno, zbog velikih programskih i ideoloških razlika među vodećim parlamentarnim strankama, a pod pritiskom veoma nepovoljnih međunarodnih prilika po Srbiju (vezanih i za rešavanje budućeg statusa Kosova, okončanje saradnje sa Međunarodnim sudom u Hagu i dr.), bio je nužan niz krupnih kompromisa i međusobnih ustupaka da bi se došlo do usaglašenog teksta Ustava. To je svakako umanjilo njegov kvalitet, ali je njegovo donošenje ocenjeno kao korak napred ka Evropi.⁴

Nakon sprovedenog referenduma u Crnoj Gori (21. maja 2006. godine) i prestanka državne zajednice Srbije i Crne Gore, Republika Srbija je, nakon 88 godina dugog statusa države članice ponovo "uspostavila" status samostalne i suverene države. Samo se po sebi razume, da promena statusa jedne države, neminovno zahteva i promenu njenog ustava. No, ovo pravilo nije potvrđivano kada je u pitanju Ustav Srbije iz 1990. godine. Ovaj Ustav ostajao je "nedirnut" uprkos svim promenama u statusu Srbije koje su usledile nakon raspada bivše jugoslovenske federacije. Nastavljajući "život" u dvočlanjoj saveznoj državi, a potom u državnoj zajednici, Srbija nije menjala svoj Ustav uprkos izričitim odredbama Ustava SRJ (od 1992. godine), odnosno Ustavne povelje državne zajednice Srbije i Crne Gore (od 2003. godine), koje su to nalagale, odnosno zahtevale. Tek je stupanjem na snagu novog Ustava, koji je svečano proglašen 8. novembra 2006. godine, prestao da važi Ustav Srbije od 1990. godine, koji je, kao takav, važio u Srbiji kao federalnoj jedinici SFRJ, odnosno federalnoj jedinici SRJ, potom u Srbiji kao državi članici državne zajednice Srbija i Crna Gora i, na kraju, oko pola godine i u Srbiji kao samostalnoj državi. Ova činjenica najbolje govori o stvarnoj ulozi ustava na našim prostorima u prethodnim godinama.

Rasprava o tome šta je sve novo doneo Ustav Srbije od 2006. godine i koliko je on «kao pravno ostvarenje zaista nov», u čemu je ostao "identičan" Ustavu koji mu je prethodio, koje su sve nomotehničke manjkavosti teksta Ustava (koje će mu svojim brojem i sadržinom svakako otežavati "život") nije namera ovog

³ Za tekst Predloga ustava na sednici Narodne skupštine 30. septembra 2006. godine, glasali su svi prisutni narodni poslanici (njih 242. od 250.). Građani su tekst Ustava potvrdili potom na referendumu 29. i 30. oktobra 2006. godine, većinom od 53, 04% glasova od ukupnog broja birača upisanih u birački spisak.

⁴ S. Vučetić, *op. cit.*, str. 24.

rada. Predmet naše pažnje biće samo ona rešenja Ustava koja su od značaja za kontekst evropskih integracija Srbije.

2. OPŠTI OSVRT NA EVROPSKO USMERENJE SRBIJE (I CRNE GORE) IZRAŽENO U USTAVNOJ POVELJI OD 2003. GODINE

Predstavljanje ustavnih obeležja savremene Republike Srbije, koja se odnose na njenu orijentaciju ka evropskim integracijama, ne bi bilo potpuno bez kratkog osvrta na opredeljenje državne zajednice Srbije i Crne Gore u tom pogledu. To opredeljenje koje je u Srbiji jasno ispoljeno nakon političkih promena 2000. godine, svoj normativni izraz našlo je u brojnim odredbama Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora od 2003. godine (u daljem tekstu: Ustavna povelja). Osvrt na te odredbe čini nam se važnim iz dva razloga: *prvo*, što je Srbija bila članica te državne zajednice koja je imala jasnu i nedvosmisleno izraženu političku orijentaciju zapisanu izričito i u njenom ustavnom aktu kada su u pitanju evropske integracije, a posebno Evropska unija; *drugo*, što je država Srbija, nakon prestanka te zajednice, postala njen pravni sledbenik na međunarodnom planu.

Ustav Republike Srbije od 1990. godine, kao ustav federalne jedinice, nije imao odredbe o međunarodnim odnosima Republike Srbije,⁵ jer je u vreme njegovog donošenja to pitanje bilo predmet uređivanja tada važećeg Ustava SFRJ, a potom Ustava SRJ od 1992. godine. Po preuređenju Savezne Republike Jugoslavije, odnosno konstituisanju državne zajednice Srbija i Crna Gora (februara 2003. godine), u najvišem pravnom aktu ove zajednice – Ustavnoj povelji, bile su sadržane brojne odredbe od značaja za ostvarivanje međunarodnih odnosa Srbije i Crne Gore i njenih država članica. To su bile odredbe o: ciljevima državne zajednice na međunarodnom planu; nadležnosti organa državne zajednice, odnosno država članica u međunarodnim odnosima; postupku odlučivanja o članstvu Srbije i Crne Gore u međunarodnim organizacijama i pravima i obavezama koje proističu iz tog članstva; nadležnostima za zaključivanje, izvršavanje i ratifikaciju međunarodnih ugovora, odnosno međunarodnih sporazuma; odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava; ustavnosudskoj kontroli saglasnosti nacionalnog zakonodavstva sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, itd.

⁵ Ustav Republike Srbije od 1990. godine samo je u odredbi člana 73. tačka 7. pominjao međunarodne ugovore, tako što je Ustavom bilo utvrđeno da Narodna skupština "ratifikuje međunarodne ugovore".

Izričito izražavanje evropskog usmerenja državne zajednice Srbije i Crne Gore, na prvi pogled "po malo i prenaplašeno",⁶ našlo je u Ustavnoj povelji svoje mesto među osnovnim ciljevima ove zajednice. Tako je u članu 3. Ustavne povelje bilo utvrđeno da je cilj državne zajednice Srbija i Crna Gora "uključivanje u evropske strukture, a naročito u Evropsku uniju", a potom i "usklađivanje propisa i prakse sa evropskim i međunarodnim standardima". Principi i standardi Evropske unije bili su utvrđivani i kao "model" za međusobne odnose Srbije i Crne Gore u državnoj zajednici. Ovakvo visoko mesto evropskih integracija i Evropske unije u ustavnoj strukturi vrednosti i ciljeva Srbije i Crne Gore govorilo je jasno "o privrženosti tvoraca Ustavne povelje novoj strateškoj orijentaciji" ispoljenoj nakon političkih promena u Srbiji (i Crnoj Gori). Ustavnom poveljom potom je bilo utvrđeno i da se zakonodavno uređivanje određenih odnosa ima izvršiti "u skladu sa standardima Evropske unije". Skupština Srbije i Crne Gore bila je ovlašćena da, uz prethodnu saglasnost država članica, donosi zakone i druge akte "o članstvu Srbije i Crne Gore, kao subjekta međunarodnog prava u međunarodnim organizacijama i o pravima i obavezama koje proističu iz tog članstva". Za "pregovaranje i kordinaciju implementacije međunarodnih sporazuma, uključujući ugovorne odnose sa Evropskom unijom i kordinaciju odnosa s međunarodnim ekonomskim i finansijskim institucijama"⁷ bio je odgovoran ministar za međunarodne ekonomske odnose. Dakle, u pomenutim odredbama Ustavne povelje, pored jasne političke orijentacije i opredeljenja za uključivanje u evropske strukture, odnosno Evropsku uniju, bio je sadržan i nesporan ustavni osnov za proces pridruživanja i pristupanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji.

Pored navedenog, dve bitne ustavne pretpostavke za ostvarivanje evropske usmerenosti Srbije i Crne Gore bile su sadržane u odredbama člana 10. i 16. Ustavne povelje, koje su na opšti način opredeljivale mesto međunarodnih ugovora u ustavnopravnom sistemu Srbije i Crne Gore i njenih država članica. Tako je članom 16. Ustavne povelje bilo utvrđeno da "ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava *imaju primat* nad pravom Srbije i Crne Gore i pravom država članica". Primat međunarodnih ugovora nad unutrašnjim pravom podrazumeva dve stvari: *prvo*, "prvenstvo u primeni ugovorne odredbe u slučaju nesklada sa unutrašnjim pravom; *drugo*, "nadzakonsku pravnu snagu" ratifikovanih

⁶ Tako su, u članu 3. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora od 4. februara 2003. godine, bili taksativno utvrđeni ciljevi državne zajednice. Od ukupno šest ciljeva, tri su bila ona u kojima se izričito izražavalo evropsko usmerenje Srbije i Crne Gore.

⁷ R. Etinski, Od srpskog i crnogorskog prava prema evropskom pravu, Zbornik radova "Pravni sistem Republike Srbije - usaglašavanje sa pravom Evropske unije", Pravni fakultet Niš, 2005. godine, str. 357. i dalje.

međunarodnih ugovora u Srbiji i Crnoj Gori i njenim državama članicama, odnosno da su zakoni, drugi propisi i opšti akti doneti u Srbiji i Crnoj Gori i njenim državama članicama u hijerarhiji pravnih akata bili ispod potvrđenih međunarodnih ugovora, te da su sa ovim ugovorima imali biti u skladu. Neki autori su tvrdili da su norme međunarodnog prava u Srbiji i Crnoj Gori, po Ustavnoj povelji imale primat i nad ustavnim aktima.⁸ Sledeća bitna odredba Ustavne povelje jeste odredba člana 10, u kojoj je bio sadržan *princip o neposrednoj primeni međunarodnih ugovora* u oblasti *sloboda i prava*. S obzirom na evropsko usmerenje Srbije i Crne Gore, moglo bi se reći, da je ovo rešenje istovremeno bilo i "preusko i preširoko".⁹ Preusko, jer je neposrednu primenu međunarodnog prava ograničavalo samo na *odredbe* međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima, dok je isključivalo neposrednu primenu svih drugih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Tako je ovo rešenje svojom sadržinom ipak moglo biti prepreka, odnosno smetnja procesu stabilizacije i pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, jer je isključivalo neposrednu primenu odredaba ugovora koji bi bili zaključivani sa Evropskom unijom (van domena ljudskih sloboda i prava). S druge strane, ono je bilo preširoko, jer se odnosilo na sve odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima, a mnoge od odredaba ovih međunarodnih ugovora, nisu po svojoj prirodi, odnosno strukturi i sadržini podobne za neposrednu primenu¹⁰.

⁸ Vid. M. Milojević, Ustavna nadležnost za zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora, Zbornik radova, "Ustavno pitanje u Srbiji", Pravni fakultet, Niš, 2004. godine, str. 223. i. dalje.

⁹ R. Etinski, *op. cit.*, str. 359.

¹⁰ Primera radi i neke veoma bitne odredbe Evropske konvencije, kao što su pojedine odredbe člana 6. Konvencije o pravu na pravično suđenje, ili pak o pravu na delotvoran pravni lek, nisu takve da bi mogle biti neposredno primenjene. Sasvim je jasno da se npr. odredba člana 13. Konvencije, po kojoj "svako kome su povređena prava i slobode predviđene u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima," nije neposredno primenjiva i da Konvencija ovom odredbom u suštini nameće obavezu državi članici da u domaćem zakonodavstvu obazbedi delotvoran pravni lek. Naime, "iz ove odredbe pojedinac ne može da derivira neko konkretno pravno sredstvo" kojim će pred nadležnim državnim organom Republike Srbije štiti svoje pravo ili slobodu (R. Etinski). To delotvorno pravno sredstvo građanima Srbije mora se obezbediti u "nacionalnom pravu", odnosno u Ustavu i zakonima Srbije kojima se uređuju postupci pred sudovima i drugim državnim organima, odnosno organizacijama koje vrše javna ovlašćenja, a pred kojima građani ostvaruju ili štite svoja prava, odnosno pravne interese. Vid. o tome opširnije B. Nenadić, Mesto Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u pravnom sistemu Republike Srbije, Zbornik radova "Primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u praksi ustavnih sudova", Podgorica, 2006. godine, str. 23 - 45.

3. USTAVNOPRAVNI OKVIRI OD ZNAČAJA ZA MEĐUNARODNE ODNOSE SRBIJE U PERIODU OD PRESTANKA DRŽAVNE ZAJEDNICE DO DONOŠENJA USTAVA 2006. GODINE

Nakon prestanka državne zajednice Srbija i Crna Gora (u daljem tekstu: Državna zajednica) pa do donošenja novog Ustava Srbije bilo je otvarano i pitanje postojanja ustavnopravnih pretpostavki za nastavak započetog procesa približavanja Srbije Evropskoj uniji, kao i pitanje mesta međunarodnih ugovora u pravnom poretku Srbije, a posebno Evropske konvencije o zaštiti ljudskih sloboda i prava. Ova pitanja pokretana su s pozivom na činjenicu da tada važeći Ustav Srbije, nije sadržao odredbe o međunarodnim odnosima Srbije i njenom članstvu u međunarodnim organizacijama, niti odredbe o mestu međunarodnog prava u pravnom sistemu države Srbije. Ukazivano je i da sama Evropska konvencija ne sadrži nikakve izričite obaveze na osnovu koje bi njene norme bile neposredno primenjivane u nacionalnom pravu, te da članice Konvencije primenu njome zajamčenih prava mogu obezbediti na više načina. Međutim, pri otvaranju navedenih dilema previđalo se ono što je nesporno proizilazilo i iz *Odluke o obavezama državnih organa Republike Srbije u ostvarivanju nadležnosti Republike Srbije kao sledbenika državne zajednice Srbija i Crna Gora*, koju je 5. juna 2006. godine donela Narodna skupština Republike Srbije.¹¹ U ovoj odluci Narodna skupština konstatovala je: "da je Republika Srbija u skladu sa polaznim osnovama za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore ("Beogradski sporazum") i članom 60. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora *postala sledbenik državne zajednice i u celosti nasledila njen međunarodno pravni subjektivitet i međunarodne dokumente*", te da se "pravni poredak Republike Srbije usklađuje sa principima na kojima se zasnivaju pravni poreci razvijenih demokratskih država, kao i sa *odgovarajućim aktima međunarodne zajednice*".

Polazeći od navedenog, pravno sledbeništvo Republike Srbije na međunarodnom planu, značilo je, ne samo njeno članstvo u međunarodnim organizacijama, već i mogućnost nastavljanja započetog procesa približavanja Srbije Evropskoj uniji - procesa u kome je ona i do tada uveliko učestvovala, do duše kao država članica. Kada je u pitanju primena međunarodnog prava i izvršavanje preuzetih međunarodnih obaveza, pravno sledbeništvo Srbije značilo je: *prvo*, da su svi ratifikovani međunarodni akti (multilateralni i bilateralni) koji su obavezivali državnu zajednicu Srbiju i Crnu Goru, nastavili

¹¹ Vid. Odluku o obavezama državnih organa Republike Srbije u ostvarivanju nadležnosti Republike Srbije kao sledbenika državne zajednice Srbija i Crna Gora ("Službeni glasnik RS", broj 48/2006).

da obavezuju i Republiku Srbiju kao samostalnu državu; *drugo*, da su ratifikovani međunarodni ugovori već postali sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije; *treće*, da je "pravo", odnosno "da su zakoni i drugi propisi" Republike Srbije morali biti usaglašeni sa tim aktima. Otvoreno je bilo i pitanje, kako postupiti u slučaju «sukoba» normi međunarodnog i unutrašnjeg prava, koja je norma tada bila "starija", odnosno imala primat i da li se norma ratifikovanog međunarodnog ugovora u oblasti sloboda i prava u Republici Srbiji mogla neposredno primeniti ili ne. Ovo pitanje ticalo se, kao što je već pomenuto, pre svega, primene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je u odnosu na Srbiju (i Crnu Goru) stupila na snagu, odnosno počela pravno da deluje 3. januara 2004. godine. Po našem viđenju, u odgovoru na ovo pitanje imalo se postupati na način kako se postupalo u Državnoj zajednici (kao celini ali i u svakoj njenoj državi članici) nakon stupanja na snagu Ustavne povelje, odnosno na način kako je to bilo utvrđeno u odredbama čl. 10. i 16. Ustavne povelje. Ovo, pre svega, iz razloga koji su već pomenuti, ali i zbog činjenice što su pomenute odredbe Ustavne povelje koje su opredeljivale odnos međunarodnog i nacionalnog prava neposredno primenjivane nešto više od tri godine i na teritoriji Srbije, ili bolje rečeno, što su u tom periodu ove odredbe proizvodile pravno dejstvo i u pravnom poretku Srbije. Vraćanje na stanje pre donošenja Ustavne povelje u ovom segmentu, značilo bi «vraćanje unazad». S obzirom na sadržinu Evropske konvencije, ali i drugih međunarodnih ugovora koji su obavezivali Republiku Srbiju u oblasti sloboda i prava, to bi imalo za posledicu «umanjenje dostignutog nivoa ljudskih prava» u nas, što bi bilo suprotno opšteprihvaćenim načelima i principima međunarodnog prava, a to ne bi bilo ni primereno statusu koji je Republika Srbija stekla na temelju člana 60. Ustavne povelje, kao sledbenik državne zajednice Srbija i Crna Gora. Naime, kao nosilac kontinuiteta na međunarodnom planu Republika Srbija je stekla ne samo pravo članstva u međunarodnim organizacijama (pa time i u Savetu Evorpe), već je nasledila i obavezu poštovanja akata međunarodnog prava koji su doneti u okviru tih organizacija, i to upravo na onaj način kako je to činjeno i u državi prethodnici, odnosno Državnoj zajednici.

4. ODNOS USTAVA SAVREMENE SRBIJE PREMA EVROPSKIM INTEGRACIJAMA

S obzirom na pomenuta rešenja Ustavne povelje i u njoj jasno izraženu političku orijentaciju Srbije u pogledu evropskih integracija, s pravom se

postavlja pitanje da li je u novom Ustavu Srbije utvrđen i odgovarajući pravni okvir za ostvarivanje tog opredeljenja.

Važeći Ustav Srbije, za razliku od Ustavne povelje, nema odredaba u kojima se izričito izražava opredeljenje Srbije ka evropskim integracijama, niti se izričito pominje Evropska unija. Međutim, to ne znači da Ustav ne sadrži odredbe koje pružaju pravni osnov za učešće Srbije u evropskim strukturama, odnosno odredbe koje jasno utvrđuju principe koji su od značaja za odnose Republike Srbije sa međunarodnim organizacijama i za dejstva akata i odluka tih organizacija u njenom pravnom poretku. Već u članu 1. Ustava, u kojem se utvrđuju temeljni principi na kojima se zasniva ustavni sistem države Srbije, ustavotvorac na određen način izražava "privrženost" Republike Srbije evropskim principima i vrednostima. Naime, definišući državu Srbiju, Ustav je utvrdio da je Srbija "država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i *prispadnosti evropskim principima i vrednostima*". Pored toga, među osnovnim načelima Ustava (član 16), našla su se i ustavna jemstva na kojima se imaju temeljiti međunarodni odnosi Republike Srbije, kao i odredbe kojima je opredeljeno mesto međunarodnog prava u pravnom poretku zemlje. Tako iz člana 16. Ustava porizlazi: *prvo*, da spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava: *drugo*, da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori *sastavni deo* jedinstvenog pravnog poretka Republike Srbije; *treće*, da se opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori *neposredno primenjuju* (znači svi međunarodni ugovori - a ne samo oni koji se odnose na slobode i prava);¹² *četvrto*, da potvrđeni međunarodni ugovori *moraju biti u skladu* s Ustavom. I u delu Ustava posvećenom "*Ustavnosti i zakonitosti*", odnosno u odredbama člana 194. Ustava koji nosi naziv "Hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata" stoji da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije, te da potvrđeni međunarodni ugovori "ne smeju biti u suprotnosti s Ustavom", a da zakoni i drugi opšti akti u Republici

12 S obzirom na rešenja u članu 16. Ustava, nesporno je da se, u pogledu primene međunarodnog prava, Ustav Srbije u osnovi opredelio za tzv. monističku koncepciju, mada u stvarnosti nema čistih koncepcija. Naime, činjenica je da se ni monistički ni dualistički pristup u praksi savremenih evropskih država ne sprovodi koizistentno, već te države u pogledu različitih izvora međunarodnog prava najčešće primenjuju pojedine elemente obeju koncepcija. O ovim koncepcijama vidi detaljno Daniel P. O Connell, The Relationship Between International Law and Municipal Law, 48 *Geo. L.J.* (1960), 431. et seq.

Srbiji "ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava".¹³

Dakle, ustavotvorac je u odredbi o neposrednoj primeni međunarodnog prava i o "nadzakonskoj snazi međunarodnih ugovora" eksplicitan. Unoseći odredbe o neposrednoj primeni opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora, Ustav je otklonio već pomenutu "manjkavost Ustavne povelje" koja je neposrednu primenu međunarodnog prava vezivala samo "za odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama". Ova ustavna rešenja su bitne pravne pretpostavke za ostvarivanje prava i obaveza Republike Srbije kao članice Saveta Evrope, (pre svega u pogledu primene i izvršavanja Evropske konvencije i odluka Evropskog suda za ljudska prava), a potom i za ostvarivanje evropske orijentacije Republike Srbije na putu ka članstvu u Evropskoj uniji. Uz to, ova ustavna rešenja olakšaće potonju primenu prava Evropske unije, ali i primenu doktrine Suda evropskih zajednica "o nadređenosti, neposrednoj primeni i neposrednom dejstvu Evropskog prava u zemljama članicama", kao i o neposrednoj primeni odredaba ugovora koje Evropska unija zaključuje sa zemljama koje nisu njene države članice.

Kako bi se u stvarnosti obezbedio mir i harmonija između pravnih akata u pravnom sistemu Srbije, a posebno skladan odnos između unutrašnjeg i međunarodnog prava, Ustavom je kontrola tih odnosa poverena Ustavnom sudu. Tako će, Ustavni sud, pored ostalog u okviru svoje nadležnosti, saglasno članu 167. stav 1. tač. 1. i 2. Ustava nadzirati i : (1) "saglasnost zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima"; (2) "saglasnost potvrđenih međunarodnih ugovora s Ustavom". Ove odredbe u suštini slede rešenja sadržana u već pomenutim odredbama Ustava o mestu međunarodnih ugovora (čl. 16. i 194), pa je sasvim logično da se u nadležnosti Ustavnog suda Srbije, kao čuvara ustavnosti i zakonitosti i garanta zaštite osnovnih ljudskih sloboda i prava, utvrde i rešenja koja će ovom Sudu omogućiti ostvarivanje njegove ustavne uloge. Ostvarivanje nadležnosti ovog suda da odlučuje o usklađenosti "prava", tj. "zakonodavstva" Republike Srbije sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, Ustavom nije biliže uređivano. No,

¹³ Ukazujemo da postoji određena neujednačenost rešenja utvrđenih u odredbama čl. 16. i 194. Ustava o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava, a koja može izazivati određene dileme i sporenja u praksi, kako pri zaključivanju tako i pri izvršavanju međunarodnih ugovora, ali i u postupku ocene njihove međusobne usklađenosti pred Ustavnim sudom Srbije. Vid. o tome opširnije B. Nenadić, Organizacija i nadležnosti Ustavnog suda - u svetlu novog Ustava Republike Srbije, *Pravni informator*, Beograd, 2007. godine, broj 3, str. 5. i d.

mišljenja smo da se ova pitanja mogu urediti i zakonom o Ustavnom sudu, te da ta zakonska rešenja za svoju polaznu osnovu mogu imati ona rešenja Ustava koja se odnose na ocenu usklađenosti zakona i drugih propisa s Ustavom (kako u pogledu postupka odlučivanja, tako i u pogledu odluka Suda i njihovog dejstva). Naime, ovde se u suštini radi o "istovetnoj vrsti posla" - kontroli usaglašenosti pravnih akata niže pravne snage sa aktima više pravne snage.

I dok u ostvarivanju nadležnosti Ustavnog suda da vrši kontrolu (ocenu) usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima ne bi trebalo da se javljaju posebne teškoće, takvu ocenu za sada ne bi mogli dati u pogledu ostvarivanja nadležnosti Ustavnog suda da ceni "ustavnost" potvrđenih međunarodnih ugovora. Naime, u vezi s ovom nadležnošću Ustavnog suda, otvara se jedna krupna dilema: kada to zapravo Ustavni sud može (i treba) da vrši kontrolu saglasnosti jednog međunarodnog ugovora s Ustavom. Da li je to samo kontrola *a posteriori*, što bi iz jezičkog značenja odredbe člana 167. stav 1. tačka 2. Ustava proizlazilo ili ta kontrola može biti i kontrola *a priori*. Kada je reč o ovom vidu ustavnosudske kontrole, mora se imati u vidu pravna priroda i karakter međunarodnih ugovora kao pravnih akata, te da nam je dobro znano da se odredbe međunarodnih ugovora "mogu menjati i ukidati samo na način i pod uslovima koji su njima utvrđeni ili saglasno opštim pravilima međunarodnog prava". Otuda se, kao važno, postavlja i pitanje kakav bi karakter i dejstvo imale odluke Ustavnog suda donete u ovom sporu, s obzirom na to da su odluke Ustavnog suda «opšteobavezne, izvršne i konačne», tj. da li bi ove odluke dejstvovala na odredbe međunarodnih ugovora ili na odredbe Ustava. Iz Ustava sledi da bi se i u ovom slučaju radilo o odluci Ustavnog suda kojom bi se utvrdila nesaglasnost nižeg akta u pravnom poretku Republike Srbije - u ovom slučaju potvrđenog međunarodnog ugovora, sa višim pravnim aktom - u ovom slučaju Ustavom. Međutim, po našem mišljenju, to ne mora (i ne može) da znači da bi odluka Ustavnog suda u ovoj vrsti spora mogla ukinuti pravna pravila, odnosno pojedine odredbe međunarodnih ugovora, niti da bi ta odluka mogla da menja međunarodne obaveze koje je Republika Srbija preuzela. U suprotnom, takve odluke vodile bi međunarodnoj odgovornosti države Srbije. Međutim, sasvim je drugo pitanje da li bi takva odluka Ustavnog suda mogla sprečiti primenu neustavnih odredaba međunarodnog ugovora u unutrašnjem pravnom poretku Republike Srbije.

U vezi sa pomenutom nadležnošću Ustavnog suda nameće se i pitanje da li se ova ustavnosudska kontrola u suštini odnosi samo na kontrolu zakona o potvrđivanju, odnosno ratifikaciji međunarodnog ugovora (a što se, iz jezičkog značenja navedene ustavne norme teško može zaključiti). Međutim, ukoliko bi prevladalo takvo stanovište (uz sve rezerve), i u tom slučaju bi se nametnulo

novo pitanje - da li bi Ustavni sud pri tom cenio samo formalnu ili pak formalnu i materijalnu ustavnost zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora.¹⁴ I dok ocena formalne ustavnosti ovog zakona ne bi u suštini izazivala veće probleme, to se ne bi moglo reći za materijalnu ocenu ustavnosti. Ukoliko bi cenio njegovu materijalnu ustavnost, to bi značilo da bi Sud morao ući u ocenu i odredaba međunarodnog ugovora, jer u našoj zakonodavnoj praksi međunarodni ugovor u nomotehničkom pogledu, čini sastavni deo zakona o njegovom potvrđivanju, odnosno ratifikaciji.

U Ustavu nema posebnih odredaba o tome ko i kada može pokrenuti postupak ustavnosudske ocene saglasnosti međunarodnog ugovora s Ustavom, pod kojim uslovima, kako teče postupak ocene, a posebno kakvo je dejstvo odluke Ustavnog suda i sl. Realizovanje ove nadležnosti Ustavnog suda traži i odgovarajuća posebna postupovna pravila prilagođena karakteru Ustavom utvrđenog odnosa između Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora, kao i prirodi i karakteru međunarodnih ugovora. Naime, ovaj postupak bi u osnovi mogao da teče sledstveno postupovnim pravilima o oceni ustavnosti bilo kog zakona, ali uz nužne specifičnosti ustanovljene prevashodno u pogledu dejstva odluka Suda u ovom sporu. Uređivanje ovih pitanja Ustav je prepustio zakonodavcu.

Bilo bi svrsishodno da se prethodna kontrola ustavnosti međunarodnih ugovora i u praksi Ustavnog suda Srbije "prihvati", tim pre što u Ustavu ne postoje nepremostive prepreke za takvo delanje Suda. Naprotiv, mišljenja smo, da se bez bilo kakvih ustavnopravnih smetnji, zakon o potvrđivanju međunarodnih ugovora, kao i svaki drugi zakon može podvrći kontroli ustavnosti *a priori*. Tako realizovana nadležnost Ustavnog suda bila bi u skladu sa prirodom odnosa koji se na međunarodnom planu uspostavljaju između suverenih država, odnosno karakterom i prirodom međunarodnih ugovora.

Kada su u pitanju *ljudske slobode i prava* novi Ustav Srbije uneo je značajne garancije i jemstva. Pomenućemo samo ona ustavna rešenja koja svojom sadržinom predstavljaju temeljne odredbe koje treba da obezbede ispunjenje evropskih standarda u domenu ljudskih sloboda i prava - standarde koji se podrazumevaju u zemljama članicama Saveta Evrope, a napose od strane onih zemalja koje su kandidati za članstvo u Evropskoj uniji. Ustav je tako u veoma velikom broju odredaba¹⁵ zajamčio (utvrdio): *prvo*, veoma široku i vrlo detaljnu

14 Prema usvojenom stanovištu bivšeg Saveznog ustavnog suda (SFRJ), ustavni sud u ovom sporu, ne odlučuje o ustavnosti - neustavnosti međunarodnog ugovora, već formalno pravno o ustavnosti ili neustavnosti zakona kojim je taj ugovor ratifikovan, odnosno potvrđen.

15 Više od jedne trećine od ukupnog broja članova Ustava (Ustav inače ima ukupno 206 članova) posvećeno je ljudskim slobodama i pravima. To je pre svega učinjeno u odredbama čl. 18. do

lepezu ljudskih sloboda i prava, uz posebne garancije prava pripadnika nacionalnih manjina¹⁶; *drugo*, neposrednu primenu odredaba Ustava o ljudskim slobodama i pravima, ali i "neposrednu primenu ljudskih i manjinskih prava zajamčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima;" *treće*, da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima "imaju tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje;" *četvrto*, da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajamčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale; *peto*, da svako ima pravo da se žalbom obrati Ustavnom sudu kada mu se "pojedinačnim aktom ili radnjom" državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu"; *šesto*, da građani imaju "pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajamčenih Ustavom". Ne umanjujući značaj ustavnih rešenja koja se odnose na prava i slobode, ne može se prenebregnuti činjenica da su pojedine odredbe nomotehnički tako izražene, odnosno formulisane da zbog svoje evazivnosti, nepreciznosti ili pak nepotpunosti zahtevaju tumačenje i izazivaju sporenja o njihovom pravom značenju, što sve može uticati na njihovu primenu.

Sledstveno navedenom, u ostvarivanju zaštite ljudskih sloboda i prava nadležni organi Srbije, a posebno sudovi i Ustavni sud, će ubuduće i te kako morati dobro "zagledati" ne samo u Ustav Srbije, već i u Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i praksu i stanovišta Evropskog suda za ljudska prava, a potom naravno i u evropsko pravo i stavove i praksu Suda evropskih zajednica. Otuda je i sasvim osnovano što je ustavotvorac izričito utvrdio ulogu *sudstva i tužilaštva* u primeni međunarodnog prava, nezavisno od toga što odredbe čl. 16. i 18. Ustava o neposrednoj primeni potvrđenih međunarodnih ugovora obavezuju sve organe Republike Srbije. Naime, zbog uloge pravosuđa u zaštiti osnovnih ljudskih sloboda i prava,

81. Drugog dela Ustava koji nosi naziv "*Ljudska i manjinska prava i slobode*". Pored toga, pojedina prava i slobode i njihova jemstva utvrđene su i u više drugih odredaba Ustava, počev od odredaba sadržanih u «Osnovnim načelima»pa nadalje.

16 Stoga se tvrdi da novi Ustav Srbije sadrži sva prava koja jemči ne samo Evropska konvencija, već i drugi međunarodni ugovori i drugi dokumenti u oblasti sloboda i prava. Jedni u ovom vide značajan kvalitet novog Ustava Srbije, dok drugi smatraju da je takvo uređivanje bilo bespotrebno, s obzirom na odredbu člana 18. Ustava, po kojoj se u Republici Srbiji "neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima.»

ustavotvorac je posebno utvrdio da sudovi, kao "samostalni i nezavisni organi" sude, ne samo na osnovu Ustava i zakona, već isto tako i na temelju "opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora" (član 142. stav 2), odnosno da se "sudske odluke zasnivaju na Ustavu, zakonu, *potvrđenom međunarodnom ugovoru...* " (član 145. stav 2). Kada je u pitanju vršenje tužilačke funkcije, u odredbama člana 156. stav 2. Ustava, stoji da javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu "Ustava, zakona i *potvrđenog međunarodnog ugovora*".

Važno pitanje za delovanje državnih organa Srbije u odnosima koje ona uspostavlja sa evropskim institucijama, pa i za njihovo delovanje u postupku zaključivanja i izvršavanja ugovora koje država Srbija bude zaključivala sa Evropskom unijom, jeste i pitanje njihove ustavne nadležnosti, odnosno ovlašćenja za zaključivanje, potvrđivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora, uključujući i one ugovore na temelju kojih Srbija stiče članstvo u određenim međunarodnim organizacijama i zajednicama. Republika Srbija je, po članu 97. stav 1. tačka 1. Ustava, nadležna da uređuje i obezbeđuje "suverenost Republike Srbije, njen međunarodni položaj i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama," dok je članom 99. Ustava predviđeno da je Narodna skupština ta koja "potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja". Takođe, u članu 108. stavu 2. Ustava utvrđeno je da Narodna skupština može raspisati referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti, ali je izričito utvrđeno da "predmet referenduma" ne mogu biti "obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora". Prema članu 123. Ustava Vlada Republike Srbije "utvrđuje i vodi politiku" zemlje, a to znači i unutrašnju i spoljnu politiku. Iz iznetog proizlazi da je Vlada, sa svojim ministarstvima, onaj organ Republike Srbije koji je nadležan i odgovoran za pregovaranje i zaključivanje međunarodnih ugovora, a time i onih ugovora koje Srbija bude zaključivala u postupku približavanja Evropskoj uniji. Sledstveno tome i u odredbi člana 25. Zakona o ministarstvima (od 2007. godine)¹⁷ utvrđeno je da "ministarstva u okviru svog delokruga ostvaruju međunarodnu saradnju i staraju se o njenom unapređivanju i obezbeđuju usklađivanje propisa sa prvom Evropske unije".

Dakle, iz svega iznetog sledi da su ustavnopravne pretpostavke za nesmetan proces pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji sadržane u njenom Ustavu. No, podeljenost na političkoj sceni Srbije i njena otežana međunarodna pozicija (pitanje nerešenog statusa Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija), onemogućava potpunu i bezuslovnu usredsređenost političkih aktera i organa

17 Zakon o ministarstvima ("Službeni glasnik RS", broj 43/07).

vlasti Srbije na optimalno unutrašnje prilagođavanje zahtevima evropskih integracija. Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju je jedan veoma složen i obiman ugovor, te Srbija kao buduća potpisnica ovog ugovora koja želi da stekne status pridruženog člana Evropske unije, mora da obavi veliki broj poslova. Među te poslove, za nas pravnike jako važne, spada i usklađivanje zakonodavstva Srbije sa pravom Evropske unije. U tom cilju i u Poslovniku Narodne skupštine utvrđena je obaveza za "predlagače zakona", da po pravilu, moraju navesti u obrazloženju zakona ne samo ustavni osnov, već i osnov u zakonodavstvu Evropske unije i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.¹⁸ Postojanje ove poslovničke obaveze, kao i posebno obrazovanog Odbora za evropske integracije u Narodnoj skupštini,¹⁹ dodatna je garancija implementiranja evropskih principa i vrednosti u unutrašnji pravni poredak Republike Srbije, koji svojom strukturom i sadržinom, a ne samo tekstom pozitivno pravnih akata, mora biti u suštinskom smislu usaglašen sa pravom Evropske unije, odnosno prožet njegovim principima i načelima.

Naravno, evropskom Srbijom se ne postaje samo unošenjem u ustavne i zakonske tekstove normativnih i drugih rešenja koja poznaje savremeno evropsko pravo, već pre svega, obezbeđivanjem u unutrašnjem pravnom poretku Srbije delotvornih pravnih mehanizama i razvijenih i efikasnih institucija za ostvarivanje i zaštitu osnovnih vrednosti na kojima se temelje demokratski sistemi. Od malog značaja će biti odredbe novog Ustava koje proklamuju privrženost Srbije evropskim vrednostima i principima, odnosno nadzakonsku snagu i neposrednu primenu međunarodnih ugovora, ako se ne stvore uslovi, odnosno nužne pretpostavke za njihovo izvršavanje, tj. ako se odredbe ovih akata u realnosti ne budu ostvarivale zbog odsustva efikasnih pravnih mehanizama i razvijenih demokratskih institucija u pravnom poretku Srbije.

18 Vid. član 136. stav 3. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 56/05). Takođe, u Narodnoj skupštini (9. novembra 2005. godine) otvoreno je "Odeljenje za usklađivanje propisa sa zakonodavstvom Evropske unije i preporukama Saveta Evrope".

19 U članu 69. Poslovnika utvrđeno je da ovaj Odbor "razmatra predlog zakona, drugih propisa i opštih akata sa stanovišta njihove prilagođenosti propisima Evropske unije i savetima Evrope". Osim toga, Odbor razmatra i "planove, programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, prati realizaciju strategije pridruživanja i predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzavanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti Narodne skupštine, predlaže mere za uspostavljanje opšteg, nacionalnog sporazuma o strategiji pridruživanja evropskim integracijama i razvija međunarodnu saradnju sa odborima parlamenata drugih zemalja u cilju boljeg razumevanja procesa pridruživanja i integracije u Evropsku uniju".

5. USTAV SRBIJE I "INTEGRACIONA" KLAUZULA

Pristupanje Evropskoj uniji donosi državi koja joj pristupa, suštinski drugačiji položaj od onog koji proističe iz učlanjenja u neku klasičnu međunarodnu organizaciju. Činom pristupanja Evropskoj uniji (koja je danas bliža složenoj državi nego klasičnoj međunarodnoj organizaciji) država članica se odriče "ekskluzivnog vršenja nekih svojih suverenih prava", odnosno nadležnosti koja postaju isključiva kompetencija Unije, dok vršenje nekih nadležnosti deli sa Unijom. Ozbiljnost ovog čina zahteva posebno ustavno ovlašćenje za njegovo preduzimanje. Ovo ovlašćenje je u savremenim evropskim državama - članicama Evropske unije, po pravilu *materia constitutionis*, tj. pitanje koje se utvrđuje i formuliše u ustavu u obliku tzv. "integracione klauzule". Analiza ustavne prakse država članica Unije pokazuje da su one postupale različito u pogledu pripreme ustavnog osnova za pristupanje evropskim zajednicama, odnosno Evropskoj uniji, zavisno od sopstvene (nacionalne) ustavne tradicije ali i od karaktera i stepena evropske integracije.

Na pitanje da li u Ustavu Srbije postoji ustavni osnov koji dopušta prenošenje nadležnosti države Srbije na regionalne, nadnacionalne ili međunarodne organizacije i zajednice, odnosno da li nadležni organi Srbije u Ustavu imaju ovlašćenje da odluče da prenesu "deo nadležnosti Republike Srbije na pomenute institucije", teško se može dati jednoznačan odgovor. U Ustavu Srbije nema izričitog rešenja o tome može li se deo nadležnosti Republike Srbije delegirati i koji je to državni organ vlastan da odluči o punopravnom članstvu Srbije u međunarodnoj strukturi kakva je Evropska unija - članstvu koje, kao što je već rečeno, pored ostalog, podrazumeva i da se "deo nadležnosti države članice delegira na njene organe i institucije", odnosno da se "deo suvereniteta država članica prenese na Uniju", a potom da pravo Evropske unije bude neposredno primenjivano na teritoriji države članice, a odluke njenih institucija poštovane i izvršavane.

Nepostojanje izričite «integracione» klauzule u Ustavu Srbije, kao što smo već konstatovali, ne čini prepreku u procesu stabilizacije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Odredbe Ustava koje uređuju međunarodne odnose Republike Srbije, nadležnosti njenih organa i primenu međunarodnog prava svojom celinom omogućavaju u ustavnom smislu proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Međutim, drugo je pitanje da li je moguće da Srbija pristupi u punopravno članstvo Evropske unije, bez revizije njenog Ustava, a ako ne može da li bi se o unošenju "integracione" klauzule odlučivalo samo u Narodnoj skupštini ili i na referendumu. Naime, nije sporno da Ustav Srbije ne sadrži izričito "integracionu" klauzulu, odnosno rešenje u kome se utvrđuje ustavni osnov za mogućnost prenosa pojedinih nadležnosti Republike Srbije na

međunarodne i nadsacionalne organizacije. Ali, ima mišljenja da se pomenuta odredba čl. 97. tačka 1, Ustava, prema kojoj je Republika Srbija nadležna da uređuje i obezbeđuje "njen međunarodni položaj i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama" može smatrati "mogućim pravnim osnovom za prenos određenih nadležnosti organa Republike Srbije na međunarodne ili supranacionalne organizacije," mada bi postojanje eksplicitne odredbe u Ustavu bilo poželjno.²⁰ Mi stojimo na stanovištu, da bi, po prirodi stvari, zbog svog značaja "integrativna" klauzula trebalo da bude izričito sadržana u Ustavu. Svaka promena Ustava Srbije podleže proceduri koja je utvrđena u samom Ustavu. U zavisnosti o kom pitanju se radi, Ustavom su predviđene dve procedure za usvajanje ustavne promene. Narodna Skupština usvaja akte o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukunog broja narodnih poslanika, s tim što Skupština može odlučiti da taj akt i građani potvrde na republičkom referendumu (tzv. fakultativni ustavotvorni referendum). Međutim, na temelju člana 203. stav 7. Ustava Narodna skupština je dužna da akt o promeni ustava stavi na republički referendum radi potvrđivanja, ako se promena Ustava odnosi na: "preambulu Ustava, načela Ustava, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašenje ratnog i vanrednog stanja, odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju i postupak za promenu Ustava" (tzv. obavezni ustavni referendum). Kada se akt o promeni ustava stavi na potvrđivanje, građani se na referendumu izjašnjavaju najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava, a promena Ustava je usvojena ako je za promenu na referendumu glasala većina izašlih birača.

S obzirom na opštost odredbe član 203. stav 7. Ustava nije sasvim jasno da li bi se ustavne promene, kojima bi se omogućilo prenošenje, odnosno delegiranje "dela nadležnosti Republike Srbije na međunarodne organizacije, odnosno Evropsku uniju", iznosile na referendum ili ne. Odgovor na to pitanje uveliko bi zavisio od sadržine tzv. "integracione" klauzule, odnosno njenog mesta u ustavnom tekstu. Ako bi se vršila dopuna neke od odredaba navedenih u članu 203. stav 7. Ustava, tada bi promena Ustava kojom bi se unosila tzv. integraciona klauzula obavezno iznosila na referendum (npr. ako bi se ta klauzula unela u načela Ustava ili pak u odredbe o uređenju vlasti, odnosno u odredbe o pojedinim organima te vlasti (pre svega mislimo na Narodnu skupštinu), a ako bi se dopuna odnosila na neke druge odredbe van onih navedenih u članu 203. stav 7. Ustava, referendum ne bi bio obavezan (npr. ako bi se ova klauzula unela kroz dopunu odredbe člana 97. Ustava u kojoj su

20 Cf. Opinion on the Constitution of Serbia, Adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007.) sur le site internet: [http://www.venice.coe.int/docs2007/CDL-AD\(2007\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs2007/CDL-AD(2007)004-e.asp)

taksativno utvrđene nadležnost Republike Srbije, za šta po našem mišljenju ima osnova). Međutim, s obzirom na utvrđenu većinu potrebnu za prihvatanje ustavne promene na referendumu (većina izašlih birača), to referendum nije više tako krupna prepreka stupanju na snagu ustavne promene (kao po ustavu od 1990. godine) koja bi prethodno bila usvojena dvotrećinskom većinom u Narodnoj skupštini.

Pošto je Republika Srbija pravno, ekonomski i vremenski još "na putu" kandidovanja za prijem u Evropsku uniju, u procesu koji prethodi tom činu realno je očekivati i reviziju njenog Ustava. Kada će se i da li će se konkretno pristupiti i izričitom unošenju "integracione" klauzule u tekst Ustava, ili će se njena suština nadomestiti tumačenjem pomenutih odredaba člana 97. Ustava, svakako će zavisi i od uspešnosti ispunjavanja uslova predviđenih od strane Evropske unije, i s tim u vezi dobijanja izgleda u uspešnost integracije.

6. PRIMENA MEĐUNARODNOG PRAVA U DOSADAŠNJOJ PRAKSI USTAVNOG SUDA SRBIJE - VAŽAN ZALOG EVROPSKOJ BUDUĆNOSTI SRBIJE

U svojoj praksi Ustavni sud Srbije je i pre donošenja Ustava od 2006.godine, primenjivao pojedine odredbe međunarodnih ugovora, a pre svega, onih iz domena ljudskih sloboda i prava (npr. odredbe međunarodnih akata o građanskim i političkim pravima, odnosno ekonomskim i socijalnim pravima, a posebno odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dr). To je Sud činio prevashodno, prilikom odlučivanja u sporovima apstraktne kontrole ustavnosti pojedinih zakona. Pri tome, Sud nije vršio ocenu usklađenosti konkretnog zakona isključivo (samo) u odnosu na međunarodni ugovor, već je Sud određene zakone ocenjivao istovremeno u odnosu na Ustav Srbije i u odnosu na potvrđene međunarodne ugovore. Tako je Ustavni sud Srbije u nekoliko svojih odluka u kojima je utvrdio nesaglasnost određenih odredaba zakona s Ustavom, ocenio da te odredbe zakona nisu u skladu ni sa odredbama Ustava ali ni sa odredbama Evropske konvencije, odnosno sa određenim "međunarodnim standardima". Pri tome, u izreci konkretne odluke Ustavni sud nije utvrđivao nesaglasnost zakona sa međunarodnim ugovorima, već je u obrazloženju odluke izražavao stav ili ocenu da osporene odredbe zakona, odnosno zakon u celini nije u skladu ne samo sa Ustavom, već ni sa

pojednim odredbama međunarodnih ugovora ili pak s opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.²¹

Mada u vreme postojanja državne zajednice, odnosno Suda Srbije i Crne Gore, Ustavni sud Srbije nije bio nadležan da ocenjuje usklađenost prava Republike Srbije sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i sporazumima, treba konstatovati da se ovaj sud i u tom periodu, u obrazloženju nekoliko svojih odluka pozivao i na odredbe međunarodnih ugovora i na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava. Ta rešenja Ustavni sud je imao u vidu naročito prilikom interpretacije i tumačenja osnovnih načela i principa Ustava (vladavine prava, podele vlasti, nezavisnosti sudstva, itd.), a potom odredaba o slobodama i pravima. Tako su odredbe Evropske konvencije ili bolje reći načela i principi utvrđeni Konvencijom, kao i praksa i stavovi Evropskog suda za ljudska prava, služili Ustavnom sudu Srbije kao "dodatne alatke" u zauzimanju stavova po određenim spornim ustavnopravnim pitanjima. U pojedinim odlukama koje je donosio Ustavni sud u vršenju apstraktne kontrole ustavnosti zakona, Sud je odredbe Ustava interpretirao (tumačio) upravo na način kako je to utvrđeno u odredbama Konvencije, odnosno kako je pojedine odredbe Konvencije u praksi tumačio Evropski sud za ljudska prava. Bilo je slučajeva u kojima bi se odluke Ustavnog suda "teže obrazlagale" da se Sud pri tumačenju Ustava Republike Srbije i utvrđivanju svog stava, odnosno odlučivanja o spornim ustavnopravnim pitanjima nije "poslužio" i načelima i principima utvrđenim u Konvenciji.

Treba konstatovati i to, da je Ustavni sud Srbije u praksi imao u vidu pojedine principe i načela Evropske konvencije i pre njene ratifikacije od strane Državne zajednice, ali tada, kao «opšta načela koja priznaju civilizovani narodi» (V.

21 Videti primera radi odluke Suda: Odluku broj IU-232/03 od 18. marta 2004. godine, u kojoj je Sud odlučivao o ustavnosti člana 70. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, kojim je, po oceni Suda, bio umanjen dostignuti nivo samostalnosti i nezavisnosti sudova; Odluku broj IU-110/04. od 15. jula 2004. godine, u kojoj je Sud odlučivao o ustavnosti čl. 8. i 13. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, odnosno o odredbama kojima su ustanovljene posebne mere u cilju obezbeđivanja rodne (polne) ravnopravnosti i zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini; Rešenje broj IU-201/04. od 7. oktobra 2004. godine, kojim je Sud odlučivao o ustavnosti odredbe člana 2. stav 4. Zakona o okupljanju građana, a koja se odnosila na način ostvarivanja slobode okupljanja; Odluku broj IU-193/04. od 28. septembra 2006. godine, u kojoj je Sud odlučivao o ustavnosti odredbe člana 28. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu, kojom su bila ograničena prava po osnovu rada zamenicama javnog tužioca koji nisu bili ponovo izabrani.

Dimitirijević), odnosno kao opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava koja priznaju savremene evropske države.²²

Svoje stanovište o međunarodnim ugovorima kao aktima "nadzakonske" pravne snage u našem pravnom sistemu, Ustavni sud je izrazio i u više pisama upućenih Narodnoj skupštini. Tako je Ustavni sud, saglasno članu 62. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka,²³ ukazivao Skupštini da je u važećem zakonodavstvu Republike Srbije izostalo uređivanje pojedinih pitanja, te da su u našem pravnom poretku prisutne određene pravne praznine koje bi zakonodavac trebalo da "popuni" polazeći i od međunarodnih i evropskih standarda u tim oblastima. To je Ustavni sud učinio i u svojim pismima koja je u periodu od marta 2003. do 2006. uputio Narodnoj skupštini, a koja su se odnosila na: slobodne izbore i zaštitu izbornog prava; pravo na delotvorno pravno sredstvo; pravo na pravično suđenje; pravo na suđenje u razumnom roku; ravnopravnost polova i dr.

Dakle, kratko rečeno, Ustavni sud Srbije je u poslednjih nekoliko godina prilikom donošenja odluka o ustavnosti pojedinih zakona polazio i od pravila međunarodnog prava, a posebno Evropske konvencije. Ove odluke Suda, svojom sadržinom doprinosile su, pre svega, utemeljenju vladavine prava u Republici Srbiji, afirmaciji principa podele vlasti, nezavisnosti sudstva i tužilaštva i potpunijoj zaštiti osnovnih ljudskih sloboda i prava. Ako je suditi po odnosu Ustavnog suda Srbije prema primeni Evropske konvencije i drugih međunarodnih ugovora, može se reći da je ovaj sud bio "prijateljski nastrojen" prema evropskim principima i vrednostima, i da se nije pokazao kao "konzervativni čuvar" nacionalnog suvereniteta.

I na kraju, čini nam se važnim ukazati na dilemu koja je nastala po prestanku Državne zajednice, a u vezi sa ostvarivanjem ustavnosudske kontrole

22 Videti tako: Rešenje broj IU-166/03, od 5. maja 2003. godine, kojim je Sud utvrdio meru obustave izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje su preduzete na osnovu čl. 15.v, 15.g, i 15.d. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala; Odluku broj IU-214/02. od 4. novembra 2003. godine, kojom je Sud odlučivao o ustavnosti i zakonitosti Uredbe o organizovanju i ostvarivanju verske nastave i nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi; Rešenje broj IU-480/03. od 29. decembra 2003. godine, kojim je Sud odlučivao o ustavnosti odredaba člana 81. i 82. Zakona o uređenju sudova, i pri tom doneo privremenu meru s pozivom na Ustav Srbije, ali i uz ocenu da je spornim odredbama Zakona povređena i odredbe Konvencije o pravu na delotvorni pravni lek.

23 Vid. član 62. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu njegovih odluka ("Službeni glasnik RS", broj 32/91), u kome je utvrđeno da Ustavni sud "obaveštava Narodnu skupštinu o stanju i problemima o ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti u Republici, daje mišljenje i ukazuje na potrebu donošenja i izmenu zakona i preduzima druge mere radi zaštite ustavnosti i zakonitosti".

nadležnosti međunarodnog i domaćeg prava. Ustavni sud Srbije tada se susreo sa pitanjem, da li je Sud nadležan za rešavanje sporova u kojima se traži ocena saglasnosti unutrašnjeg zakonodavstva sa međunarodnim ugovorima, i da li u donošenju svojih odluka ovaj sud može neposredno primeniti odredbe međunarodnog ugovora, s obzirom da Ustavom Srbije ova nadležnost Suda, nije bila utvrđena. Povodom ovih dilema naše stanovište je bilo da je, nakon prestanka Državne zajednice i njenih institucija, Ustavni sud Srbije bio nadležan da vrši ocenu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim ugovorima, te da se pomenuti međunarodni ugovori mogu neposredno primenjivati. Pri zauzimanju ovog stanovišta pošli smo od toga da je mesto međunarodnih ugovora u pravnom sistemu Republike Srbije bilo određeno odredbama čl. 10. i 16. Ustavne povelje, te da nakon prestanka Državne zajednice, država Srbija kao njen pravni sledbenik mesto međunarodnih ugovora u svom ustavnopravnom sistemu nije menjala. Naprotiv, pomenutom Odlukom od 5. juna 2006. godine Narodna skupština je "zatečeno" mesto međunarodnih ugovora u pravnom poretku Republike Srbije, po našoj oceni, i potvrdila. Kako je Ustavom Srbije (član 1.) vladavina prava bila utvrđena kao jedna od tri osnovne vrednosti na kojima se zasnivao ustavni sistem Srbije, a stavom 5. člana 9. Ustava "zaštita ustavnosti i zakonitosti" bila izrekom poverena Ustavnom sudu, to je Ustavni sud bio nadležan i da ceni ne samo usklađenost drugih propisa i opštih akata sa međunarodnim ugovorom, odnosno zakonom o ratifikaciji međunarodnih ugovora, već i usklađenost zakona Republike Srbije sa međunarodnim ugovorima. U zemlji koja se temelji na principu vladavine prava (koja podrazumeva i usklađenost akata u pravnom poretku zemlje), ta kontrola se od strane Ustavnog suda nije mogla isključiti jer je pravni poredak Republike Srbije bio jedinstven i činili su ga kako domaći, tako i međunarodni izvori prava. Svaki od tih izvora morao je imati svoje mesto u hijerarhiji pravnih akata, pa tako i potvrđeni međunarodni ugovori. O usklađenosti akata u pravnom poretku Republike Srbije, u kome niži pravni akti moraju biti usklađeni s višim pravnim aktima, po Ustavu brinuo se Ustavni sud.

7. UMESTO ZAKLJUČKA

S obzirom na sadržinu rešenja savremenog Ustava Republike Srbije, nije sporno da Ustav pruža dovoljan pravni osnov nadležnim organima države Srbije za vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji, a potom i ustavni osnov za ispunjenje obaveza iz tog ugovora, kao i drugih ugovora koje Republika Srbija bude zaključivala sa Evropskom unijom u ovom procesu. U tom pogledu posebno su važne one odredbe Ustava

koje utvrđuju mesto međunarodnih ugovora u pravnom sistemu Srbije i njihovu neposrednu primenu. U pravnom poretku Republike Srbije *de constitutione lata* potvrđeni međunarodni ugovori predstavljaju deo jedinstvenog pravnog poretka Republike Srbije, u kome je Ustav "najviši pravni akt", a odmah iza Ustava, po pravnoj snazi, su potvrđeni međunarodni ugovori, sa kojima moraju biti usaglašeni svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici.

Pored navedenog, odredbe svih međunarodnih ugovora koji obavezuju Republiku Srbiju, po Ustavu se imaju neposredno primenjivati od strane svih organa vlasti-zakonodavne, izvršne i sudske. Naravno, i uporedna praksa potvrđuje da se neposredno mogu primeniti samo one odredbe međunarodnih ugovora koje nisu uslovljene u pogledu izvršenja ili dejstva usvajanjem ili postojanjem bilo kakvog drugog pravnog akta države Srbije. To su zapravo one odredbe međunarodnih ugovora koje su (kako to kaže i Sud evropskih zajednica) "pravno potpune", odnosno "pravno perfektna i sposobna" da proizvedu direktno dejstvo.

Bez obzira na početne teškoće koje objektivno postoje kada se u jednoj zemlji otpočne sa neposrednom primenom brojnih međunarodnih ugovora (za razliku od ranijeg perioda kada su primenjivani samo oni međunarodni ugovori koji su "implementirani" u domaće zakonodavstvo), uvidom u odluke redovnih sudova, a posebno Ustavnog sud Srbije, pouzdano se može konstatovati, da se ovi organi ni do sada nisu ustezali kada je u pitanju neposredna primena pojedinih odredaba međunarodnih ugovora, kao i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Nesporno je da se brojni međunarodni ugovori, odnosno brojne odredbe ovih akata iz nomotehničkih razloga ne mogu primenjivati neposredno, nego je nužna njihova implementacija u unutrašnji pravni poredak. Uz to, pitanje izvršavanja i neposredne primene odredaba međunarodnih ugovora u određenoj zemlji, kao i izvršavanje preuzetih obaveza koje proizlaze iz njenog članstva u međunarodnim i nadvladnim organizacijama, nije jedino stvar ustavne proklamacije, niti pak samo pitanje formulacije i sadržine svake pojedine odredbe tih ugovora, niti pak odnosa pojedinih nacionalnih institucija prema obavezama koje proizilaze iz navedenog članstva, već uveliko i stvar "snage" i "mogućnosti" države da u potpunosti obezbedi izvršavanje preuzetih obaveza.