

**Prof. dr Boris Krivokapić**  
redovni profesor  
Fakultet za državnu upravu i administraciju  
Megatrend univerzitet, Beograd

Originalni naučni rad  
UDK: 341.1/.8

## **ODNOS MEĐUNARODNOG I UNUTRAŠNJEG PRAVA<sup>1</sup>**

### Apstrakt

*Rad ima tri dela. U prvom je dat kratak prikaz osnovnih polazišta, ali i slabosti najpoznatijih pristupa koji se tiču odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava. Za razliku od većine pisaca, koji uglavnom sve teorije dele na dualističku i monističku (s tim da u okviru ove druge razlikuju dva pravca) autor izdvaja četiri pristupa: 1) primat unutrašnjeg prava, 2) dualizam, 3) primat međunarodnog prava, 4) pluralizam. On posebno ukazuje na istorijski kontekst ovih koncepcija tj. da su one zadovoljavale određene potrebe vremena u kome su se javile.*

*U drugom delu rada, autor je pokušao da osvetli problem o kojem je reč kroz odgovore na četiri osnovna pitanja: 1) kakav je uticaj unutrašnjeg prava na međunarodno i obrnuto; 2) da li su norme međunarodnog i unutrašnjeg prava deo jednog pravnog sistema; 3) koje norme (međunarodne ili unutrašnje) imaju u slučaju sukoba jaču pravnu snagu i 4) problem načina povezivanja unutrašnjeg i međunarodnog prava.*

*U zaključnim razmatranjima, autor ponavlja najvažnije opšte zaključke - da se odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava ne svodi samo na pitanje primata; da taj odnos treba razlikovati od mehanizama unošenja međunarodnog prava u unutrašnje; da je u naše vreme sve izraženiji pri-*

---

<sup>1</sup> Rad predstavlja prvi deo suštinske celine koja se tiče odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava, a koja je zbog velikog obima podeljena u dva priloga. Nastavak ovog rada, pod nazivom "Primat međunarodnog prava" biće objavljen u sledećem broju časopisa.

mat međunarodnog prava. Na samom kraju on konstatuje da je čitav spor oko primata međunarodnog ili unutrašnjeg prava zapravo nepotreban. Po njemu, rasprave o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava mogu biti zanimljive sa pozicija unutrašnjeg prava država odn. opšte pravne teorije, ali nisu, ili u svakom slučaju sve manje su, interesantne sa stanovišta međunarodnog prava.

**Ključne reči:** međunarodno pravo, unutrašnje pravo, monizam, dualizam, doktrina.

\*  
\* \*

Problem odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava spada među ona pitanja koja su u nauci međunarodnog prava, ali i pravnoj nauci uopšte naročito često obrađivana. On se skoro neizostavno izlaže u sistemskim delima i udžbenicima međunarodnog prava,<sup>2</sup> a posvećeni su mu i mnogobrojni posebni radovi.<sup>3</sup> Ni u literaturi na našem jeziku odnosno njemu bliskim jezicima nije ništa drugačije – skoro da nema sistemskog dela koje ne sadrži ozbiljan osvrt na ovaj problem,<sup>4</sup> a njime se, kao osnov-

<sup>2</sup> Hronološkim redom: G.Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, London 1952, 21-23; A. Фердросс, *Международное право*, Москва 1959, 86-99; Ф.И. Кожевников, (отв. ред.) *Международное право*, Москва 1966, 47-48; Д.Б. Левин, *Актуальные проблемы теории международного права*, Москва 1974, 191-263; Г.И. Тункин, *Международное право*, Москва 1982, 70-81; M.Akehurst, *A Modern Introduction to International law*, London 1984, 43-48; И.П. Блищенко, М.М.Солнцева, *Мировая политика и международное право*, Москва 1991, 85-104; I.Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1995, 32-57; M.Dixon, *Textbook on International Law*, London 1995, 68-87; И.Владимиров, *Международно публично право*, София 2000, 7-11; A.Cassese, *International Law*, Oxford 2001, 162-181; M.M.Shaw Malcolm, *International Law*, Cambridge 2003, 120-174; Л.А.Ануфриева, *Взаимодействие международного и внутригосударственного права*, 150-179, в: К.А. Бекашев (отв. ред.), *Международное право*, Москва 2009; Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов (отв. ред.), *Международное право*, Москва 2009, 36-44; E.Denza, *The Relationship Between International and National Law*, 411-438, in: M.D.Evans (ed.), *International Law*, Oxford 2010; C.W.Henderson, *Understanding International Law*, Wiley-Blackwell 2010, 106-109.

<sup>3</sup> Ипак, postoje i vrlo ozbiljna systemska dela koja se na ovaj problem uopšte ne osvrću ili gaominju na samo jednoj ili dve strane, bez ulaženja u dublju analizu.

<sup>4</sup> Hronološkim redom: Đ.Popović, *Uvod u međunarodno pravo*, Beograd 1938, 134-139; M.Bartoš, *Međunarodno javno pravo*, I knjiga, Beograd 1954, 37-43; Л. Д.Фрчковски, В.Тупурковски, В.Ортаковски, Табернакул 1995, 25-28; V.Đ.Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka 2000, 15-32; В.М.Јанковић, Z.Radivojević, *Međunarodno javno pravo*, Niš 2005, 14-18; S.Avramov, М.Крећа, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2006, 43-47; V.Dimitrijević et al., *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd 2007, 59-69; S.Đorđević, *Uvod u međunarodno pravo*, Beograd 2007, 109-144; J.Andrassy, В.Вакотић, М.Сершић, В.Вукас, *Međunarodno pravo*, 1. dio, Zagreb 2010, 4-7; R.Etinski, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2010, 101-110; М.Крећа, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2010, 67-79; S.Avramov, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2011, 72-79.

nom temom, bave i mnogi članci, radovi u zbornicima i sl.<sup>5</sup>

Pošto je problem odavno identifikovan i analiziran u nauci međunarodnog prava, reklo bi se da je tema iscrpljena. Međutim, što zbog zanimljivosti sa stanovišta teorije, što zbog značaja za praksu,<sup>6</sup> što zbog ličnih afiniteta, autori se iznova vraćaju ovom pitanju.

Nažalost, uglavnom samo ponavljajući stavove drugih pisaca i zalažući se za neku od već poznatih koncepcija.

S obzirom na to da je pitanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava toliko mnogo obrađivano i da su dobro poznati argumenti pristalica raznih polazišta, ovde se nećemo baviti detaljnim izlaganjem raznih

---

<sup>5</sup> Hronološkim redom: S.Đorđević, „Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 4-6/1997, 354-395; O.Račić, „Odnos između međunarodnog i unutrašnjeg prava“, *Međunarodni problemi* 3-4/1999, 358-381; S.Đajić, „Teorije o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava“, *Godišnjak Udruženja za međunarodno pravo 2000-2003*, Beograd 2004, 49-71. i tamo navedenu literaturu.

<sup>6</sup> Tako se u literaturi npr. ističe da je odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava od suštinske važnosti za mnoga međunarodnopravna pitanja i međunarodnopravne institute, ali prvenstveno za primenu međunarodnog prava u unutrašnjem pravnom sistemu. S.Đajić, 49. Autorka time istovremeno objašnava „vrlo rano interesovanje za ovu temu“. Sa time se, nažalost, ne možemo složiti, jer se ovo interesovanje manifestovalo zapravo relativno kasno, ako uzmemo u obzir i istoriju međunarodnog prava i istoriju njegove doktrine. Uostalom, i sama autorka već u sledećoj rečenici ispravno primećuje da: „rasprave o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava pojavile su se krajem XIX veka.“ Takođe, samo ilustracije radi, navodimo da neki drugi autori primećuju da se teorijski značaj istraživanja ovog pitanja ogleda u tome da se tako može bolje razumeti suština međunarodnog prava i njegovih posebnosti, kao posebnog sistema prava, te da ovo istraživanje može da pomogne boljem razumevanju procesa formiranja međunarodnopravnih normi, zato što se tu često prepliću elementi međunarodnog i unutrašnjeg prava. Po istom piscu, praktični značaj je u tome da preciziranje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava daje mogućnost da se potpunije i tačnije predstave oblici i načini ostvarivanja normi međunarodnog prava u pojedinim državama i putevi za uklanjanje problema koji se pri tome javljaju. Д.Б Левин, 191.

Najzad, neki pisci primećuju da problem odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava „... ima, pored izrazito teorijske, i praktičnu važnost, jer se ove dve grupe pravila neprestano prepliću. To se ogleda u svakodnevним zadacima i međunarodnim obavezama predstavništava država u međunarodnim odnosima (diplomatski i konzularni odnosi i zaštita države i njenih državljana u inostranstvu), u izvršavanju međunarodnih dvostranih i višestranih ugovora u vezi sa unutrašnjim pravom država ugovornica i njihovim ustavnim odredbama, kao i sa pravnim, sudskim i finansijskim institucijama, te sa primenom domaćeg građanskog i krivičnog prava i odgovarajućim postupcima. Sada se ta pitanja umnožavaju postojanjem međunarodne zajednice oličene u OUN u vezi sa odlukama njenih organa i delatnošću raznih regionalnih organizacija i tela (evropske zajednice i dr.).“ S. Đorđević (1997), 355.

stavova.<sup>7</sup> Umesto tog samo ćemo podsetiti na osnovne teorije koje postoje i argumente kojima se one brane, a zatim ćemo ponuditi svoje viđenje.

## 1. Klasične koncepcije

### 1.1. Najpoznatiji pristupi

Opšte uzev, u nauci međunarodnog prava pitanje o kojem je reč svodi se na delimu: da li su međunarodno pravo i unutrašnje pravo (unutrašnja prava) država u nekakvoj formalnoj vezi i, ako jesu, koji od ovih pravnih poredaka ima jaču pravnu snagu. Ili, pojednostavljeno - koju normu će primeniti sud ili drugi nadležni državni organ, u slučaju kada je neka materija uređena i međunarodnim i unutrašnjim pravom.

Pravna nauka je ponudila dva osnovna prilaza koji se međusobno u osnovi isključuju. Jedan proglašava da su međunarodno i unutrašnje pravo dva različita i nezavisna pravna sistema (dualistička teorija, dualizam) dok drugi ističe da međunarodno i unutrašnje pravo predstavljaju sastavne delove jednog istog pravnog poretka (monistička teorija, monizam).

Kao što se lako može primetiti, dualizam zapravo insistira na razlikama između međunarodnog i unutrašnjeg prava (različiti subjekti, pravni izvori itd.) dok monizam, naprotiv, polazi od sličnosti, a iznad svega od toga da su u pitanju pravni poreci koji imaju iste funkcionalne ciljeve i u krajnjoj liniji regulišu prava i obaveze pojedinaca. Gledano iz drugog ugla, dualizam se bazira na praksi država, posebno na činjenici da je ta praksa dobrim delom različita, dok monizam uzima u obzir praksu, ali u istoj, ako ne i u većoj meri, polazi od određenih načelnih postavki.

---

<sup>7</sup> I inače, potpisnik ovih redova nije sklon sumarnom izlaganju pojedinih teorija i njihovih pristalica. To je često vrlo korisno, a ponekad i neophodno, da bi se ukazalo na određene ključne osobenosti različitih pristupa. Međutim, to istovremeno skoro neizostavno podrazumeva da se pod istu zastavu svrstavaju i oni čija gledišta se zapravo poprilično, a nekad čak i veoma razlikuju. Takođe, izlaganje stava (ponekad čak i životnog dela) jednog autora u svega par rečenica je zapravo prilično nekorektno (jer podrazumeva strahovito pojednostavljenje čitave koncepcije). Tome treba dodati i to da mnogi teoretičari u toku karijere evoluiraju i menjaju prvobitne stavove (što je naravno nemoguće pokazati na pravi način u tako kratkom prikazu). Najzad, ne treba zaboraviti uvek prisutnu opasnost, da onaj koji prezentira tuđa gledišta iz nekog razloga zapravo nije najbolje razumeo suštinu ideje autora čiji stav sažeto izlaže.

U okviru svake od ovih koncepcija postoji niz pravaca i mešovutih pristupa, što je sve nemoguće, pa i nepotrebno izložiti. Stoga ćemo ovde dati samo jedno sumarno podsećanje na osnovne postavke najvažnijih pristupa. Pri tome ćemo, međutim, odstupiti od uobičajenog izlaganja koje počinje prezentiranjem dualizma, a zatim monizma.

Uz to, u literaturi se teorije o primatu unutrašnjeg odnosno, sasvim suprotno, o primatu međunarodnog prava skoro bez izuzetka izlažu pod zajedničkim imenom *monizam* ili monistička teorija. Sa stanovišta apstraktnog razmišljanja (smeštanja problema u "čiste", laboratorijske, uslove) to ima smisao. Time se pravi jasno razlikovanje od *dualizma*.

Nama se, međutim, čini da je u pitanju po mnogo čemu veštačko stavljanje pod isti krov pravaca koji ne samo da nisu isti, već su suštinski suprotstavljeni. Ispada da je *monizam* jedna koncepcija koja ima uslovno rečeno dva pravca. Međutim, ako bar malo zagrebemo tražeći suštinu, lako ćemo se uveriti da to nije tako. To su dva potpuno suprotstavljena prilaza! Jedina sličnost je to što se govori o jednom poretku, što pravnim piscima daje zgodnu priliku da uvedu terminim *monizam* da bi ga suprotstavili *dualizamu*. Istovremeno se, međutim, gubi veza sa istorijskim tokom u razvoja prakse i nauke na ovom polju. A sve je to neraskidivo i zapravo vrlo logično povezano.

Iz tih razloga, mi ćemo ovde odvojiti dva pravca koja se u literaturi, kao dva vida monističke teorije, po pravilu razmatraju zajedno, pa ćemo, vrlo kratko razume se, govoriti o: 1) teoriji o primatu unutrašnjeg prava, 2) teoriji o odvojenosti i nezavisnosti unutrašnjeg i međunarodnog prava (dualistička teorija) i 3) teoriji o primatu međunarodnog prava. Uz to, pomenućemo ukratko i tzv. pluralizam, kao pokušaj da se na neki način pomire dva glavna pravca naučne misli u ovoj materiji.

Ovaj pristup će nam omogućiti da jasnije sagledamo kako se u praksi menjao i kakav je danas odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava.

**1. Primat unutrašnjeg prava.** - U dalekoj prošlosti nauka međunarodnog prava nije bila dovoljno razvijena, a u svakom slučaju nije se na studiozan način bavila problemom odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava.<sup>8</sup> To je i razumljivo. Praktično sve je bilo uređeno unutrašnjim pravom, koje je i samo u dobroj meri bilo nestabilno u smislu da je mnogo više nego što je to slučaj danas zavisilo od toga ko je na vlasti (ne samo

<sup>8</sup> Ovo naglašavamo i pored toga što smatramo da se začeci nauke međunarodnog prava mogu tražiti još u antici. Više: B. Krivokapić, „O nauci međunarodnog prava u antičkom svetu“, *Pravni život* 12/2012, 215-228.

koji društveni sloj, već čak i koji pojedinac). Gledano iz drugog ugla, moglo bi se reći da je za one koji su tada živeli postojalo samo unutrašnje pravo, a da se međunarodnopravnim normama bavio vrlo uzak krug ljudi, pa i to samo u vezi sa određenim, usko definisanim pitanjima.

Međunarodnopravne norme uređivale su prevashodno samo ono što, današnjim rečnikom, spada u domen diplomatskog prava, međunarodnog ugovornog prava, mirnog rešavanja međudržavnih sporova i ratnog prava, a samo donekle i nekih drugih oblasti (npr. najelementarnije norme iz oblasti prava mora). Sva druga pitanja koja su se ticala prekograničnih odnosa (npr. pravni položaj stranaca, strane imovine i sl.) nalazila su se u isključivoj nadležnosti suverenih država. Štaviše i u onim slučajevima koji su bili pokriveni normama međunarodnog prava, država je često bila *judex in causa sua* (sudija u svojoj stvari), u smislu da je neretko morala da se sama stara da, ako treba i silom oružja, obezbedi da to pravo ne bude prekršeno na njenu štetu.<sup>9</sup> U takvoj situaciji jasno je da je, opšte uzev, postojao primat unutrašnjeg prava ili bolje reći da se o odnosu unutrašnjeg i međunarodnog prava nije preterano mnogo ni raspravljalo.

Zapravo, teorijsko shvatanje o primatu unutrašnjeg prava uobičajeno je tek krajem XVIII, a naročito tokom XIX veka. Premda to na prvi pogled može izgledati apsurdno, mnogo toga sugeriše da je analiza odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava, sa davanjem primata međunarodnom pravu, nastala ponajviše kao rezultat naglog razvoja međunarodnog prava. Jer upravo u to vreme počinju da se javljaju velike kodifikacije međunarodnog prava, u velikom porastu je broj međunarodnih konferencija, nastaju prve međunarodne organizacije, dolazi do naglog porasta broja država u svetu itd. Sve to je tražilo odgovor i jedna od mogućnosti bila je da se utvrdi da primat pripada unutrašnjem pravu.

---

<sup>9</sup> U tom svetlu nije neobično što je na topovima Luja XIV bilo izliveno *Ultima ratio regis* („Poslednji kraljev argument“).

Ovo shvatanje je isticano i u prvoj polovini XX veka, uglavnom od strane nemačkih,<sup>10</sup> a jedno vreme i pojedinih sovjetskih pravnih pisaca.<sup>11</sup> Ono, međutim, nikada nije dobilo potvrdu ni u praksi država, ni u praksi međunarodnih sudova, i ubrzo je napušteno od strane pravne nauke.

I zaista, ako bi se prihvatilo da primat pripada unutrašnjem pravu, onda bi postojanje međunarodnog prava bilo sasvim bespredmetno. Naime, u tom slučaju ništa ne bi sprečavalo bilo koju državu da bezobzirno krši međunarodno pravo. Dovoljno bi bilo da donese sopstvene norme po svom nahodjenju, a onda da tvrdi da je te norme obavezuju (više nego međunarodne). Ali tada bi to činile i druge države, što znači da međunarodno pravo ne bi imalo nikakvu svrhu. Kao nepotrebno, ono bi sasvim odumrlo. Praksa, međutim, jasno pokazuje ne samo to da međunarodnopravne norme postoje tokom čitave istorije, već i to da su, što se više civilizacija razvija i što je veći broj država u svetu, te norme sve brojnije i sadržajnije.

Kao pristup koji ne odgovara postojećoj stvarnosti, gledište o primatu unutrašnjeg prava je u suštini sasvim napušteno posle Drugog svet-skog rata.

**2. Teorija o odvojenosti unutrašnjeg i međunarodnog prava (dualizam).** - Pristalice *dualizma* ukazuju da su međunarodno pravo i unutrašnje pravo (tačnije: unutrašnja prava država)<sup>12</sup> dva odvojena pravna poretka koji uređuju različite odnose između različitih pravnih subjekata i imaju različite pravne izvore. Pravni osnov obaveznosti unutrašnjeg prava predstavlja ustav države, dok je pravni osnov obaveznosti međunarodnog prava načelo *pacta sunt servanda* (lat. ugovori se moraju poštovati).

<sup>10</sup> Stav nekadašnjih nemačkih pisaca (XVIII - početak XX veka) vodio je kompletnom negiranju međunarodnog prava i njegovom svođenju na „spoljnu“ granu unutrašnjeg javnog prava (tzv. „spoljašnje državno pravo“). Više: G.Schwarzenberger, 21-22; A.Cassese, 162; Л.П. Ануфриева, 158-159.

<sup>11</sup> А. Я. Вышинский, Вопросы международного права и международной политики, Москва 1949, 241. Kasnije su njegovi stavovi o primatu unutrašnjeg prava podvrgnuti kritici i u samom Sovjetskom Savezu, ali je i dalje dugo vremena ostalo odricanje primata međunarodnog prava. Umesto toga istaknut je stav koji je politički po mnogo čemu razumljiv, ali se teško može braniti na pravnom terenu, o tome da se priznaje kombinovanje progresivnih normi svake države i opštepriznatih principa i normi međunarodnog prava. Ф.И. Кожевников, 48; Д.Б.Левин, 211.

<sup>12</sup> Ima gledišta po kojima bi dualistička teorija pre trebalo da se naziva *pluralističkom*. Ovo zato što se bavi odnosom ne dva, već čitavog niza pravnih poredaka (brojnih i međusobno različitih nacionalnih pravnih poredaka država, s jedne, i međunarodnog prava, s druge strane). Osnovna ideja je da se odnos prema međunarodnom pravu mora posmatrati sa stanovišta unutrašnjeg pravnog poretka svake konkretne države, jer se u tom pogledu prava država međusobno razlikuju. Više: S. Đorđević (1997), 357

Premda se pomenute tri osobenosti (različiti subjekti, različiti pravni izvori i različit predmet regulisanja) uzimaju kao ključne, pa i dovoljne, zagovornici ideje dualizma ukazuju i na druge razlike između unutrašnjeg i međunarodnog prava. Tako se primećuje da međunarodno pravo nastaje kao rezultat međunarodnog opštenja i obavezuje samo suverene države, dok se unutrašnje pravo razvija na osnovu ustava države i samo na toj osnovi mogu nastajati prava i obaveze pojedinaca. Sa druge strane, ukazuje se na razliku koja se tiče sadržine pravila ovih pravnih poretaka, što posredno znači - odnosa koje ovi pravni poreci regulišu: dok unutrašnje pravo uređuje odnose između državnih organa, državnih organa i pravnih i fizičkih lica, a takođe i između pravnih i fizičkih lica, dotle međunarodno pravo uređuje odnose između suverenih država, što, pored ostalog, znači da se ne odnosi neposredno na pojedince. Iz ovoga proističe i zaključak da je unutrašnje pravo je po svojoj prirodi u suštini pravo subordinacije, u kome su pravna i fizička lica podređena suverenosti države i njenom monopolu sile, dok je međunarodno pravo prevashodno pravo koordinacije, što je i neminovno kada se ima u vidu da ono prvenstveno uređuje odnose između država, kao suverenih, nezavisnih jedinki. Konačno, neki autori su, pored ostalog, kao dokaz o potpunoj odvojenosti dva pravna poretka, navodili da norma unutrašnjeg prava koja protivreči normi međunarodnog prava ne gubi pravnu obaveznost.

Razlike koje evidentno postoje između međunarodnog i unutrašnjeg prava, poslužile su pristalicama dualističke teorije kao dokaz za tvrdnju da su ovi pravni poreci ne samo bitno različiti, već i da su međusobno potpuno odvojeni i nezavisni.<sup>13</sup> Ili, drugim rečima da se ne mešaju i stoga se ne nalaze niti se mogu nalaziti u bilo kakvom odnosu nadređenosti ili podređenosti. Ovi pravni sistemi opisuju se kao koncentrični krugovi koji se u izvesnim tačkama dodiruju, ali ne presecaju, tako da njihove norme ne mogu da dođu u sukob, već samo mogu da upućuju jedne na druge. Shodno tome, pravila međunarodnog prava mogu da važe u pravnom poretku neke države samo ako su njenim propisom uneta u njeno unutrašnje pravo. Ukoliko to nije slučaj, državni organi vezani su samo svojim unutrašnjim pravom. Konkretno, sudija ili drugi nacionalni organ nikada neće primeniti međunarodno, već samo svoje domaće pravo.

<sup>13</sup> Prema izloženom, dualizam potencira razlike između međunarodnog i unutrašnjeg prava. Ipak, činjenica je da čak i izraziti predstavnici dualizma, priznaju određene sličnosti između ova dva pravna sistema i njihov međusobni uticaj.



Postoje razne varijante dualizma. Među njima je i njegova blaža verzija, poznata kao *teorija koordinacije*. Prema njoj, međunarodno i unutrašnje pravo nisu tako oštro suprotstavljeni. Oni funkcionišu na različitim poljima, s tim da svako ima primat na svom polju.<sup>14</sup> Pri tome ne postoji sukob između međunarodnog i unutrašnjeg prava, već može doći samo do sukoba obaveza. On će se javiti kada država nije u mogućnosti ili nije voljna na da unutrašnjem planu ostvari svoje međunarodnopravne obaveze. To neće samo po sebi osporiti važnost domaćih normi, već u najboljem slučaju može otvoriti pitanje međunarodne odgovornosti države.<sup>15</sup>

Najpoznatiji predstavnici dualističke koncepcije su Tripel (*Heinrich Triepel*, 1868-1946), Anciloti (*Dionisio Anzilotti*, 1869-1950), a takođe i Strup (*Karl Strupp*, 1886-1940), Kavare (*Louis Cavaré*, 1893-1964), Ros (*Alf Ross*, 1899-1979) i dr.<sup>16</sup>

Iako ima zanimljivu argumentaciju, ovo shvatanje nije prihvatljivo i to iz više razloga. Pre svega, odmah se javlja pitanje kako države mogu da na svojoj teritoriji ne priznaju međunarodno pravo kao pravni poredak koji su same stvorile. Zašto ga i za koga onda uopšte stvaraju? Uz to, ako međunarodno pravo ne važi na teritorijama država i ne obavezuje države, gde onda ono važi i koga zapravo obavezuje? Kome je takvo međunarodno pravo potrebno i da li je to onda uopšte pravo?

Dalje, ako bi se u prošlosti donekle i mogla prihvatiti osnovna postavka dualizma o tome da međunarodno pravo uređuje odnose između suverenih država, a unutrašnje odnose između pojedinaca, takvo rezonovanje je u neskladu sa savremenom praksom, s jedne strane zato što po-

---

<sup>14</sup> Pravi se poređenje sa pravnim porecima dveju zemalja od kojih svaki važi u svojoj državi (npr. francusko pravo u Francuskoj, a englesko pravo u Engleskoj). Na toj osnovi pristalice ovog gledišta ističu da i međunarodno i unutrašnje pravo važe svako u svojoj sferi, te da se ne postavlja pitanje njihove međusobne suprematije.

<sup>15</sup> Jedan od predstavnika ovog pravca je Ficmoris (*Gerald Fitzmaurice*, 1901-1982). Više: I.Brownlie 34-35; M.M.Shaw, 123; M.Kreća, 71.

<sup>16</sup> Ovde, kao i odmah zatim, kod izlaganja shvatanja o primatu međunarodnog prava, opredelili smo se da umesto ukazivanja na radove navedenih pisaca u kojima su razvijali svoje teorije ukažemo na period u kojem su živeli. Ovo iz više razloga. Pre svega, nismo želeli da ulazimo u detaljnu analizu ovih učenja, jer bi to prekomerno opteretilo tekst. S druge strane, čini se da se na ovaj način lakše mogu uočiti istorijski okviri u kojima su stvarali ovi teoretičari, a što je važno i za razumevanje njihovih shvatanja.

Kratke prikaze stavova pojedinih od navedenih pisaca, kao i pregled njihovih referentnih radova iz ove oblasti vidi kod (abecednim redom): S.Avramov, 73-75; I.Brownlie, 33-34; S.Đajić, 50-55; S. Đorđević (1997), 355-365; M.Kreća, 69-71; Д.Б. Левин, 195-203; M.M.Shaw, 121-123. Takođe vidi: G.Gaja, „Positivism and Dualism in Dionisio Anzilotti“, *European Journal of International Law* 1/1992, 123-138.

stoji niz odnosa koje istovremenu uređuju oba pomenuta pravna sistema, a sa druge zato što je sve više primera da međunarodno pravo neposredno uređuje položaj pojedinaca.

Uostalom, jedna od logičkih zamki u koje upadaju dualisti ogleđa se u tome da oni, s jedne strane insistiranjem na odvojenosti međunarodnog i unutrašnjeg prava negiraju bilo kakvu hijerarhijsku vezu između njih, ali, s druge strane, odmah primećuju da ako ipak dođe do sukoba normi ova dva sistema, primat pripada domaćem (unutrašnjem) pravu (dakle, stavljaju ga hijerarhijski iznad međunarodnog prava). Sličnih argumenata ima još.

**3. Primat međunarodnog prava.** - Daleko zanimljivije je shvatanje o tome da primat pripada međunarodnom pravu. Ono ima dosta pristalica, među kojima su tako zvučna imena pravne nauke kao što su Kelzen (*Hans Kelsen*, 1881-1973), Leuterpaht (*Hersch Lauterpacht*, 1897-1960), Digi (*Leon Duguit*, 1859-1928), Ferdros (*Alfred Verdross*, 1890-1980), Džesup (*Philip Jessup*, 1897-1986) i drugi, kao i čitava plejada savremenih autora. Brani se vrlo različitim argumenatima od kojih jedni počivaju na pravničkim konstrukcijama, drugi na razlozima ljudskosti (potrebi da se zajamče i zaštite prava i slobode pojedinaca), a treći na onome što nudi praksa.<sup>17</sup>

Pored ostalog, ističe se: da je u savremenom međunarodnom pravu sve više pravila koja se neposredno primenjuju na pojedince (odredbe o ljudskim pravima i slobodama, o zabrani i kažnjavanju međunarodnih krivičnih dela, o pravnom položaju međunarodnih službenika i sl.); da će država koja odbije da primeni međunarodnopravnu normu, pa usled toga neki subjekt pretrpi štetu, biti odgovorna zbog toga na međunarodnom planu; da su izvesne odluke određenih međunarodnih organizacija neposredno izvršne na teritoriji država članica;<sup>18</sup> da je u porastu broj nacionalnih zakonodavstava koja u svojim ustavima izričito utvrđuju bilo puni primat (opšteg) međunarodnog prava nad domaćim, bilo takav njegov primat u

<sup>17</sup> Kaseze navodi da je teoriju o primatu međunarodnog prava prvi formulisao 1899. godine nemački pisac Vilhelm Kaufman (*Wilhelm Kaufmann*, 1858-1926). A.Cassese, 163.

<sup>18</sup> Pored ostalog, određene odluke Saveta bezbednosti UN; pravilnici i odluke Međunarodne organizacije za civilno vazduhoplovstvo, Svetske zdravstvene organizacije, Svetske meteorološke organizacije; određene odluke organa Evropske unije; i dr.

određenim oblastima (naročito u materiji ljudskih prava);<sup>19</sup> da se sve više razvija međunarodno krivično pravo i međunarodno krivično pravosuđe, koje u sve većem broju slučajeva istiskuje krivično sudstvo država; itd.

Pri tome naročiti značaj ima činjenica da neka pravila međunarodnog prava važe pa čak imaju i direktno dejstvo prema pojedincima i nedržavnim subjektima, i onda kada za to ne postoji osnov u nacionalnom pravu.<sup>20</sup> To se naročito odnosi na ona pravila, od kojih su mnoga prerasla u opšta načela međunarodnog prava, kojima se utvrđuju neka od najvažnijih ljudskih prava i sloboda odnosno sankcioniše njihovo kršenje. Tu spadaju npr. načelo o samoopredeljenju naroda., pravila o zabrani genocida, mučenja, rasne diskriminacije, ropstva itd. Tako npr. čak i države koje svojim krivičnim zakonodavstvom eventualno nisu inkriminisale zločin genocida, pa čak, moguće je, nisu ratifikovale ni Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948) ne mogu u naše vreme ni da sprovedu, ni da tolerišu genocid, jer je obaveza sprečavanja genocida i krivičnog gonjenja njegovih izvršilaca prerasla u univerzalno običajno međunarodno pravo, što znači da važi za sve države.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Primer prvog rešenja je čl. 25 Ustava Nemačke (1949), prema kojem: «Opšta pravila međunarodnog prava su sastavni deo pravnog poretka savezne države. Ona imaju prednost nad zakonima i neposredno stvaraju prava i obaveze za stanovnike teritorije savezne države.»

Razne formulacije sa priznavanjem primata međunarodnog prava sadrže i ustavi: Francuske (1958, čl. 55), Grčke (1975, čl. 28), Hrvatske (1990, čl. 134), Bugarske (1991, čl. 5), Makedonije (1991, čl. 118), Slovenije (1991, čl. 8), Rumunije (1991, čl. 11, 20), Ruske Federacije (1993, čl. 15/4), itd.

Ustav Republike Srbije (2006) utvrdio je u čl. 16/1 da spoljna politika Republike Srbije počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava, a odmah zatim je precizirao (čl. 16/2): „Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu sa Ustavom“.

<sup>20</sup> R.Etinski, 103.

<sup>21</sup> Više: M.Paunović, B.Krivokapić, I.Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd 2013, 39, 42.

Sa druge strane, sve je više primera da, zbog kršenja ljudskih prava, organi najvažnijih međunarodnih organizacija (UN, Evropska unija itd.) neposredno uvode sankcije pojedincima, pa čak i čelnicima pojedinih država.<sup>22</sup>

Uz navedeno, činjenica je da se subjektivno međunarodno pravo svake države razlikuje,<sup>23</sup> zato što svaka država ulazeći u određene ugovorne odnose, odn. učestvujući u nastanku regionalnih običaja, stvara sopstveni krug prava i obaveza, koji važi samo za nju.<sup>24</sup> Međutim, sve je izraženija tendencija da se subjektivna međunarodna prava država sve više približavaju. Ovo pre svega zbog toga što je sve širi krug onog dela međunarodnog prava koji je isti za sve njegove subjekte. To su prvenstveno pravila opšteg (univerzalnog) međunarodnog običajnog prava. Uz to, činjenica je da se subjektivna međunarodna prava država sve više približavaju i zbog dejstva regionalnih međunarodnopravnih običaja, kao i zbog sve izraženije tendencije članstva država u istim višestranim međunarodnim ugovorima. U takvoj situaciji po prirodi stvari jača uloga međunarodnog prava u odnosu na pojedinačna (nacionalna) prava država.

Iako ideja o dominaciji međunarodnog prava nad unutrašnjim deluje vrlo privlačno, pa čak i sasvim logično, mnogi primećuje da ni ona ne može biti prihvaćena u čistom obliku.<sup>25</sup>

Ovom gledištu se prigovara da svaka država (u licu svojih organa) u principu uvek može da odbije da primeni neku međunarodnopravnu nor-

<sup>22</sup> Tako je 25.4.2006. godine Rezolucijom 1672, a na osnovu svoje ranije rezolucije 1591 (2005), Savet bezbednosti UN uveo sankcije (zabranu putovanja i zamrzavanje svih fondova, finansijskih i ekonomskih sredstava) protiv 4 lica umešana u unutrašnje sukobe između vlade i pobunjeničkih grupa u sudanskom regionu Darfur. Reč je o vojnim komandanatima i političkim vođama, za koje je Savet utvrdio da ometaju mirovni proces odn. odgovorni su za povrede međunarodnog humanitarnog prava i druga zlodela.

Primer na regionalnom nivou, su sankcije koje je aprila i maja 2006. izrekla Evropska unija protiv 36 visokih zvaničnika Belorusije, zbog navodnog falsifikovanja predsedničkih izbora u toj zemlji. Ove mere se odnose na predsednika Belorusije A. Lukašenka i jedan broj ministara, tužilaca i regionalnih organizatora izbora, a ogledaju se u zabrani putovanja u zemlje Evropske unije i zamrzavanju sredstava odnosnih lica.

<sup>23</sup> Ovde se pod subjektivnim pravom države podrazumeva onaj deo međunarodnog prava koji obavezuje datu državu. To je, dakle, skup međunarodnopravnih prava i obaveza konkretne države, a ne neko njeno pojedinačno subjektivno pravo. Više: B.Krivokapić, Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, Beograd 2010, odrednica "Međunarodno objektivno i subjektivno pravo", 564.

<sup>24</sup> Čak ni najvažniji univerzalni međunarodni ugovori ne vezuju sve države, već samo one koje su na propisan način pristale da se obavežu u tom pravcu, a to nikada nisu i sve države sveta.

<sup>25</sup> Pored ostalog, ovo gledište osporava je i nekadašnja sovjetska doktrina međunarodnog prava. Više: Ф.И. Кожевников (отв. ред.), *Международное право*, Москва 1987, 37.

mu i da umesto toga primeni svoj propis. Iako će to otvoriti pitanje odgovornosti te države na međunarodnom planu, na sadašnjem stepenu razvoja međunarodnog prava njegova norma nema sama po sebi moć da ukine ili proglasi automatski ništavom sebi suprotnu normu unutrašnjeg prava. Štaviše, čak ni međunarodni spor nije spor oko poništenja, već samo oko odštete.<sup>26</sup> Takođe, primećuje se da će država na međunarodnom planu biti odgovorna zato što je prekršila međunarodnopravnu obavezu prema međunarodnom ugovoru ili međunarodnom pravnom običaju, a ne zato što postoji navodna nadređenost međunarodnog prava nad unutrašnjim.<sup>27</sup>

Uz navedeno, ukazuje se na nepotpunost i nesavršenost normi međunarodnog prava, a posebno na odsustvo međunarodnih sudskih organa koji bi objektivno cenili nesaglasnost unutrašnjih sa međunarodnim aktima.<sup>28</sup> Posebno se primećuje da će o pravom primatu međunarodnog prava moći da se govori tek onda kada se izgradi sveobuhvatan i u svakoj prilici podjednako efikasan sistem međunarodnih sankcija, a to još uvek nije slučaj.<sup>29</sup>

Isto tako, praksa ukazuje da veliki broj država još uvek stavlja na isti nivo svoje propise i međunarodnopravne norme. Štaviše, čak i ako je ustavom neke države utvrđen primat međunarodnog prava nad domaćim, u principu ništa ne sprečava tu istu državu (npr. novu vladu) da jednostavnom promenom odgovarajuće ustavne odredbe promeni i svoj pristup ovom problemu.

Pojedini autori svoja kritička zapažanja baziraju ne na praksi, već na argumentima načelne prirode. Tako se gledištu o primatu međunarodnog prava prigovara da je nerealno, jer oslanjajući se samo na pravnotehničko obrazloženje olako formira jedinstven pravni sistem, zanemarujući pri tome postojanje državnih suvereniteta.

S tim u vezi primećuje se da “nijedna država ne može ostvariti potpuni monizam, a da pri tome ne prestane da postoji kao država, dok bi međunarodna zajednica, u tom slučaju, prestala da postoji kao međunarodna.”<sup>30</sup>

<sup>26</sup> S. Avramov Smilja, 75; S. Đorđević (1997), 362-365.

<sup>27</sup> G. Schwarzenberger, 22-23.

<sup>28</sup> А.Фердросс, 97.

<sup>29</sup> Tako: S. Avramov, 76; B.M. Janković, Z. Radivojević, 18.

<sup>30</sup> R. Müllerson, *Ordering Anarchy: International Law in International Society*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague/Boston/London 2000, 172, nav. prema: S. Đajić, 57.

Konačno, primećuje se i to da iako danas, posebno u Evropi, prevladaju različite varijante monizma (primata međunarodnog prava) time se ne mogu dati potpuna objašnjenja u svim oblastima. Tako npr. ako domaće pravo jamči viši standard zaštite ljudskih prava od onog koji je priznat međunarodnim pravom, logično je i prirodno da se primeni domaće pravo.<sup>31</sup> U takvom slučaju strogi formalizam koji bi značio slepu primenu međunarodnog prava bio bi u suprotnošću sa samom svrhom normiranja u ovoj oblasti.

**4.Pluralizam.** - Pošto se pokazalo da i monizam (varijanta o primatu međunarodnog prava) i dualizam imaju određene ozbiljne slabosti, to je dovelo do traganja za novim, prihvatljivijim teorijskim rešenjima. Među njima najpoznatiji je pristup koji se obično naziva pluralizmom.<sup>32</sup>

Opšte uzev, predstavnici pluralizma pokušavaju da pomire umereni dualizam i umereni monizam, tako što polaze od stave koji je blizak dualizmu, ali ga koriguju preuzimanjem određenih monističkih argumenata.

Premda među onima koji zagovaraju pluralizam postoje značajne razlike,<sup>33</sup> moglo bi se, uz sve rizike koje nosi takvo uopštavanje, primetiti da oni, poput dualista, ističu da to što je prihvaćena neka međunarodno-pravna obaveza ne znači i da su odnosna pravila međunarodnog prava automatski neposredno primenjiva u unutrašnjem pravnom poretku države. Za to je potreban unutrašnji pravni akt. Međutim, za razliku od klasičnog dualizma, pluralizam ne zahteva da se svaka međunarodnopravna norma uvodi posebnim unutrašnjim aktom (zakonom), već, sa osloncem na savremenu praksu, dozvoljava da se to može ostvariti i na osnovu ustavne norme koja na opšti način dozvoljava neposrednu primenu određenih izvora međunarodnog prava. Dakle, sa osloncem na opšte rešenje iz ustava, međunarodnopravna norma se primenjuje automatski i neposredno, zadržavajući svoju međunarodnopravnu formu i suštinu i ne izjednačavajući se sa pravilima unutrašnjeg prava.

Prema tome, pluralizam se oslanja na savremenu praksu i uz uvođenje međunarodnopravne norme u unutrašnji pravni poredak putem posebnog propisa, dozvoljava i neposrednu primenu međunarodnopravne norme, kada je takva mogućnost predviđena ustavom zemlje. Slabost

<sup>31</sup> R.Etinski, 102.

<sup>32</sup> Više: S.Đajić, 65-70.

<sup>33</sup> Još jednom napominjemo da pojedini autori *pluralizam* shvataju drugačije, svodeći ga na na drugi (po njima: precizniji) naziv za dualizam. O tome je već bilo reći.

pluralizma je, međutim, u tome, što on ne daje nekakav načelan odgovor na pitanje norme kog pravnog sistema – međunarodnog ili unutrašnjeg – imaju prioritet, koje od njih su merodavne ako među njima postoji sukob. Umesto toga, pluralizam se okreće relevantnim rešenjima unutrašnjeg prava, na izvestan način zanemarujući međunarodnopravni poredak. Drugim rečima, on se ipak ponovo približava gledištima dualizma.

U okviru pluralizma postoje i određeni posebni pravci. Tako jedan od njih polazi od činjenice da međunarodno pravo nije centralizovano i jednako razvijeno na svim poljima, te da se u okviru njega mogu identifikovati razni podsistemi. Misli se na posebne grane međunarodnog prava kao što su: pravo mora, ugovorno pravo, ljudska prava, pravo oružanih sukoba itd. Na toj osnovi se primećuje da uporednopravna analiza pokazuje da čak i unutrašnji pravni poreci koji pripadaju različitim pravnim tradicijama, pokazuju u osnovi isti ili veoma sličan odnos prema određenim podsistemima. Drugim rečima, države često nemaju isti odnos prema međunarodnom pravu kao takvom, ali zauzimaju slične stavove prema određenim konkretnim podsistemima tog prava (njegovim granama). Tako je npr. u pogledu podsistema ljudskih prava primetna težnja neposredne primene međunarodnopravnih rešenja, što nije slučaj u mnogim drugim materijama. To dovodi do zaključka da način primene međunarodnog prava zavisi od dva skoro jednako važna elementa: od opšteg (principijelnog) odnosa date države prema primeni međunarodnog prava, s jedne, i od njenog odnosa prema datom podsistemu, s druge strane. Konačan zaključak je ipak da se ne može dati jedinstven odgovor u vezi sa pitanjem odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava. Ovo kako zbog složenosti međunarodnog pravnog poretka, tako i zbog različitih rešenja nacionalnih poređaka država.<sup>34</sup>

Mada zanimljiv i po mnogo čemu originalan, ni ovako shvaćeni pluralizam ne daje odgovor na pitanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava. On se suviše oslanja na praksu država koja jeste važan putokaz, ali ne može biti glavni kriterijum, kako iz načelnih razloga, tako i zbog heterogenosti te iste prakse. S druge strane, izdvajanje u okviru međunarodnog prava raznih podsistema i ukazivanje na njihove različite osobine, nesumnjivo doprinosi boljem razumevanju problematike, ali ne daje nikakvo čvrsto teorijsko objašnjenje. Naprotiv, s obzirom na složenost međunarodnog prava preči opasnost da se izgubi jasan kriterijum. Ovo

<sup>34</sup> Više: S.Đajić, 65-70.

zato što, ako se želi ostati kod insistiranja na tome da razni podsistemi imaju različiti značaj, to bi značilo da se moraju detaljno proučiti mesto i uloga svih podsistema međunarodnog prava. Problem je, međutim, što je s jedne strane, te podsisteme teško precizno identifikovati, već i zbog toga što postoje mnoge granične oblasti, dok se, sa druge strane, radi o živoj materiji, pojavi koja je u stalnom razvoju. Tome treba dodati i to da se u ovim razmatranjima međunarodno pravo posmatra kao nekakva apstraktna celina, a da se u praksi realno razlikuju univerzalno i partikularno međunarodno pravo, čemu treba dodati da svaka država ima sopstveno subjektivno međunarodno pravo koje vezuje samo nju, a u čije norme spadaju, pored ostalog, ne samo ratifikovani višestrani sporazumi, već i samo toj državi svojstveni dvostrani ugovori.

Konačan zaključak jeste da je pluralizam doprineo razvoju naučne misli na ovom polju, tako što je osvetlio neke nove momente, ali da suštinski nije odmakao dalje od dualizma i monizma. Nastojeći da preuzme najbolje od dualizma i monizma i da na toj osnovi ponudi prihvatljivo rešenje, on je zapravo istovremeno preuzeo i najvažnije slabosti pomenutih koncepcija. Uz to ostaje glavna zamerka da se pluralizam, u bilo kom obliku, suviše naslanja na rešenja unutrašnjeg prava država. Drugim rečima, na praksu, koja je s jedne strane vrlo šarolika, a sa druge, suviše podložna promenama. On, dakle, ne nudi dovoljno utemeljeno teorijsko objašnjenje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava, a posebno ne takvo objašnjenje koje bi važilo za sve države i njihove pravne poretke.<sup>35</sup>

## 1.2. Istorijski kontekst izloženih koncepcija

Posmatrajući napred izložene koncepcije i smeštajući ih u istorijski kontekst, možemo, uz sve razumljive ograde, primetiti sledeće:

1) u vreme kad međunarodnog pravo nije bilo dovoljno razvijeno, nije se, opšte uzev, ni postavljalo pitanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava;

<sup>35</sup> Neki autori, primećuju da, ovako shvaćen, pluralistički pristup i nije u stvari teorija o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava, već je pokušaj racionalizacije država prema pojedinim skupovima pravila međunarodnog prava, što potencijalno nosi veliku opasnost, u smislu fragmentalizacije međunarodnog prava po kriterijumu predmeta normi. M.Kreća, 77.



2) u vreme kada počinju da se primećuju prvi obrisi organizovane međunarodne zajednice i kada se javljaju prve velike kodifikacije međunarodnog prava otvara se i problem odnosa tog, po mnogo čemu novog prava,<sup>36</sup> sa unutrašnjim pravom država. U prvo vreme čak ni to, novo, međunarodno pravo nije dovoljno razvijeno te se u tom svetlu mogu razumeti teorije o primatu unutrašnjeg nad međunarodnim pravom. One u to vreme makar jednim delom odgovaraju stvarnosti;<sup>37</sup>

3) nezadrživi razvoj novih ideja i novih odnosa, pa i međunarodnog prava koje prati i uređuje te nove odnose, dovode do toga da se shvata narasli značaj međunarodnog prava. Reći da je ono na neki način podređeno unutrašnjem pravu više nije ni u interesu progressa, niti to zaista odslikava odnose u sada već dosta ojačaloj međunarodnoj zajednici. U tom kontekstu javlja se dualizam, kao pravac koji je pokušao da na neki način istakne značaj međunarodnog prava, da zaštiti to pravo i isposluje za njega načelno ravnopravan status sa unutrašnjim pravom. Otuda se i ukazuje da svaki od ova dva pravna poretka ima svoje subjekte, svoje izvore, svoje predmete, svoje polje regulisanja itd. Drugim rečima, ukazuje se da međunarodno pravo jeste drugačije, ali je pravo isto toliko koliko i unutrašnje pravo;<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Novog, jer za razliku od prethodnih epoha koje su obeležile ne preterano brojne i relativno nepromenjive običajne pravne norme u odgovarajućim materijama, sve više i više se razna pitanja – i ona koja su već bila regulisana običajnim međunarodnim pravom, ali i sasvim nova – uređuju putem međunarodnih ugovora i to naročito višestranih ugovora. Takva praksa počinje već u XVIII, ali naročito dobija polet u XIX i XX veku. Ujedno, u drugoj polovini XIX v. pojavljuje se i jedan sasvim novi fenomen – međunarodne organizacije. Njihovi organi donose odluke koje u pojedinim slučajevima pretenduju da budu pravno obavezujuće za države, pretvarajući se tako u izvore međunarodnog prava.

<sup>37</sup> Anufrijeva navodi da je prvi rad koji se posebno bavio odnosom međunarodnog i unutrašnjeg prava bilo delo Tripela „Međunarodno i unutrašnje pravo“, objavljeno 1899. (H.Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig 1899). Ona, međutim, odmah ukazuje na to da su još i pre toga ruski pravници Kamarovski (*Камаровский Л.А.*) i Martens (*Мартенс Ф.Ф.*) ukazivali na tesne veze i uzajamni uticaj međunarodnog i unutrašnjeg prava. Anufrijeva Л.П.: *op. cit.*, str. 155-156. Imajući potrebnu dozu razumevanja za rodoljubive porive autorke, željne da istakne značaj svojih slavni sunarodnika, moramo, međutim, primetiti da nisu u to doba samo ruski teoretičari uviđali povezanost unutrašnjeg i međunarodnog prava. Tačnije, ruska nauka međunarodnog prava se u XIX veku tek formirala i počela da razvija i to pod velikim uticajem učenja i ideja zapadnih naučnika. To čak ni u Rusiji niko ne spori. Više: B.Krivokapić, „The Roots and Formation of the Russian Science of International Law“, *Megatrend revija – Megatrend Review* 1/2013, u štampi.

<sup>38</sup> Ovo je bilo potrebno, zato što su u to vreme određeni teoretičari osporavali da je međunarodno pravo – pravo, govoreći da je ono u najboljem slučaju spisak želja, moralnih principa i slično. Više o nekim od tih argumenata, koji se ponekad mogu čuti i u naše vreme: B.Krivokapić, *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, Beograd 2011, 39-42.

4) u XX veku, a posebno njegovoj drugoj polovini, sve je očiglednija povezanost raznih delova sveta, kroz pripadnost sve većem broju međunarodnih organizacija, kroz sudbinsku povezanost država u rešavanju nekih pitanja od opšteg značaja kao što su svetki mir i bezbednost, očuvanje prirode, borba protiv međunarodnog terorizma i transnacionalnog organizovanog kriminala itd. U stalnom je porastu broj velikih univerzalnih ugovora kojima je izvršena kodifikacija odgovarajućih oblasti,<sup>39</sup> sve je veći broj raznih međunarodnih sudova i drugih međunarodnih tela i organa, sve je efikasniji sistem međunarodnih sankcija, sve je veća unifikacija unutrašnjih pravnih poredaka država posredstvom međunarodnog prava (međunarodnih konvencija), u porastu je značaj nekih novih izvora međunarodnog prava, u prvom redu odluka međunarodnih organizacija, itd. U takvoj klimi javljaju se, a zatim sve više razvijaju teorije o primatu međunarodnog prava nad unutrašnjim. Čak i ako su u prvo vreme možda bile malo preuranjene, uporedo sa protekom vremena i razvojem sveopšte globalizacije, a time i mesta i uloge međunarodnog prava, ove teorije sve više postaju realan odraz postojećeg stanja.

Opšte uzev, i dualizam i monizam javili su se na prelasku iz XIX u XX vek, u vreme kada je međunarodno pravo počelo da se naglo razvija, te se iz praktičnih i teorijskih razloga postavilo pitanje njegove prirode, a posebno njegovog odnosa sa unutrašnjim pravom država. U tom kontekstu dualizam i monizam (konceptija o primatu međunarodnog prava) bili su pokušaji da se nađe razložan i prihvatljiv odgovor. Suštinski gledajući, mada sa sasvim drugačijih polazišta, obe teorije su, svaka na svoj način, zapravo doprinele afirmaciji međunarodnog prava. Dualizam – dokazujući da je međunarodno pravo, iako po mnogo specifično, zapravo isto tako pravni sistem, kao što je to unutrašnje pravo, a monizam – dokazujući da je međunarodno pravo ne samo pravo, već i da je hijerarhijski iznad unutrašnjeg prava država.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Diplomatskog prava, konzularnog prava, ugovornog prava, prava mora, vazduhoplovnog prava, kosmičkog prava, prava ljudskih prava, prava međunarodnih organizacija itd.

<sup>40</sup> Istu ili sličnu misao, drugim rečima, iskazuju i neki drugi autori. Vidi: M.Kreća, str. 76.

## 2. Najvažnija pitanja u vezi sa odnosom međunarodnog i unutrašnjeg prava u naše vreme

Mnogi teoretičari pitanje odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava svode na samo jedan problem. Najčešće na to norme kog od ova dva pravna poretka imaju jaču pravnu snagu ili na to kako objasniti mehanizme putem kojih dolazi do primene međunarodnog prava od strane državnih organa. Sreću se i sveobuhvatniji pristupi, ali se najčešće ipak razni aspekti odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava ne odvajaju dovoljno, što samim tim otežava njihovo pravilno razumevanje.

Po nama problem odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava može se najbolje sagledati odgovorima na nekoliko osnovnih pitanja:

1) da li postoji i kakav je uticaj unutrašnjeg prava na međunarodno i obrnuto (problem uzajamnog uticaja);

2) da li su norme međunarodnog i unutrašnjeg prava deo jednog pravnog sistema (problem povezanosti);

3) koje norme (međunarodne ili unutrašnje) imaju u slučaju sukoba jaču pravnu snagu (problem pravne snage odn. hijerarhije normi);

4) da li države primenjuju međunarodno pravo neposredno ili posredno i koji su u tom drugom slučaju mehanizmi preuzimanja normi međunarodnog prava (problem načina povezivanja unutrašnjeg i međunarodnog prava).

### 2.1. Uzajamni uticaji

Nećemo reći ništa novo ako kažemo da su tokom čitave istorije unutrašnje i međunarodno pravo uticali jedno na drugo. Razume se, u vreme kada je međunarodno pravo bilo tek u povoju, unutrašnje pravo je, kao mnogo razvijenije, vršilo daleko veći uticaj na norme međunarodnog prava. Čitav niz pojmova, principa, instituta i rešenja, uz manje ili veće izmene i prilagođavanja prenet je iz unutrašnjeg u međunarodno pravo.<sup>41</sup> Uostalom, opšta pravna načela, pod kojima se imaju u vidu apstraktne

<sup>41</sup> U vezi sa ugovorima, naknadom štete, službenostima, savesnošću itd.

pravne norme koje su nastale i su izvedene iz unutrašnje prakse država, i danas spadaju u izvore međunarodnog prava, pa su kao takva navedena i u čl. 38/1/c Statuta Međunarodnog suda pravde.

Međutim, čak i u antičko vreme određeni instituti nastajali su u međunarodnim, a ne unutrašnjim odnosima (npr. određeni zakoni i običaja ratovanja, pravila o neutralnosti u ratu, pravila o nepovredivosti diplomatskih predstavnika, o arbitraži i drugim oblicima mirnog rešavanja međunarodnih sporova i sl.). Ta su pravila ponekad potvrđivana domaćim propisima, dakle normama unutrašnjeg prava, ali su svakako u suštinskom smislu oblikovana prema onome što je postojalo u međunarodnom pravu, a ne obrnuto.

S druge strane, u meri u kojoj se međunarodno pravo sve više razvijalo ono je počelo da sve više i sve sadržajnije utiče na unutrašnja prava država. Ta pojava naročito postaje očita u XX veku i sve ukazuje da će u perspektivi biti još izraženija. U uslovima globalizacije na svim nivoima drugačiji ishod zapravo nije ni moguć.

I zaista, naročito unazad nekoliko decenija, može se zapaziti da su se mnoge norme i instituti (npr. iz domena ljudskih prava, krivičnog prava, vazduhoplovnog prava, prava mora itd.) prvo javili u okvirima međunarodnog prava, da bi tek zatim bili uneti i bliže razrađeni normama unutrašnjeg prava država. Mnogi propisi unutrašnjeg prava, ili bar pojedine odredbe nekih od najvažnijih zakona, doneti su upravo u zadovoljenju obaveza preuzetih na međunarodnom planu i često predstavljaju ponavljanje, a ponekad i razradu rešenja utvrđenih odgovarajućim međunarodnim ugovorima.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Dovoljno je podsetiti da su mnoga ljudska prava prvo formulisana na međunarodnom nivou pa tek zatim prihvaćena od strane država; da su mnoga krivična dela, za koja se danas kažnjava i u državama, po njihovom krivičnom zakonodavstvu, zapravo nastala kao međunarodna krivična dela (zločini protiv mira, genocid, zločini protiv čovečnosti, itd.), da su se npr. vazduhoplovno i kosmičko pravo razvili kao deo međunarodnog prava, te da su države svoje unutrašnje propise iz ovih oblasti donosile naknadno, na bazi relevantnih međunarodnih ugovora; da pojedine međunarodne organizacije imaju pravo da donose tehničke pravilnike iz svoje oblasti koji su obavezni za države članice.

Pored ostalog, ustavi velikog broja država se ili neposredno pozivaju na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948) ili prepisuju njena rešenja. Na delu je sve veća i sve potpunija unifikacija<sup>43</sup> čitavih oblasti društvenih odnosa u državama, što se ostvaruje posredstvom međunarodnog prava i njegovih instrumenata (međunarodnih ugovora). Javljaju se prve naddržavne međunarodne organizacije u kojima se vrši tzv. harmonizacija prava država članica.<sup>44</sup> Pri tome sve veći značaj imaju zajednički organi država članica koji odlučuju o sve širem krugu pitanja, s tim da su neke od njihovih odluka i neposredno izvršne na teritorijama država članica. Sve je to dobro poznato pa se time više nećemo ovde baviti.

<sup>43</sup> Donošenje jedinstvenih pravnih normi (uniformnih pravila) iz oblasti materijalnog ili procesnog prava. Može se vršiti i u granicama jedne države, ali je zanimljivija ona unifikacija koja se sprovodi na međunarodnom planu i koja ima za cilj da uniformna pravila postanu sastavni deo nacionalnog zakonodavstva odnosnih zemalja. To se čini putem odgovarajućih međunarodnih ugovora tako što se ovim sporazumima preciziraju jedinstvena (uniformna) rešenja, koja se zatim (ispunjenjem obaveza preuzetih odnosnim sporazumom) ugrađuju u nacionalna zakonodavstva odnosnih zemalja. Primera radi, Konvencijom o jednoobraznom zakonu o obliku međunarodnog testamenta (1973) svaka ugovornica preuzela je obavezu da u svoje zakonodavstvo uvede pravila o međunarodnom testamentu koja kao prilog pod nazivom „Jednoobrazni zakon o obliku međunarodnog testamenta“ čine sastavni deo Konvencije.

Unifikaciji odgovarajućih oblasti služe i drugi međunarodni sporazumi (hronološkim redom): Konvencija za izjednačavanje nekih pravila o sudarima brodova (1910), Međunarodna konvencija za unifikaciju izvesnih pravila o teretnici (1924), Konvencija za izjednačavanje izvesnih propisa o međunarodnom vazdušnom prevozu (1929), Konvencija o unificiranom meničnom pravu (1930), Evropska konvencija za unifikaciju zakona o arbitraži (1966), Atinska konvencija o prevozu putnika i njihovog prtljaga morem (1974), Konvencija UN o ugovorima o međunarodnoj prodaji robe (1980), UNIDROIT Konvencija o međunarodnom finansijskom lizingu (1988), UNIDROIT Konvencija o međunarodnom faktoringu (1988), Konvencija o ujednačavanju izvesnih pravila o međunarodnom vazdušnom prevozu (1999), čitav niz konvencija usvojenih pod okriljem Međunarodne organizacije rada kojima je izvršena unifikacija radnog zakonodavstva država članica, i dr. U novije vreme, unifikacija se postiže i pripremanjem i usvajanjem tzv. modela zakona odn. vodiča (engl. *guide*), kao što su npr. UNIDROIT Vodič za međunarodni franšizing (1988) ili UNCITRAL-ovi vodiči za elektronski prenos fondova, za sastavljanje međunarodnih ugovora za investicionu izgradnju i dr.

Unifikacijom prava se u većoj ili manjoj meri bavi niz međunarodnih organizacija i tela, kao što su (na svetskom nivou): Međunarodna organizacija rada, Svetski poštanski savez, Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL), Međunarodna akademija za uporedno pravo, Međunarodni institut za unifikaciju privatnog prava (UNIDROIT), Udruženje za međunarodno pravo, Haška konferencija za međunarodno privatno pravo i dr. Unifikacija raznih grana prava vrši se i u regionalnim okvirima - u okviru Saveta Evrope, Evropske unije, Organizacije američkih država, Nordijskog saveta, Komonvelta i dr.

<sup>44</sup> U terminologiji Evropske unije, uobičajeni naziv za međusobno usklađivanje zakonodavstva država članica radi što potpunije međusobne saradnje i integracije, a posebno radi uklanjaња prepreka slobodnom kretanju ljudi (radne snage), robe, usluga i kapitala. U pitanju je poseban vid unifikacije prava kojim se postiže da u svim pitanjima iz nadležnosti EU propisi država članica predviđaju slična rešenja. To se odnosi na odgovarajuća prava i obaveze fizičkih i pravnih lica, ali i na određena tehnička i slična pravila.

## 2.2. Međusobna povezanost

I unutrašnje i međunarodno pravu su pre svega pravni poreci. I kao što su ljudi akteri svih društvenih odnosa - i onih unutar državnih granica i onih na međunarodnoj sceni - tako su i ta dva poretka oduvek tesno povezana.

Ta veza je dvosmerna i naročito je vidljiva u naše vreme. Unutrašnja zakonodavstva često upućuju na međunarodno pravo. Tako se npr. obično već u samim ustavima upućuje na međunarodno pravo i to bilo na opšti način (pozivanjem na opšte međunarodno pravo, ratifikovane međunarodne ugovore, i sl.),<sup>45</sup> bilo pozivanjem na konkretne međunarodne ugovore.<sup>46</sup>

I obrnuto, međunarodno pravo upućuje na unutrašnje. Pre svega, unutrašnje pravo može biti uzeto kao dokaz o postojanju međunarodno-pravnog običaja odnosno opštih pravnih načela, koji su (i običaji i opšta pravna načela) uz međunarodne ugovore, glavni izvori međunarodnog prava. To, međutim, nije pravo upućivanje na međunarodno pravo. A ima i toga.

Ako se u prošlosti radilo o tome da je regulisanje nekih odnosa prepuštano državama (tačnije, njihovoj dobroj volji), danas je u stalnom porastu broj međunarodnih ugovora koji izričito nalažu državama da u svoj pravni sistem unesu određene odredbe odnosno da svojim propisima konkretizuju određena pitanja i obezbede sprovođenje utvrđenih rešenja.

<sup>45</sup> Tako npr. kada Ustav Srbije (2006) u već citiranoj odredbi iz čl. 16/2 utvrđuje: „Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju“, iz toga jasno slede tri stvari: 1) da se pomenuta pravila i ugovori primenjuju kao takvi, što znači bez posredstva domaćih propisa; 2) to da u Srbiji pravna i fizička lica stiču odgovarajuća prava i obaveze neposredno, na osnovu pomenutih pravila i ugovora; i 3) to da su državni organi, među njima i sudovi, dužni da štite ovako utvrđena prava.

Ustav Srbije upućuje na međunarodno pravo i u nekim drugim članovima. Tako npr. odredbom iz čl. 18/2 precizirano je: „Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim ugovorima i zakonima.“

<sup>46</sup> Tako npr. čl. 2/2 Ustava Bosne i Hercegovine (1995) utvrđuje: «Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno se primenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prednost nad svim ostalim zakonima.»

Više o odnosu ustava ove države i Evropske konvencije: F. Vehabović, *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Sarajevo 2006, i tamo navedenu literaturu.

Tu spadaju svi sporazumi kojima se vrši unifikacija određenih oblasti prava, ali i mnogi drugi ugovori, posebno iz domena ljudskih prava. U porastu je i broj ugovora koji nalažu državama da u svojim zakonodavstvima predvide odgovarajuća krivična dela i efikasne sankcije za njih.<sup>47</sup>

Upućivanje na unutrašnje pravo javlja se i u jednom drugom, užem smislu, utoliko što međunarodno pravo ostavlja da određena pitanja budu rešena u skladu sa domaćim propisima.<sup>48</sup> Pre svega, međunarodno pravo indirektno upućuje na unutrašnja prava država, onda kada uređuje određene odnose, ali propušta da definiše neke pojmove i kategorije. Tako se npr. u raznim međunarodnopravnim izvorima i u vrlo različitom kontekstu pominju "državljeni", ali ko je državljanin određene države uređuje se njenim domaćim pravom.<sup>49</sup> Pored toga, mnogi međunarodni ugovori i neposredno upućuju na propise država.<sup>50</sup> Najzad, u nekim izuzetnim situacijama, moguće je i da međunarodni sud svoju odluku zasnuje na

<sup>47</sup> Npr. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948), Ženevske konvencije o zaštiti žrtava rata (1949), Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca (1979) i dr.

Primeru radi, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965), u čl. 4/a formuliše obavezu država potpisnica «da utvrde kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva dela nasilja, ili izazivanje na takva nasilja, uperena protiv svih rasa, ili svake grupe lica druge boje ili drugog etničkog porekla, kao i pružanje pomoći rasističkim aktivnostima, podrazumevajući tu i njihovo finansiranje».

<sup>48</sup> Ovde ostavljamo po strani to što, kada tome ima mesta, međunarodni sudovi vode računa o unutrašnjem pravu država, kao o činjenici koja govori o volji (stavovima) i ponašanju država. To je, pored ostalog, konstatovao i Stalni sud međunarodne pravde u Sporu o određenim nemačkim interesima u Poljskoj Gornjoj Šleziji. Vidi: Case Concerning Certain German Interests in Polish Upper Silesia, Merits, 1926, Judgment No.7, Ser. A, No. 7, p. 19, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_A/A\\_07/17\\_Interets\\_allemands\\_en\\_Haute\\_Silesie\\_polonaise\\_Fond\\_Arret.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_07/17_Interets_allemands_en_Haute_Silesie_polonaise_Fond_Arret.pdf), (16.3.2013).

<sup>49</sup> Isto je i sa mnogim drugim pojmovima kao što su npr. „nacionalna manjina“, „pripadnici nacionalne manjine“ i sl. Podsećamo da u međunarodnom pravu još uvek nema opšteprihvaćene definicije nacionalnih odnosno etničkih manjina.

<sup>50</sup> Primeru radi, Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948) u čl. 7/2 precizira obavezu ugovornica da u slučajevima genocida dopuste ekstradiciju, *saglasno svom zakonodavstvu* (podvukao B.K.) i postojećim međunarodnim ugovorima; Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1961) u čl. 26. izričito pominje zakone i propise koji se odnose na zone u koje je ulaz zabranjen ili posebno regulisan iz razloga nacionalne bezbednosti; Konvencija UN o pravu mora (1982) u čl. 3. i 7. upućuju na propise obalne države u pogledu toga koja je širina teritorijalnog mora te država (unutar Konvencijom utvrđene maksimalne širine od 12 n.m.) i to da li je obalna država eventualno upotrebila metodu ravnih polaznih linija za utvrđivanje polazne linije od koje se meri širina teritorijalnog mora, u čl. 21. upućuje na zakone i propise obalne države o neškodljivom prolasku teritorijalnim morem; itd.

O mestu i ulozi jednostranih akata država u međunarodnom pravu, vidi: B.Krivokapić, „Jednostrani akti država kao izvor međunarodnog prava“, *Pravni život* 12/2011, 139-159.

rešenjima i principima unutrašnjeg prava neke zemlje.<sup>51</sup> Uostalom i pojedini važni savremeni ugovori predviđaju mogućnost da međunarodni sud primeni određeno pravilo unutrašnjeg prava.<sup>52</sup>

Međunarodno pravo i unutrašnje pravo (tačnije “unutrašnja prava”) država su različiti pravni poreci. Oni imaju razne subjekte, pravne izvore, osobene predmete regulisanja itd. Ali isto tako nema nikakve sumnje da oni predstavljaju jedinstveni pravni sistem. Norme tog sistema su međusobno povezane i isprepletene, one se dopunjuju i nadograđuju, slično kao što je sa normama različitog nivoa u okviru pravnog poretka svake konkretne države.<sup>53</sup>

Ako je već tako, sledi logično pitanje šta kada među ovim pravnim porecima postoji nesklad? Šta onda kada se unutrašnje pravo ne slaže sa međunarodnim, bilo da mu protivreči, bilo da ne obezbeđuje ostvarivanje međunarodnopravnog pravila. Da li su norme ova dva pravna poretka u nekakvoj hijerarhijskoj vezi i, ako jesu, kakvoj? Drugim rečima, norme kog prava imaju veću pravnu snagu - međunarodnog ili unutrašnjeg?

<sup>51</sup> Tako je npr. Stalni sud međunarodne pravde u sporu oko srpskih zajmova presudio oslanjajući se na relevantna rešenja srpskog prava. Vidi *Case Concerning the Payment in Gold of the Brazilian Federal Loans Issued in France*, Judgment 1929, Ser. A, No. 20/21, p. 41, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_A/A\\_20/62\\_Emprunts\\_Serbes\\_Arret.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_20/62_Emprunts_Serbes_Arret.pdf) (16.3.2013). Ukratko o osnovnim elementima spora: I. Brownlie, 39-40.

<sup>52</sup> Tako je npr. članom 21/1/c Rimskog statuta (1998) kojim je osnovan stalni Međunarodni krivični sud, predviđeno da u nedostatku drugih u tom članu navedenih izvora, Međunarodni krivični sud primenjuje nacionalne zakone država koje bi inače imale nadležnost nad zločinom, pod uslovom da to nije u koliziji sa Statutom, međunarodnim pravom i međunarodno priznatim normama i standardima.

S tim u vezi, mora se primetiti da čak i ako međunarodni sud ili drugi međunarodni organ na osnovu ove ili slične odredbe odgovarajućeg međunarodnog dokumenta neposredno primeni nacionalno pravo neke države, to još ne znači da su nacionalni propisi postali izvor međunarodnog prava. Izvor u takvim prilikama i dalje je međunarodni instrument (u ovom slučaju odnosna odredba Rimskog statuta) a čitava stvar se svodi na to da se primeni pravno pravilo sadržano u relevantnom unutrašnjem propisu i to ne zato što taj propis obavezuje međunarodni sud ili drugo međunarodno telo (on tu snagu, jednostavno, nema) već zato što međunarodni sud (drugo međunarodno telo) na primenu tog propisa upućuje međunarodni ugovor, dakle – međunarodno pravo.

<sup>53</sup> Verujemo da ovde nema potrebe da se vraćamo na razloge zbog kojih je dualistička koncepcija o međunarodnom i unutrašnjem pravu kao o dva u svemu odvojena i nezavisna pravna sistema nerealna i neprihvatljiva.



### 2.3. Problem jače pravne snage (hijerarhije normi)

U mnogim teorijskim i stručnim radovima analiza odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava se suštinski svodi na osvetljavanje samo ovog jednog pitanja - koje norme (međunarodne ili unutrašnje) imaju u slučaju sukoba jaču pravnu snagu i zašto.

Uz dužno poštovanje svačijeg mišljenja, čini nam se da se uglavnom čitava priča o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava postavlja pogrešno. Ovo u smislu da se suviše analiziraju formalni momenti, nauštrb suštine.

Opšte uzev, ako ostavimo po strani čisto teorijske konstrukcije, problem hijerarhijskog odnosa međunarodnopravnih i unutrašnjopravnih normi postavlja se uvek pred nekim organom (telom). Taj organ može postojati na međunarodnoj sceni ili biti deo državnog ili društvenog aparata konkretne države. Razmotrićemo obe situacije.<sup>54</sup>

#### *-Postupanje međunarodnog organa*

Nije sporno da u međunarodnim odnosima primat pripada međunarodnom pravu, koje je i stvoreno da bi regulisalo te odnose. Međunarodni sudovi i druga međunarodna tela formirani su na osnovu međunarodnog prava, funkcionišu u skladu sa njegovim pravilima i sasvim je razumljivo da i sami primenjuju međunarodno pravo. Drugačije rešenje nije ni moguće, jer bi obesmisliilo postojanje i međunarodnog prava i samog međunarodnog organa o kojem je reč. Uostalom, sam međunarodni karakter ovih tela sprečava ih da se oslanjaju na propise konkretnih zemalja.

<sup>54</sup> Sličan prilaz, razume se, iz svog ugla, imaju i neki drugi autori. Tako npr.: I. Brownlie, 37-43; V.Đ. Degan, 21-32; E. Denza, 412-418; M. Dixon, 71-76, 85.

Razume se, mogući su i drugačiji pristupi. Tako npr. neki autori analiziraju uzajamni odnos normi međunarodnog i unutrašnjeg prava u procesu njihovog nastanka, s jedne, i u procesu njihove primene, s druge strane (Д.Б.Левин, 214-263), drugi ovaj odnos posmatraju takođe na dva nivoa, ali sa sasvim drugačijih pozicija - na nivou teorije i na nivou prakse (M. Kreća, 67), itd.

Dakle, postupajući u okviru svojih ovlašćenja međunarodni organ će uvek primeniti međunarodnu normu. Čak i u onim retkim slučajevima kada ga ta norma upućuje na primenu neke norme unutrašnjeg prava, konsultovanje rešenja unutrašnjeg prava u suštinskoj smislu predstavljaće primenu međunarodne norme (postupanje po međunarodnopravnoj normi).<sup>55</sup> Uz to, i onda kada ga međunarodna norma upućuje na primenu nacionalnog prava neke države, međunarodni organ neće primeniti zakon ili drugi nacionalni propis odnosno države (njen formalin akt) već pravno pravilo (rešenje) koje je u njemu sadržano.

Drugim rečima, na međunarodnom planu nema dileme - međunarodne norme imaju jaču pravnu snagu od domaćih. Štaviše postoji čitav niz oblasti u kojima su norme unutrašnjeg prava sasvim irelevantne ili čak i ne postoje - npr. pitanja koja se tiču rada međunarodnih organizacija (razni statuti, poslovници o radu i drugi opšti akti tih organizacija), pravnog položaja međunarodnih službenika, pravila o pravima i obavezama neutralne države i sl.

#### *- Postupanje državnog organa*

S obzirom na to da jedni državni organi stvaraju domaće pravo (zakonodavni organ, u naše vreme mahom parlament) a drugi ga pre svega primenjuju (sudski, izvršni i upravni organi) zanimljivo je odvojeno razmotriti ulogu tih organa i njihov odnos prema međunarodnopravnim obavezama države. Ovaj pristup omogućava da se istovremeno analizira granica slobode države u stvaranju sopstvenog (unutrašnjeg, nacionalnog) prava, u situaciji kada je određena oblast već regulisana međunarodnim pravom, dok se, s druge strane, daje odgovor na pitanje šta se dešava kada su neki odnosi uređeni i međunarodnim i unutrašnjim pravom, a među njima postoji nesklad.

---

<sup>55</sup> Tako je npr. čl. 21/1/c Rimskog statuta (1998) predviđeno da u nedostatku drugih u tom članu navedenih izvora, Međunarodni krivični sud primenjuje nacionalne zakone država koje bi inače imale nadležnost nad zločinom, pod uslovom da to nije u koliziji sa Statutom, međunarodnim pravom i međunarodno priznatim normama i standardima. O tome je već bilo reči.

**1. Postupanje zakonodavnog organa (granice slobode zakonodavca).** - Jedno od pitanje je i da li je država slobodna da po svojoj volji uređuje odnose na svojoj teritoriji, nezavisno od rešenja međunarodnog prava (problem slobode zakonodavca). To se može posmatrati i na drugi način, kao problem može li nastajati novo unutrašnje pravo koje je u suprotnosti ili bar nije u skladu sa međunarodnim pravom? Dakle kao odnos međunarodnog i mogućeg nacionalnog prava (nacionalnog prava u nastajanju). Ipak, pošto unutrašnje pravo u naše vreme ne nastaje samo od sebe, čini se da je bolje i preglednije sve posmatrati kroz prizmu slobode zakonodavca da uredi neki odnos koji je već regulisan međunarodnim pravom.

Naime, ako se pođe od toga da su države načelno suverene, mora se zaključiti da je i zakonodavac teorijski vlastan da kako god želi uređuje odnose pod jurisdikcijom date države.

Međutim, suverenitet država je načelna kategorija. Države nikada nisu imale puni tzv. apsolutni suverenitet. On jednostavno nije moguć. Prijem stranih diplomatskih predstavnika i priznavanje njima odgovarajućih imuniteta i privilegija, zaključenje ugovora, članstvo u nekoj međunarodnoj organizaciji... Sve to ograničava suverenitet države.

To istovremeno znači i da zakonodavac nema punu slobodu u uređivanju društvenih odnosa, već da mora voditi računa o međunarodno-pravnim obavezama države.

Razne oblasti društvenih odnosa uređene su međunarodnim pravom na razne načine. Jedan deo odnosa ostavljen je isključivoj nadležnosti država; drugi je uređen međunarodnim pravom, ali je državama data sloboda da neka pitanja same preciziraju. I, najzad, u pogledu jednog dela odnosa međunarodno pravo je imperativno, tj. države ga moraju obavezno poštovati. Osvrnucemo se na sva tri slučaja.

*1. Domen isključive nadležnosti država.* – U prošlosti je domen isključive nadležnosti,<sup>56</sup> dakle polje onoga u pogledu čega države nisu bile vezane međunarodnim pravom, bio izuzetno širok. Moglo bi se čak reći

<sup>56</sup> Isključiva nadležnost država je izraz kojim se ističe da su u jednom delu svoje nadležnosti države, kao suvereni subjekti, potpuno slobodne u svojim odlukama i akcijama, pri čemu nisu vezane međunarodnim pravom, a bilo kakvo samovoljno mešanje drugih država ili međunarodnih organizacija isključeno je. Kao tipičan primer obično se navodi suvereno pravo svake države da sama organizuje svoje društveno-političko i ekonomsko uređenje. U istom značenju koriste se izrazi „unutrašnja nadležnost država“ „nacionalna nadležnost država“, „oblast zadržanih prava“, „domen isključive nadležnosti država“ i sl.

da je potpuna sloboda odlučivanja bila pravilo, a da se sve što bi je ograničavalo javljalo u vidu nekog izuzetka.

Međutim, razvoj međunarodnih odnosa, povezivanje raznih delova sveta putem ugovora i institucionalnih oblika saradnje (međunarodnih organizacija), zahuktala globalizacija, regionalna integracija i drugi faktori doveli su do toga da se domen isključive nadležnosti država iz dana u dan sve više smanjuje. Zapravo, jedna od karakteristika vremena u kojem živimo ogleda se upravo u tome da se sve više sužava sloboda država da po svom nahodjenju uređuju društvene odnose. Ova sloboda je sve više ograničena i u kvantitativnom (širina polja regulisanja tj. broj društvenih odnosa) i u kvalitativnom smislu (sloboda da se utvrđuju razna rešenja).

Međunarodno pravo ne sadrži preciznu definiciju, pa ni nabranjanje odnosa i pitanja koja spadaju u isključivu nadležnost država. Stoga se svaki konkretan slučaj mora ceniti za sebe, polazeći od opšteg međunarodnog prava i konkretnih uslova i prilika. Pri tome poseban problem predstavlja pitanje subjekta koji bi bio ovlašćen da ceni da li odnosna materija spada u oblast zadržanih prava.<sup>57</sup>

Ovde je bitno sledeće – činjenica da međunarodno pravo stalno sužava polje isključive unutrašnje nadležnosti država, već sama po sebi govori o tome da smo svedoci ne samo nezadrživog razvoja međunarodnog prava, već i njegovog primata u odnosu na unutrašnje pravo. Jer, iako je tačno da države slobodnom voljom preuzimaju nove međunarodno-pravne obaveze (i tako smanjuju sopstveni domen isključive nadležnosti) isto tako je činjenica da je njihova sloboda odlučivanja u tom pogledu sve manje prisutna, da su njihove odluke te vrste na neki način često prosto iznuđene,<sup>58</sup> kao i to da se tokom vremena mnoga ugovorna rešenja pretvaraju u pravila opšteg običajnog međunarodnog prava, čime postaju obavezna za sve države, nezavisno od njihove volje.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Ustanovu isključive nadležnosti država poznaje i Povelja UN koja u čl. 2/7 precizira da „ništa u ovoj Povelji ne ovlašćuje Ujedinjene nacije da se mešaju u pitanja koja se po suštini nalaze u unutrašnjoj nadležnosti svake države niti zahteva od članova da takva pitanja iznose na rešavanje na osnovu ove Povelje“. Povelja, međutim, predviđa i jedno važno ograničenje, sadržano u stavu da „ovo načelo neće uticati na primenu prinudnih mera predviđenih u Glavi VII“, što znači da u slučaju pretnje miru, povrede mira ili akata agresije pozivanje odnosne države na unutrašnju nadležnost ne može sprečiti preduzimanje Poveljom predviđenih kolektivnih mera.

<sup>58</sup> Pored ostalog, država koja želi da uđe u članstvo nekih regionalnih međunarodnih organizacija (npr. Saveta Evrope ili Evropske unije) mora prethodno da prihvati čitav niz raznih međunarodnih ugovora, jer je to preduslov za članstvo.

<sup>59</sup> Više o svemu: B.Krivokapić, „Običajna pravna pravila u međunarodnom pravu“, *Megatrend revija – Megatrend Review* 3/2012, 35-81.

Najbolji primer toga kako se neumitno smanjuje domen isključive nadležnosti država jeste materija ljudskih prava. Poznato je da su u prošlosti ljudska prava bila jedan od tipičnih primera pitanja u isključivoj nadležnosti država. Kako se ophodi prema svojim podanicima, bila je stvar samog suverena (vladara) i niko tu nije imao šta da se meša.

Ali posle Drugog svetskog rata ljudska prava su postala stvar od međunarodnog značaja. Država više ne može da se poziva na svoje propise i svoju unutrašnju nadležnost da bi otklonila interesovanje međunarodne zajednice u vezi sa ljudskim pravima. I tu više ništa nije sporno. Štaviše, država je i u pogledu najvažnijih pravnih rešenja u ovoj oblasti vezana međunarodnim pravom. Na današnjem stepenu razvoja međunarodnog prava ona npr. ne može uvesti robovlasništvo, rasnu diskriminaciju ili aparthejd, sprovoditi genocid i sl. iako su to pitanja koja se u načelu tiču uređenja unutrašnjih društvenih odnosa. Ako to i učini, krši međunarodno pravo i mora računati da će se suočiti sa međunarodnim sankcijama. A to već samo po sebi govori da postoje norme međunarodnog prava koje su iznad normi unutrašnjeg prava date države kojima je ona uvela pomenute politike i prakse.

Ovaj primer je dovoljan za ilustraciju činjenice da čak i kada uređuje pitanja koja su u domenu njene isključive nadležnosti država to čini u okvirima koji su joj ostavljeni *međunarodnim pravom!* Na taj način, ako se u prošlosti osnov ove nadležnosti tražio u suverenosti država, danas je vreme da se sve više traži u normama međunarodnog prava!

*2.Odnosi koji su uređeni međunarodnim pravom, ali je državama ostavljena određena sloboda.* - Neki odnosi uređeni su međunarodnim pravom, ali je državama data sloboda da izvesna rešenja prilagode svojim potrebama. One to mogu postići ugovornim putem (sa drugim država) što je slučaj kod dispozitivnih normi, a mogu to učiniti i svojim sopstvenim propisima. Tako npr. Konvencija UN o pravu mora predviđa da širina teritorijalnog mora može biti najviše 12 nautičkih milja, ali svaka država je slobodna da, ne prelazeći tu granicu, sama odredi širinu svog terito-

rijalnog mora.<sup>60</sup> Međutim, i u ovim slučajevima granice slobode dejstva država postavljene su međunarodnim pravom!<sup>61</sup>

*3. Imperativne norme međunarodnog prava.* - U određenim materijama odnosno pitanjima međunarodno pravo ne dozvoljava državama slobodu akcije, već imperativno zahteva da se njegova pravila dosledno poštuju. Dovoljno je u tom smislu podsetiti na pravila o nepovredivosti diplomatskih predstavnika.

Ostavljajući po strani problem domena isključive nadležnosti država, koji se, kao što smo videli, ionako stalno sužava, činjenica je da je u svim drugim slučajevima (i kada ima određenu slobodu u regulisanju konkretnih odnosa i kada je nema) država vezana međunarodnim pravom.

Država, istina, može i da krši međunarodno pravo, ali tada se postavlja pitanje njene međunarodne odgovornosti. Svako pravo se ponekad krši, u nekim slučajevima čak i nekažnjeno. Ni međunarodno pravo u tom pogledu nije izuzetak. Međutim, ovde nas zanima samo činjenica da nema sumnje da u naše vreme zakonodavac svake države mora da vodi računa o međunarodnopravnim obavezama svoje zemlje i da se kreće u međunarodnim pravom utvrđenim granicama.

<sup>60</sup> Donekle slična situacija je i u vezi sa onim međunarodnim krivičnim delima (kao što su npr. piratstvo, mučenje, trgovina robovima, neovlašćeno emitovanje sa otvorenog mora i dr.) za koja međunarodno pravo utvrđuje da su krivična dela i čak daje njihovu definiciju, ali bliže inkriminisanje, uključujući i preciziranje zaprećene kazne, prepušta državama, kao što im prepušta i samo kažnjavanje za ta dela. Stoga se u praksi dešava da sudija (nacionalni sudija date države) i kada sudi za međunarodno krivično delo (npr. piratstvo) sudi neposredno na osnovu zakona svoje zemlje, a ne međunarodnog prava. Takve pojave su posledica nedovoljne izgrađenosti međunarodnopravnog poretka. Sa daljim jačanjem međunarodnog prava i međunarodnog krivičnog sudstva i tu se može očekivati neposredna primena međunarodnog prava, kao što je to već sada slučaj u praksi međunarodnih krivičnih sudova (u okvirima njihove nadležnosti tj. u vezi sa jednim brojem međunarodnih krivičnih dela).

<sup>61</sup> Ovo se često vidi već iz formulacije odgovarajuće odredbe relevantnog međunarodnog ugovora. Tako npr. čl. 27/1 Konvencije UN o pravu mora (1982) ostavljajući određenu slobodu državama u regulisanju odnosnih pitanja, precizira: „u skladu s odredbama ove konvencije i s drugim pravilima međunarodnog prava (podvukao B.K.) pomorska država može donositi zakone i propise o neškodljivom prolasku teritorijalnim morem, koji se odnose na sva ili neka od ovih pitanja: a) bezbednost plovidbe i regulisanje pomorskog saobraćaja; b) zaštitu navigacionih i tehničkih pomagala i drugih pomagala ili uređaja; c) zaštitu kablova i cevovoda; d) očuvanje živog bogatstva mora; e) sprečavanje kršenja zakona i propisa pomorske države o ribolovu; f) očuvanje sredine pomorske države i sprečavanje, smanjenje i nadziranje njenog zagađivanja; g) naučno istraživanje mora i hidrografska merenja; h) sprečavanje kršenja carinskih, fiskalnih i zdravstvenih zakona i propisa pomorske države ili njenih zakona i propisa o useljavanju.“

**2. Postupanje suda odnosno izvršnog ili upravnog organa.** - Najčešće se problem primata međunarodnog ili unutrašnjeg prava svodi na pitanje koje će pravo (unutrašnje ili međunarodno) da primeni sud odnosno drugi državni organ. Dok smo u slučaju granice slobode zakonodavca imali situaciju da je neki odnos uređen međunarodnim pravom, a postoji namera da se on nešto drugačije uredi novom normom unutrašnjeg prava, ovde već postoje i međunarodna i domaća pravna norma. Problem se dakle svodi na to koju će normu (domaću ili međunarodnu) primeniti domaći organ i zašto, kao i kakve su posledice ako primeni domaću normu, kršeći time međunarodnopravne obaveze.

Za domaćeg sudiju odnosno drugi domaći organ primarna je domaća norma. Sudija (drugi državni organ) može čak da neposredno primeni međunarodni normu, ali to će učiniti onda kada na to upućuje odgovarajuća ustavna ili druga *domaća* norma. Dakle, on pre svega gleda pravo svoje zemlje.

Više je razloga za to. Domaći sudija (odn. neki drugi domaći funkcioner ili službenik) poznaje pre svega pravo svoje zemlje.<sup>62</sup> Međunarodno pravo on po pravilu ne poznaje dovoljno, niti može da ga poznaje dovoljno (u protivnom on bi bio stručnjak za međunarodno pravo, a ne za domaće).<sup>63</sup> Takođe, možda će domaće pravo primeniti i zato što se plaši reakcije višeg (nadređenog) državnog organa... Postoje i drugi, objektivni momenti. Norme međunarodnog prava često nisu neposredno primenjive, one zahtevaju da budu precizirane normama unutrašnjeg prava, kojima ih svaka država prilagođava sopstvenoj stvarnosti sa svim njenim osobenostima.<sup>64</sup> Najzad i čisto načelni argument – ako je država suverena (a još uvek je suverenost jedno od osnovnih prava svake države) onda će državni organ da sluša zapovesti svoga suverena, a ne neke spoljne sile. Kao

<sup>62</sup> Čak i tu on ponekad nije načisto koji propis odnosno koju normu treba da primeni – npr. kada postoji sukob dva različita zakona, kada nije jasno da li je neka norma možda neustavna ili nezakonita, kada nije jasno da li je dati propis još uvek na snazi, kada postoji neka greška u jeziku ili problem tumačenja itd.

<sup>63</sup> Bliže gledajući, sudija nije ništa drugo nego specijalista za domaće pravo i to samo određenu njegovu oblasti (građansko pravo, krivično pravo...). Već po prirodi stvari od njega se ne može očekivati da jednako dobro poznaje i druge grane domaćeg prava (ustavno, upravno...), a samim tim još manje da bude jednako stručan i za strano (uporedno) pravo odnosno za međunarodno pravo.

<sup>64</sup> Mnoge međunarodnopravne norme sadrže određena rešenja ali nisu dovoljno precizne u smislu da se mogu neposredno primeniti, sve i kada bi spremnost za to postojala. One npr. utvrđuju kažnjavanje za određeno međunarodno krivično delo, ali ne daju bliže elemente, pored ostalog, ne preciziraju raspon zaprećenih kazni, ostavljajući državama da sve to bliže uredi svojim propisima.

što će vojni komandant slušati naređenje svoje vrhovne komande, tako će i sudija primeniti domaće propise, a ne strane ili međunarodne norme.

Da li to onda znači da su u pravu pristalice dualizma sa svojim stavom da su međunarodno i unutrašnje pravo dva samostalna, nezavisna pravna sistema? Naravno da ne znači. Posebno ne u naše vreme.

U savremenim uslovima domaći propis koji će primeniti sudija će skoro bez izuzetka biti u skladu sa međunarodnopravnim obavezama države. On će najčešće predstavljati samo preuzimanje i određenu doradu odgovarajuće međunarodnim pravom utvrđenog rešenja. Dakle, primenjujući domaći propis sudija će u krajnjoj liniji posredno primeniti međunarodno pravo.

Ali šta ako domaća norma nije u skladu sa međunarodnopravnim obavezama date države?

Pre svega, jasno je da su manja odstupanja moguća. Ona su u praksi ponekad prosto neizbežna jer su odraz specifičnosti društvene i pravne stavnosti date države.<sup>65</sup> Takođe, takva odstupanja su najčešće samo privremena, gledano na duži rok ona se postepeno gube.

Da ne bi došlo do toga, države nastoje ili da ne ulaze u međunarodne ugovore koji se kose sa bitnim rešenjima njihovog unutrašnjeg zakonodavstva, ili otežu sa ratifikacijom ugovora sve dok ne usaglase svoje relevantno zakonodavstvo sa međunarodnopravnim obavezama koje preuzimaju novim ugovorom.

Šta, međutim, u situaciji kada postoji suštinsko neslaganje između međunarodnopravne obaveze države i postupanja njenog organa? Konkretno, šta ako domaći sudija ili drugi organ uradi nešto na osnovu domaćeg prava, čime se ozbiljno povređuju međunarodnopravne obaveze države? Npr. sudija ili drugi organ postupi na osnovu zakona ili drugog propisa kojim se uvode ili tolerišu rasna diskriminacija, aparthejd, ropstvo, mučenje i sl.

Da li to znači da su samim tim propisi domaćeg prava iznad propisa međunarodnog prava? Naravno da ne.

Ovom pitanju treba prići na sasvim drugačiji način. Zapravo, pitanje ne bi trebalo da bude koje pravo će sud ili drugi državni organ *da*

---

<sup>65</sup> Uostalom, na toj osnovi se državama daje pravo da izjavljuju rezerve uz višestране međunarodne ugovore, da prihvataju ili ne prihvataju tzv. fakultativne klauzule odnosno opcione protokole itd.



*primeni*, već koje je pravo država preko svojih organa *dužna* da primeni.<sup>66</sup> I, s tim u vezi, da li država može da se pozove na svoje unutrašnje pravo da bi se oslobodila neke međunarodnopravne obaveze.

Nema sumnje da je država *dužna* da poštuje ono međunarodno pravo koje je obavezuje (u formalnom smislu: opšte međunarodno običajno pravo, ratifikovane međunarodne ugovore, a u sve većoj meri i odluke određenih međunarodnih organizacija).

Drugim rečima, država je dužna da uskladi svoje propise i ponašanje svojih organa se sopstvenim međunarodnopravnim obavezama. To proističe kako iz rešenja međunarodnog prava, tako i iz opštih pravnih načela, počev već od načela savesnosti. Ako nije voljna da prihvati neke obaveze na međunarodnom planu, država ne treba da ulazi u članstvo odnosnih međunarodnih ugovora i međunarodnih organizacija.

Iz obaveze da poštuje međunarodno pravo sledi da svoje domaće pravo država može da usvaja i primenjuje samo u meri u kojoj je ono u skladu sa njenim međunarodnopravnim obavezama. To je, pored ostalog, potvrđeno i Bečkom konvencijom o ugovornom pravu (1969) koja (čl. 27) precizira da: "Ugovorna strana ne može se pozvati na odredbe svog unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršenje ugovora."

---

<sup>66</sup> I inače, pravom, pa i unutrašnjim pravom, ne utvrđuje se šta će odnosni subjekti (npr. pravna i fizička lica) *da urade* već šta su *dužni da urade*.

Ovaj pristup je potvrđen i u praksi međunarodnih sudova.<sup>67</sup> Tako npr. u presudi u Slučaju slobodnih zona, Stalni sud međunarodne pravde je konstatovao: “sigurno je da Francuska ne može da se poziva na svoje zakonodavstvo da bi ograničila obim svojih međunarodnih obaveza.”<sup>68</sup> U savetodavnom mišljenju u slučaju grčko-bugarskih zajednica isti sud kaže “opšte je prihvaćeno načelo međunarodnog prava da u odnosima između sila koje su članice određenog ugovora, odredbe unutrašnjeg prava ne mogu imati prevagu nad onima iz ugovora.”<sup>69</sup> U savetodavnom mišljenju u vezi sa razmenom grčkog i turskog stanovništva (1925) Sud je naglasio da “država koja je ugovorila važeće međunarodne obaveze, dužna je da da izvrši u svom zakonodavstvu takve izmene, koje su potrebne da bi se

<sup>67</sup> Pored ostalog, u praksi Stalnog suda međunarodne pravde, u presudama i savetodavnim mišljenjima u slučajevima Wimbledon (*Case of the S.S. „Wimbledon“*, Judgment, 1923, Ser. A, No 1, 29), o nemačkim interesima u Poljskoj Gornjoj Šleziji (*Case Concerning Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, Judgment No. 7, 1926, Ser. A, No 7, 19); o fabrici u Hožuvu (*Chorzów Factory*, Judgment, 1928, Ser. A, No. 17, 33-34; o jurisdikciji sudova Danciga (*Jurisdiction of the Courts of Danzig*, Advisory Opinion, 1928, Ser. B, No. 15, 26-27); o grčko-bugarskim zajednicama (*Greco-Bulgarian „Communities“*, Advisory Opinion, 1930, Series B, No. 17, 32); o slobodnim zonama Gornje Savoje i u oblast Geks (*Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, Judgment, 1932, Series A/B, Fascicule No. 46, 167); o položaju poljskih državljana i drugih lica poljskog porekla ili jezika na teritoriji Danciga (*Treatment of Polish Nationals and other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, 1932, Series A/B, Fascicule No. 44, 24. Presude odnosno savetodavna mišljenja i druge relevantne dokumente za ove slučajeve Stalnog suda međunarodne pravde vidi na: Permanent Court of International Justice (1922-1946), <http://www.icj-cij.org/pcij/index.php?p1=9> (8.3.2013).

U određenoj meri, ova pitanja našla su odraz i u praksi Međunarodnog suda pravde, pored ostalog u poznatim sporovima: Slučaju ribolova (*Fishing Case*, Judgment of December 18th, 1951: *I.C.J. Reports 1951*, 116, 132), <http://www.icj-cij.org/docket/files/5/1809.pdf> i Notebom (*Nottebohm case- second phase*, Judgment of April 6th, 1955, *I.C.J. Reports 1955*, p. 4, 20-21), <http://www.icj-cij.org/docket/files/18/2674.pdf>; Spor u diplomatskom i konzularnom osoblju SAD u Teheranu (*United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, *I.C.J. Reports 1980*, p. 3, 37-38, <http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>; u savetodavnom mišljenju o obavezi podvrgavanja arbitraži na osnovu sporazuma o sedištu UN (*Applicability of the Obligation to Arbitrate Under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1988*, 12, 34, <http://www.icj-cij.org/docket/files/77/6729.pdf> (Svi sajtovi posećeni su 16.3.2013), i dr.

<sup>68</sup> *Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, Judgment (1932), Series A/B, Fascicule No. 46, 167, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_AB/AB\\_46/01\\_Zones\\_franches\\_Arret.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_46/01_Zones_franches_Arret.pdf) (10.3.2013).

<sup>69</sup> *The Greco-Bulgarian „Communities“*, Advisory Opinion (1930), Series B, No. 17, 32, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_B/B\\_17/01\\_Communautes\\_greco-bulgares\\_Avis\\_consultatif.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf) (10.3.2013).

obezbedilo ostvarivanje preuzetih obaveza.”<sup>70</sup> Najzad, u savetodavnom mišljenju Stalnog suda međunarodne pravde u slučaju *Položaj poljskih državljana u Dancigu* istaknuto je da: “... prema opšte prihvaćenim principima, država ne može da se u odnosu na drugu državu pozove na odredbe ustava te druge države, već samo na međunarodno pravo i valjano prihvaćene međunarodne obaveze” ali i da “država ne može da se u odnosu na drugu državu pozove na svoj ustav da bi umanjila obaveze koje joj nameću međunarodno pravo ili ugovori na snazi.”<sup>71</sup>

Kada je reč o praksi Međunarodnog suda pravde, dovoljno je istaći da je on, u već navedenom savetodavnom mišljenju o obavezi podvrgavanja arbitraži na osnovu sporazuma o sedištu UN (1988) istakao: “osnovno načelo međunarodnog prava jeste da međunarodno pravo ima primat nad domaćim pravom.”<sup>72</sup>

Ne samo države, već ni pojedinci ne mogu da se pozovu na rešenja unutrašnjeg prava da bi opravdali svoje kršenje međunarodnog prava. Posebno, ne mogu se osloboditi međunarodne krivične odgovornosti pozivom na to da su, čineći međunarodna krivična dela, zapravo delovali na osnovu unutrašnjeg prava neke države. Pored ostalog, već je Njamberška presuda precizirala da «odavno je priznato da međunarodni zakoni nalažu dužnosti i obaveze pojedincima kao i državama», da «pojedinci imaju međunarodne dužnosti, koje prevazilaze nacionalne obaveze poslušnosti koje im nameće pojedina država», da «onaj ko krši zakone rata ne može steći imunitet radeći u ime državne vlasti, ako država naređujući ovu akciju prelazi prava, koja ima prema međunarodnom pravu», da to što odgovarajuća međunarodna krivična dela nisu bila predviđena unutrašnjim zakonodavstvom odnosne zemlje, ne oslobađa odgovornosti njihovog izvršioca prema međunarodnom pravu, kao i to da se okrivljeni ne osloba-

<sup>70</sup> *Exchange of Greek and Turkish Populations*, Advisory Opinion (1925), Ser. B, No. 10, 20, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_B/B\\_10/01\\_Echange\\_des\\_populations\\_grecques\\_et\\_turques\\_Avis\\_consultatif.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_10/01_Echange_des_populations_grecques_et_turques_Avis_consultatif.pdf) (16.3.2013).

<sup>71</sup> *Treatment of Polish Nationals and other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion (1932), Series A/B, Fascicule No. 44, 24, [http://www.icj-cij.org/pcij/serie\\_AB/AB\\_44/01\\_Traitement\\_nationaux\\_polonais\\_Avis\\_consultatif.pdf](http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_44/01_Traitement_nationaux_polonais_Avis_consultatif.pdf) (10.3.2013). Dakle, Sud je jasno utvrdio država ne može da otkloni obavezu poštovanja međunarodnog prava ni pozivom na sopstveno pravo, ali ni tako što bi se pozvala na unutrašnje pravo neke druge države.

<sup>72</sup> U potvrdu tome Sud se pozvao na arbitražnu presudu u poznatom sporu „Alabama“ (1872), kao i na čestu kasniju praksu, navodeći izričito savetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde u predmetu o grčko-bugarskim zajednicama (1930). Vidi: *Applicability of the Obligation to Arbitrate Under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, *cit.*, 34-35.

da odgovornosti po međunarodnom pravu zato što je delovao na osnovu naredbe vlade ili nekog pretpostavljenog.»<sup>73</sup> Ne samo da su načela Nirnberške presude potvrđena Rezolucijom 95(1946) Generalne skupštine kao načela međunarodnog prava, već su i mnogo godina kasnije ponovo potvrđena u praksi kasnijim međunarodnih krivičnih sudova.

No da se vratimo glavnom pitanju: da li će u praksi državni organ zaista primeniti međunarodnu normu? Ili će ipak dati prednost domaćoj normi?

Realno gledajući u modernim državama, državni organ će, ako posumnja da domaća norma nije u skladu sa preuzetom međunarodnom obavezom, najverovatnije zatražiti mišljenje višeg organa. Rezultat može biti tumačenje da se neposredno primeni međunarodna norma, uz istovremeno pokretanje postupka za izmenu spornog domaćeg propisa.

Međutim, šta ako takvo tumačenje izostane bilo da se nadležni organ nije obratio višem organu, bilo da je dobio tumačenje koje ga je uputilo na primenu domaće norme? Tada će, makar naoko, ta situacija izgledati kao dokaz u prilog tvrdnji o primatu unutrašnjeg prava. Takva slika je, međutim, suviše pojednostavljena.

Naime, moramo se složiti sa Ferdrosom u pogledu toga da iako za državnog sudiju (odnosno drugi postupajući organ) važi princip prema kojem unutrašnje pravo ima prednost nad međunarodnim pravom, taj primat unutrašnjeg zakona nad međunarodnim pravom ima samo privremeni karakter. Ovo zato što su države, na osnovu međunarodnog prava, dužne da, na zahtev oštećene države, poništavaju, menjaju ili ukidaju svoje norme koje su u suprotnosti sa međunarodnim pravom. Time se u krajnjem ishodu prvobitni spor između međunarodnog i unutrašnjeg prava rešava u korist onog prvog.<sup>74</sup>

Prema izloženom, jasno je da će u slučaju sukoba između normi međunarodnog i normi unutrašnjeg prava na kraju trijumfovati one prve. Ovde ipak treba još jednom podvući dva pitna momenta.

S jedne strane, kao što smo istakli, nije pitanje koje rešenje će primeniti konkretan sudija ili drugi državni organ, već koje rešenje je *dužna da obezbedi (primeni)* država preko svojih sudova i drugih organa.

<sup>73</sup> Presuda Međunarodnog vojnog suda koji je 1945-1946.g. u Nirnbergu sudio glavnim ratnim zločincima nacističke Nemačke. Generalna skupština UN je Rezolucijom 95 iz 1946. potvrdila ta načela, sadržana u statutu i presudi Suda, kao načela međunarodnog prava. Vidi: *Nirnberška presuda*, Beograd 1948, 89-90

<sup>74</sup> A.Фердросс, 90-91.

Sa druge strane, pravna norma nema samo dispoziciju. Ona ima i sankciju. A za razliku od stanja do pre svega nekoliko decenija, savremeno međunarodno pravo ima na raspolaganju čitav niz zaista efikasnih sankcija.

Država koja je prekršila međunarodno pravo iz čega je nekome pričinjena šteta biće dužna da tu štetu nadoknadi, a ako to ne učini mora računati s tim da će se suočiti sa nekom od međunarodnim pravom utvrđenih sankcija.<sup>75</sup> Dakle, u načelu, primat međunarodnog prava se potvrđuje i time što ako država prekrši međunarodno pravo i time nekome nanese štetu, trpeće odgovarajuću sankciju.<sup>76</sup> U najnovije vreme stvar je mnogo jasnija pored ostalog i zato što statuti i praksa međunarodnih krivičnih sudova potvrđuju da je pojedinac koji je izvršio međunarodni zločin odgovoran prema međunarodnom pravu, čak i kada to delo nije bilo krivično delo prema pravu odnosne države, pa i tada kada je postupao izvršavajući naređenje pretpostavljenog. Ne samo to, već takav pojedinac ima ozbiljne šanse da se nađe na optuženičkoj klupi pred međunarodnim krivičnim sudom, gde će mu se suditi na osnovu međunarodnog, a ne nacionalnog krivičnog prava.<sup>77</sup>

Uostalom, rešenje o tome da se norme međunarodnog prava moraju poštovati je jedino moguće. Sve drugo značilo bi negaciju međunarodnog prava, koje onda ne bi imalo nikakvu svrhu.

Prema tome, ako posmatramo stvari sa stanovišta toga koja norma ima jaču pravnu snagu, ostaje zaključak da iako će državni organ skoro uvek primeniti domaću normu, a ne neposredno međunarodno pravo, i mada postoji realna mogućnost, da se time ogreši o međunarodnopravne obaveze države, u krajnjoj liniji čak i u takvim situacijama, dokazuje se primat međunarodnog prava, ako ništa drugo ono bar kroz primenu međunarodnopravne sankcije protiv prekršioca.

<sup>75</sup> Mere samopomoći (retorzije odn. represelije), suspenzija članskih prava odn. isključenje iz članstva međunarodne organizacije, prekid diplomatskih odnosa itd.

<sup>76</sup> Po sebi se razume da u nekim situacijama država neće prerpeti sankciju (posebno ako je reč o velikoj sili). Nije za utehu, ali svako pravo se ponekad nekažnjeno krši, pa i međunarodno. Ni u unutrašnjim porecima država nisu sve norme pokrivenne sankcijama, niti se sankcije uvek i bez izuzetka primenjuju na sve subjekte (pored ostalog, nisu svi kriminalci u zatvorima).

<sup>77</sup> Konkretno, sudiće mu se na osnovu statuta datog međunarodnog krivičnog suda koji je po pravilu utvrđen međunarodnim ugovorom odnosno izuzetno (Haški tribunal i Tribunal za Ruandu) odlukom Saveta bezbednosti UN (dakle odlukom organa međunarodne organizacije).

#### 2.4. Načini (tehnike) povezivanja unutrašnjeg i međunarodnog prava (mehanizmi unošenja pravila međunarodnog prava u unutrašnji pravni poredak)

Ako su već dužne da poštuju svoje međunarodnopravne obaveze što znači da u licu svojih organa neposredno ili posredno primenjuju međunarodnopravne norme, jedno od pitanja je i kako to države čine, putem kojih mehanizama.

Dakle, ako se pođe od toga da je međunarodno pravo u izvesnom smislu u hijerarhijskom pogledu iznad unutrašnjeg, onda neme dileme oko toga da li je državni organ *dužan* da primeni međunarodno pravo.

Otvara se, međutim, novi problem, koji se svodi na pravnotehničko pitanje *kako će država da obezbedi primenu međunarodnog prava* (onog njegovog dela koji je za nju obavezan) na odnose koji se odvijaju pod njenom jurisdikcijom.

Ili još prostije - kako će država ispuniti svoju međunarodnopravnu obavezu.<sup>78</sup>

Međunarodno pravo ne sadrži odredbe o tome. Ono se zadovoljava time da u vidu načela utvrđuje da se države ne mogu pozivati na svoje unutrašnje pravo da bi otklonile ispunjenje svojih međunarodnopravnih obaveza. Zašto je tako?

Međunarodno pravo ne propisuje na koji način će njime utvrđene obaveze biti ostvarene u državama, zato što ta pitanja spadaju u isključivu unutrašnju nadležnost država kao suverenih jedinki. Dakle, uređuju se ustavom i drugim unutrašnjim propisima država.

U skladu s tim, načini (tehnike) povezivanja unutrašnjeg i međunarodnog prava, ili drugim rečima, mehanizmi unošenja pravila međunarodnog prava u unutrašnji pravni poredak, uređuju se unutrašnjim pravom svake konkretne države, a pre svega njenim ustavom.

<sup>78</sup> Više o praksi raznih država (abecednim redom): M.Akehrts, 43-48; Л.П.Ануфриева, 166-178; S.Avramov, 76-79; I.Brownlie, 43-55; A.Cassese, 172-181; V.Đ.Degan, 23-27; E.Denza, 418-435; V.Dimitrijević Vojin et. al., 66-69; M.Dixon, 76-85; S.Đorđević (1997), 366-369, 377-387; R.Etinski, 105-109; C.W.Henderson, 108-109; B.M.Janković, Z.Radivojević, 15-18; M.Kreča, 72-76; Д.Б. Левин, 206, 219-237, 247-263; Г.И. Тункин, 77-78. Takođe: A.F.M.Maniruzzaman, „State Contracts in Contemporary international Law: Monist versus Dualist Controversies“, *European Journal of International Law* 2/2001, 309-328.

Tu su u principu moguća tri prilaza: 1) međunarodnopravne norme mogu da se primenjuju neposredno (sve je veći broj takvih normi), 2) mogu da se uvode u unutrašnji pravni poredak putem preuzimanja (tj. pretvaranjem u normu domaćeg prava) i, najzad, 3) mogu da se usvajaju odgovarajuća pravila unutrašnjeg prava, u skladu sa relevantnim međunarodnopravnim obavezama države o kojoj je reč.

Gledano iz nešto drugačijeg ugla, praksa raznih država pokazuje (a to sledi i doktrina) da se mogu izdvojiti sledeći osnovni pristupi:

1) međunarodno pravo se ustavom proglašava delom prava date države, s tim da mu se daje prednost nad domaćim propisima (prednost mu se daje u celini ili samo u nekoj oblasti, obično u materiji ljudskih prava);

2) međunarodno pravo se ustavom proglašava delom prava date države, u istoj ravni sa domaćim propisima, uz važenje načela prema kojem kasniji propis ukida raniji (*lex posterior derogat priori*);

3) međunarodni ugovori posle stupanja na snagu akta ratifikacije ili pristupanja i posle njihovog objavljivanja primenjuju se na teritoriji države neposredno; dok običajna norma automatski obavezuje državu čim kao takva nastane u međunarodnoj zajednici;

4) međunarodni ugovori posle stupanja na snagu akta ratifikacije, pristupanja primenjuju se na teritoriji države samo posle izdavanja posebnog zakona, koji ponavlja ugovor (ova metoda se često zove transformacijom);

5) država donosi svoje propise kojima zadovoljava zahteve predviđene međunarodnim pravom, tj. ostvaruje preuzete međunarodnopravne obaveze usvajajući određene opšte međunarodne pojmove, bez pominjanja odakle su oni preuzeti<sup>79</sup>

U vezi sa izloženim, u teoriji i praksi razlikuju se, opšte uzev, metode adopcije i transformacije. Razlika je u tome što kod *adopcije* sudovi i drugi domaći organi primenjuju međunarodno pravo kao takvo, dakle kao međunarodno. Čak i ako postoje, domaći propisi ne menjaju formu i sadržinu međunarodnopravnog pravila, već su uslovno rečeno neka vrsta uputstva kako primeniti međunarodno pravo bez promene njegovog statusa. Nasuprot tome, *transformacija* je naziv za tehniku koja se ogleda

<sup>79</sup> Više o ovim pitanjima i raznim s tim povezanim pristupima (abecednim redom): Л.П.Ануфриева, 171-178; И.П. Блищенко, М.М.Солнцева, 95; А.Сассесе, 168-170; V.Dimitrijević at al., 62; S.Đorđević Stevan (1997), 356.

u tome da nadležni domaći organ putem zakona ili na drugi predviđeni način “transformiše” međunarodnu normu u unutrašnju, čime ona gubi međunarodnopravni karakter i pretvara se u sastavni deo unutrašnjeg prava. Na taj način, dok se kod adopcije međunarodnopravna norma prihvata kao međunarodna u pogledu kako sadržine, tako i forme, u slučaju transformacije dolazi do promene forme iz međunarodne u unutrašnjopravnu, tako što se norma upodobljava unutrašnjem pravnom poretku države.

Mada se savremeni ustavi u najvećem broju slučajeva opredeljuju za adopciju, u praksi se javljaju razne kombinacije adopcije i transformacije.<sup>80</sup>

Prema izloženom, kao suverene jedinice, države su u načelu vlastne da same odluče kako će ostvarivati svoje međunarodnopravne obaveze. One tome prilaze na razne načine tako što svaka od njih ima svoj sistem, zasnovan na sopstvenim tradicijama. Štaviše i u okviru jednog istog unutrašnjeg prava ponekad se javljaju različita rešenja u zavisnosti od toga o kojoj vrsti društvenih odnosa se radi (npr. neposredna primenu međunarodnog prava, ali samo u pogledu materije ljudskih prava) ili od toga da li je u pitanju pravilo međunarodnog običajnog ili međunarodnog ugovornog prava.

Kako će država pravnotehnički rešiti potrebu da uskladi svoje ponašanje i svoje norme, sa međunarodnopravnim obavezama, stvar je svake konkretne države.<sup>81</sup> Pri tome ona može i da menja jednom utvrđena rešenja. Iako su ova rešenja važna sa pozicija unutrašnjeg pravnog poretka date države (naročito njenog ustavnog prava), jer predstavljaju putokaz za državne organe i druge subjekte, onda su sa stanovišta međunarodnog prava od drugostepenog značaja.

<sup>80</sup> Više: S.Đajić, 61; M.Kreća, 75.

<sup>81</sup> U vezi sa nekadašnjim pravom Jugoslavije odn. pravom današnje Srbije vidi (hronološkim redom): Đ.Đurković, „Mesto međunarodnog ugovora u pravnom sistemu Savezne Republike Jugoslavije“, *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu* 3-4/1994, 405-416; M.Buzandžić, „Ustav SRJ i međunarodni ugovori – sporazumi“, *Pravo – teorija i praksa* 3-4/1995, 3-19; Đ.Đurković, „Međunarodni ugovor i pravni poredak Savezne Republike Jugoslavije“, *Pravni život* 7-8/1996, 65-78; K.Obrađović, „Unutrašnji propisi Jugoslavije i međunarodno pravo“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 1-2/1996, 281-294; M.Mitić, „Spoljnopolitičke odredbe u novim ustavima na tlu bivše Jugoslavije“, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* 2-3/1997, 318-329; M.Milojević, „Međunarodni ugovori u Ustavu Srbije od 2006. Godine“, *Godišnjak Udruženja za međunarodno pravo 2007*, Beograd 2008, 187-219; V.Petrov, „Uz dileme o kontroli ustavnosti međunarodnih ugovora“, 289-316, u: N.Stojanović, S.Golubović (ur.), *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive*, sveska I, Niš 2009.



Opšte uzev, svejedno je kako će država da ispuni svoju međunarodnopravnu obavezu. Bitan je konačan ishod – da rešenje sadržano u međunarodnopravnoj normi bude ostvareno.

### **3.Zaključak**

#### **3.1.Opšti zaključci**

Prema izloženom, odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava ne može se, kao što se to prilično često čini u literaturi, svesti na problem primata jednog od ova dva pravna poretka nad onim drugim. On je daleko složeniji i podrazumeva i razne oblike međusobnog uticaja i povezanosti tih pravnih poredaka.

Mada se te stvari ponekad izjednačavaju, odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava treba razlikovati od mehanizama unošenja međunarodnog prava u unutrašnje. Na koji način će koja država svojim zakonodavstvom obezbediti izvršavanje svojih međunarodnopravnih obaveza, stvar je svake takve pojedine države. Ako ona savesno ostvaruje te obaveze, sasvim je svejedno kako će to pravnotehnički da uradi - da li će priznati neposrednu primenu određenih normi međunarodnog prava, uvoditi međunarodne norme u svoj pravni poredak putem zakona i sl. To su pitanja koja zavise od pravne stvarnosti svake konkretne države i njene tradicije. Ona su od interesa za ustavno pravo, pravnu filozofiju, uporednopravnu nauku itd., ali ne bi trebalo da budu od većeg značaja za međunarodno pravo. Sa stanovišta međunarodnog prava najvažnije je da se odnosne obaveze savesno izvrše.

Kad je reč o tome koje norme – međunarodne ili unutrašnje – imaju veću pravnu snagu, odgovor se može dati samo s obzirom na konkretne istorijske prilike.

Naša stvarnost se veoma mnogo razlikuje od onoga što je postojalo pre samo 100 ili čak samo 50 godina. S tim u vezi, ako se do pre nekoliko decenija primat međunarodnog prava i mogao prilično ubedljivo

osporavati, danas to više nije slučaj.<sup>82</sup> To ne znači da više nema nikakvih protivrečnosti ili nerešenih pitanja. Toga (pravnih praznina, sukoba nadležnosti, normi bez pravnih sankcija itd.) ima i biće i u unutrašnjim pravnim porecima država. Jednostavno, život je složen i njegovo shvatanje i razumevanje, pa i normiranje, nikada ne može biti do kraja sveobuhvatno i neprotivrečno. Ali, isto tako ne bi trebalo da bude sporno, da se u XXI veku primat međunarodnog prava više ne može dovoditi u pitanje.

### 3.2.Sam spor je nepotreban

Zapravo, čitav problem odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava predstavlja odblesak jednog drugog spora – oko toga da li su i u kojoj meri države suverene odn. u kojoj meri je njihov suverenitet potčinjen međunarodnom pravu.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Dobar primer predstavlja pravna stvarnost nekadašnjeg Sovjetskog Saveza odn. današnje Rusije. Tu je za svega nekoliko godina pređen put od potpunog negiranja primata međunarodnog prava nad unutrašnjim, do utvrđivanja tog primata ustavom. Naime, u punom skladu sa zvaničnom politikom svoje zemlje, vodeći sovjetski teoretičari su isticali da: „u svim svojim oblicima teorija „o primatu“ međunarodnog prava nad unutrašnjim pravom je antinaučna“; da ta teorija: „polazi od pogrešnih pretpostavki i dolazi do pogrešnih zaključaka“; da ona: „grubo izvršće stvarnost u skladu sa političkim tendencijama vladajućih krugova najkrupnijih imperijalističkih država“, da takve tvrde: „služe tome da se olakša imperijalističkim vladama borba protiv suvereniteta naroda i država“ i sl. Vidi: Д.Б.Левин, 203, 205.

Međutim, nakon raspada SSSR (1991) usvojen je Ustav Ruske Federacije (1993) koji u čl. 14/5 izričito utvrđuje primat međunarodnog prava: „Opšteprihvaćeni principi i norme međunarodnog prava i međunarodni ugovori Ruske Federacije su sastavi deo njenog pravnog poretka. Ako međunarodni ugovor Ruske Federacije predviđa drugačija pravila od onih koja su utvrđena zakonom, primeniće se pravila iz međunarodnog ugovora.“

<sup>83</sup> O problemu suverenosti u savremenim uslovima vidi: B.Krivokapić, *Međunarodno pravo – koreni, razvoj, perspektive*, Beograd 2006, 163-173. i tamo navedenu literaturu.

Takođe vidi (hronološkim redom): B.Kingsbury, „Sovereignty and Inequality“, *European Journal of International Law* 4/1998, 599-625, <http://www.ejil.org/issue.php?issue=50>; F.H.Hinsli, *Suverenost*, Beograd 2001; Y.Alexandros, „The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics“, *European Journal of International Law* 5/2002, 1037-1052; J.H.Jackson, „Sovereignty – Modern: A new Approach to an Outdated Concept“, *American Journal of International Law* 4/2003, 782-802; C.Tomuschat, „How the Classical Concept of Sovereignty Has Evolved“, 21-34, u: M. Delević Đilas i V. Đerić (ur.): *O međunarodnom i narodnom – eseji u čast Vojina Dimitrijevića*, Beograd 2003; J.Bartelson, „The Concept of Sovereignty Revisited“, *European Journal of International Law*, 2/2006, 463-474, <http://www.ejil.org/issue.php?issue=2>; J.L.Cohen, „Sovereignty in the Context of Globalization: A Constitutional Pluralist Perspective“, 261- 280, in: S.Besson, J.Tasioulas, (eds.): *The Philosophy of International Law*, Oxford 2010.

Izvorno polazište o tom pitanju utiče i na stav o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava.<sup>84</sup> Za dualiste jedini način da nastanu međunarodnopravne obaveze za državu, jeste da ta ista država, kao suverena jedinka, te obaveze dobrovoljno prihvati. Naprotiv, pristalice stava o primatu međunarodnog prava polaze od toga da određene norme međunarodnog prava obavezuju državu čak i nezavisno od njene saglasnosti.

Ova dilema mogla je da bude od interesa u nekim ranijim periodima. U naše vreme očigledno je da se suverenitet država (iako i dalje priznat i zaštićen) sve više kruni, a da, naprotiv, jača uloga međunarodne zajednice i međunarodnog prava. To je objektivna činjenica koja se javlja kao samo jedna od posledica sveprisutnog procesa globalizacije.

Uostalom, dovoljno je samo još jednom podsetiti da univerzalni međunarodnopravni običaji vezuju sve subjekte međunarodnog prava, pa i države koje su nastale nakon nastanka običaja i koje, sledstveno, nisu učestvovala u njegovom formiranju, što znači da nisu dale svoj pristanak. Šta tek reći za odluke međunarodnih organizacija, koje sve više dobijaju na značaju, a koje se u načelu donose bez formalnog pristanka svih zainteresovanih država?

S druge strane, suprotno polazištu dualista koji u centar svojih razmišljanja stavljaju državu,<sup>85</sup> praksa pokazuje da iako su države i danas najvažniji subjekti međunarodnog prava, krug tih subjekata je daleko širi.<sup>86</sup>

Ovaj nezaustavljivi proces vodi sve čvršćem povezivanju raznih delova sveta, što bi pre ili kasnije trebalo da dovede do nastanka nekakve superdržave, svetske federacije, svetske vlade i sl. Dođe li do toga, smanjiće se, a u jednom trenutku verovatno i sasvim izbledeti, načelne razlike između unutrašnjeg i međunarodnog prava. Naime, svaki oblik dalje globalne integracije zahtevaće opšteg zakonodavca, relativno jasnu i nedvosmisleni hijerarhiju normi, neki vid obaveznog (opšteg, svetskog, regionalnog) sudstva itd. Na taj način, sa teorijskog aspekta smanjiće se ili čak u jednom trenutku izgubiti razlika između unutrašnjih pravnih poredaka država i međunarodnog prava. Ta dva poretka će se, načelno gledano, stopiti u jedan ("unutrašnje pravo" sveta).

<sup>84</sup> Na to ukazuju mnogi autori. Tako npr. Đorđević primećuje: „Iz odnosa prema načelu suvereniteta država nastao je i problem odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava.“ S.Đorđević (1997), 390.

<sup>85</sup> Neki autori primećuju da: „Dualistička teorija nosi skriveno antihumanističko usmerenje, jer u svojoj konstrukciji fetišizira državu i uspostavlja pojedinca kao adresata pravnih pravila.“ M.Kreća, 69.

<sup>86</sup> O tome je već bilo reči.

Silne rasprave o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava tokom više od 100 godina, koliko traju, nisu dale nikakve opipljive praktične rezultate, svodivši se mahom na puko nadmudrivanje pravnih teoretičata. Mada mogu biti zanimljive sa pozicija unutrašnjeg prava država odn. opšte pravne teorije, one nisu ili u svakom slučaju sve manje su interesantne sa stanovišta međunarodnog prava.<sup>87</sup>

**Prof. dr Boris Krivokapić**

Faculty of State Administration  
Megatrend university, Belgrade

## PROBLEM OF RELATION BETWEEN INTERNATIONAL AND MUNICIPAL LAW

### Summary

The paper has three parts. The first is called “Classical Conceptions”. It is a brief review of the most famous approaches, including turning attention to their weaknesses. Unlike most writers, who almost all theories divide to dualistic and monistic (provided that in the latter on the are the two different directions), the author identifies four approaches: 1) the primacy of municipal law, 2) dualism, 3) the primacy of international law, 4) pluralism. He specifically points to the historical context of these concepts ie. that they met the specific needs of the times in which they occurred. But in the meantime, the reality is radically changed.

<sup>87</sup> Još pre pola veka bilo je autora koji su prigovorili da kontroverza između monizma i dualizma predstavlja spor sholastičkog tipa, uzaludan i naporan posao, koji više zamaćuje stvari nego što ih osvetljava. Pripadnicima obeju koncepcija prebaćeno je odsustvo poštovanja stvarnosti i netačno predstavljanje stvari. Ocenjeno je da se zapravo radi o sukobu dveju političkih koncepcija, od kojih se prva zalaže za povećanje autoriteta međunarodnog prava nad unutrašnjim, dok druga, naprotiv, teži da sačuva suverenitet država potvrđujući nezavisnost njihovog unutrašnjeg prava. S tim u vezi, preporučeno je, po ovom gledištu, da se dve koncepcije sukobe neposredno i konkretno, a ne da se preko njih pribegava tumačenju složenih pravnih teorija. E.Giraud, „Le droit international public at la politique“, *Recuel des cours*, 1963, 110, 556-560. Navedeno prema S.Đorđević (1997), 373.

The second part is called “The Most Important Issues in Respect to the Relationship Between International and Municipal Law in Our Time.” Here the author tries to highlight the issue in question through the answers to four basic questions: 1) what is the impact of domestic and municipal law on each other (the problem of interaction), 2) whether the norms of international law and the municipal law are part of one single legal system (connection problem); 3) which norms (internal or municipal) in the event of a conflict prevail (or legal power problem i.e. hierarchy of norms), and 4) the problem of how to link domestic and municipal law.

Finally, in the concluding remarks, the author notes, among other things, that the relation between international and municipal law is not limited to the question of primacy; that this relation should be distinguished from the mechanisms of introduction of international law in domestic law; and that in our time we are witnesses of growing primacy of international law.

The author ends his work by noting that a dispute over the primacy of international or national law is in fact unnecessary. According to him, intense discussions on the relation between international and municipal law in more than 100 years, have not yielded any tangible practical results, and in fact were nothing more than the sheer sophistry of legal theorists. Although they may be interesting from the point of municipal law or general legal theory, they are not, or in any case they are much and much less interesting from the standpoint of international law.

**Keywords:** International Law, Municipal Law, National Law, Monism, Dualism, Doctrine.