

*Проф. др Драган Костић,
“МЕГАТРЕНД”- Универзитет примењених наука, Београд*

Уставно правни оквир спољнотрговинског пословања привредних субјеката Србије и Црне Горе

Резиме

Уставна повеља, као основни конститутивни акт Државне заједнице Србије и Црне Горе, у сељменију регулсања економских односа, уиврђује да на територији Србије и Црне Горе постоји заједничко тржиште и том приликом одређује принципе по којима ће се успостављати односи на том тржишту.

Једно од основних обележја Уставне повеље је уиврђивање начела о примату међународног права над домаћим правом и то како правом Државне заједнице, тако и правима држава чланица. У том контексту важњу привлаче одредбе Уставне повеље којима се уиђује да ће се принципи и стандарди Европске уније нејосредно примењивати приликом хармонизације економских система држава чланица. Из тога произилази да је домен аутономије воље домаћих законодавних тела, поводом регулсања услова спољнотрговинског пословања, објективно досиа ођраничен.

Овакво ојредељење, полазећи од високог степена израђености институција Европске уније, као и чињенице да право Европске уније, у овој материји, уиврђује виши степен интеграције права држава чланица Уније, него што је то сада случај са правом Државне заједнице Србије и Црне Горе, поставља пред домаћу правну науку и пословну праксу појребу додатног сагледавања решења која постоје у праву Европске уније у смислу њиховог адекватног преузимања у дома-

ћи правни систем, сагласно особеностима њој система и њој требама домаћих привредних субјеката.

Кључне речи: *Уставна повеља, право Европске уније, аутономија воље, спољнотрговинско пословање, хармонизација прописа.*

Уставна повеља, као конститутивни уставноправни документ Србије и Црне Горе, донета је у специфичним ни мало повољним условима за суштинско и квалитетно регулисање односа двеју држава, које овим актом ступају у *sui generis* државну заједницу. Те односе примарно карактерише доследан и резолутан став једне државе чланице (Црне Горе) да се овим документом мора обезбедити такав степен самосталности какав засигурно, компаративно сагледавајући, не поседују ни државе са вишевековном традицијом државности. Шта више, изгледа да је, са позиција те државе чланице, било важније да неки од атрибута државности не буду пренети на институције тзв. “државне заједнице”, него да они буду оригинално регулисани као атрибути властите државности. С друге стране, став друге државе чланице (Србија) или није био довољно јасно дефинисан или је био крајње прагматично интониран, по принципу да је прихвативо све до чега се у преговорима дође “уважавајући интересе друге стране”. У таквим околностима, а уз минимално учешће домаћих стручњака из правно релевантних области, који нису били страначки заступљени у овим доста конфузним преговорима, није се ни могло реално очекивати да ће се донети акт веће и трајније вредности.

Шта више, чак и под претпоставком израде и постојања једног таквог акта, услови његове примене су тако одређени да би засигурно већина његових одредаби остала само на трагу уставно-правног опредељења, без могућности примене у реалном животу. У том смислу непосредан задатак правничке, али и сваке друге јавности је унапређење услова живота у државама чланицама, узимајући сопствене потребе и циљеве, уставноправну традицију, али и у свету прихваћене стандарде као критеријум тих неопходних промена.

Досадашње ослањање на заједничко порекло, веру, језик и гробове очито да није инспирисало редакторе Уставне повеље. Не спорећи домашај утицаја културе, традиције и претходног заједничког живота, приликом установљавања нових уставних категорија, овом приликом доминантан значај дат је интересу сваке од држава чланица. Тај интерес је подигнут на ниво општег и опредељујућег принципа, који је скоро на подједнак начин садржан у готово свим члановима Уставне повеље. На тај начин и ова “државна заједница” креће путем апсолутне специфичности у односу на друге државе савременог света. Заправо, готово је незамислива ситуација у којој би принцип парцијалног интереса државе чланице био доминантан критеријум у уређењу било које познате савремене сложене државе. Сем појединачног у свакој од њих постоји и онај интерес, који се зове заједничким, а у коме је повратно исказан и појединачни интерес сваке од држава које чине ту заједницу. Сваки другачији прилаз у уређењу сложених држава, поред континуиране устав-

ноправне кризе у којој би оне стално биле, водио би и укупној деградацији живота и онемогућавања остваривања права и слобода грађана који живе у таквој држави.

Међутим, ова, на први поглед, суморна констатација, сама по себи не мора да значи и нешто посебно лоше. Заправо, интерес заједничког битисања у оквирима исте државне заједнице, бар на овом подручју Европе, никада објективно није ни био доведен у питање. Заједничку државу су разарале националне бирократије институционализоване кроз политичку власт, а уз максимално инструментализовање и манипулисање националним обележјима, као што су порекло, вера, језик и заједнички гробови. Имајући то у виду, истицање интереса, као мерљиве вредности бољег живота грађана на одређеном подручју, уз развој институција које дају демократску форму том животу, је нешто што уједно даје повода за уверење да се на тим основама може надградити сада недостајућа структура заједничког живота и то не само сада актуелних чланица ове Државне заједнице.

Реална садржина интереса постојања тзв. “државне заједнице” пре свега се налази у домену економских односа и претпоставки за одржавање, па и унапређење нивоа развојности привреда држава чланица. Без тога, свако закљачање, па и закљачање на или иза права човека, националних и верских заједница и сл., речју сегмената друштвене надградње, представља само демагошко-утопистичку тежњу која нема своје реалне основе.

Имајући горе наведену чињеницу у виду, редактори Уставне повеље у члану 11. став 1. овог документа определили су став по коме се економски односи у Србији и Црној Гори заснивају на тржишној економији, која се базира на следећим принципима:

- слободном предузетништву;
- конкуренцији;
- либералној спољнотрговинској политици; и
- заштити својине.

Инструментални оквир у коме се остварују ови принципи чине заједничко тржиште, за чије су несметано функционисање одговорне државе чланице. У смислу одређења реалне садржине односа, који се успостављају на заједничком тржишту, утврђен је допунски принцип по коме је на територији Србије и Црне Горе, па самим тим и у оквирима заједничког тржишта, гарантовано право на слободно кретање људи, робе, услуга и капитала. Шта више, вероватно поучени претходним искуством, редактори Уставне повеље сматрали су целисходним да, у оквирима истог члана, овај принцип искажу и у свом негативном контексту, као уставну забрану спречавања слободног протока људи, робе, услуга и капитала између државе Србије и државе Црне Горе.

Интенцијама које произилазе из таквог опредељења редактор Уставне повеље је остао доследан и поводом утврђивања надлежности Скупштине Србије и Црне Горе, као највишег законодавног органа ове Државне заједнице. У том смислу, уместо да се у сегменту утврђених заједничких интереса за остваривање принципа на којима се заснива заједничко тржиште Србије и Црне Горе, утврде зако-

нодавна овлашћења овог органа, макар и у рудиментарном облику, редактори Уставне повеље сматрали су довољним да у надлежност овог тела ставе доношење закона и аката којима се "спречавају и уклањају препреке слободном кретању људи, роба, услуга и капитала у оквиру Србије и Црне Горе". На такав начин, уместо нормалне регулаторне функције, која је и иначе, по природи ствари, својствена највишим представничким телима, Скупштини Србије и Црне Горе додељена је *ad hoc* функција дежурног "ватрогасца", који ће ажурно пратити и још ажурније интервенисати у случајевима спречавања (дакле превентивно) и уклањања (дакле репресивно) препрека слободном кретању људи, роба, услуга и капитала, као појавним облицима функционисања заједничког тржишта.

Све друго, почев од одређивања самог појма заједничког тржишта, преко разрада доста добро перципираних принципа на којима се оно заснива, до регулисања односа који се поводом њих успостављају, остало је изван сфере нормативног уређења у оквирима ове Уставне повеље. Та околност може уједно да дâ основа за закључак да је у овом сегменту регулисања односа потенцирана уставно-правна компетенција држава чланица, које чине ову тзв. државну заједницу. Односно да оне, као субјекти регулисања економских односа на заједничком тржишту Србије и Црне Горе, располажу пуном аутономијом воље да, сем забране спречавања слободе кретања људи, робе, услуга и капитала, те односе уреде у складу са својим аутохтоним уверењем.

Не улазећи, овом приликом, у анализу разлога који су водили оваквом уставноправном решењу, а још мање да ли оно у пуној мери одражава интенције редактора Уставне повеље, мора се истаћи да, иако се *prima facie* намеће позитиван одговор на горе постављено питање, односно дилему, дубља анализа текста Уставне повеље, а посебно сагледавање услова у којима ће се она примењивати, упућују на закључак да ни државе чланице не располажу посебно значајним уставноправним овлашћењима у регулисању односа на заједничком тржишту. Посебно не у сегменту економских односа са иностранством, односно у домену спољнотрговинског пословања.

Упориште за овај став се налази у члану 3. Уставне повеље, којим се утврђују циљеви Државне заједнице Србије и Црне Горе. Алинејама 3. и 6. овог члана Уставне повеље на недвосмислен начин је истакнуто опредељење по коме се у ред првих приоритета ове Државне заједнице ставља укључивање у европске структуре, а нарочито у Европску унију. Алинејом 6. члана 3. Уставне повеље реализација овог циља ближе је одређена кроз уставноправни налог за успостављање и обезбеђење неометаног функционисања заједничког тржишта, на територији Србије и Црне Горе, кроз координацију и хармонизацију економских система држава чланица, у складу са принципима и стандардима Европске уније.

Уколико се оваквом опредељењу дода и тешко објашњиво, али зато и лако разумљиво решење из члана 16. Уставне повеље, којим се утврђује примат међународног права над националним правом не само Државне заједнице Србије и Цр-

не Горе, него и правима држава чланица, тада се добијају контуре новог нормативног амбијента за пословање домаћих привредних субјеката.

Коначно обележје том амбијенту даје и решење по коме се установљава својеврсна хијерархија правних прописа на територији Државне заједнице Србије и Црне Горе. Специфичност ове хијерархије огледа се у том што је чланом 46. Уставне повеље утврђена супремација прописа које доносе институције Државне заједнице у односу на прописе држава чланица (што је, по природи ствари, сасвим разумљиво решење), с тим што се том приликом не утврђују који су то прописи Државне заједнице са којима прописи држава чланица морају бити усклађени (што је, мора се признати, ипак тешко разумљиво решење). Но, уколико оставимо по страни очигледну несавршеност решења која садржи Уставна повеља, тада се бар у материји која је предмет анализа у овом раду, са пуном извесношћу може констатовати да су то прописи и стандарди Европске уније. На тај начин редактори Уставне повеље не само што овим принципима и стандардима (под формом општеприхваћених правила међународног права) признају примат над домаћим прописима, већ их и непосредно инкорпоришу у домаћи правни систем утврђујући обавезу усклађености домаћих прописа са тим принципима и стандардима. Иако је, у готово целом свом тексту, Уставна повеља писана тако да оставља довољно простора да се допунским тумачењем да различита садржина стипулисаним одредбама, у овом сегменту она је не само јасна, него не оставља ни мало простора за доградњу и давања нове садржине од стране законодавних тела држава чланица ове Државне заједнице.

У прилог оваквог уставноправног третмана принципа и стандарда Европске уније, поред одредби Уставне повеље, којима се регулише сфера законодавне власти, говоре и одредбе те повеље којима се регулишу надлежности ресорних министарстава, као и начин поступања ресорних министара у вршењу тих надлежности. Том приликом посебан акценат је стављен на обавезу министра да учествује у преговорима и координацији активности с циљем имплементације међународних споразума, укључујући у те активности и уговорне односе са Европском унијом. Из овако утврђене надлежности Министарства за међународне економске односе (Закон о спровођењу Уставне повеље државне заједнице Србије и Црне Горе у члану 18. став 1. тачка 2. говори о "Савезном министарству за економске односе са иностранством", што је језички прецизније одређење овог органа Државне заједнице) произилази да основ његових овлашћења није у предлагању прописа (закона и других аката) којима ће се регулисати материја од значаја за спољнотрговинско пословање, као домаћих прописа, већ рад на имплементацији међународних прописа, у првом реду прописа Европске уније, у домаће прописе, независно од чињенице да ли су у питању прописи тзв. државне заједнице или прописи држава чланица, које чине ту Државну заједницу.

На основу наведеног јасно произилази да се уставноправни оквир спољнотрговинског пословања привредних субјеката Србије и Црне Горе налази у прописима који или имају карактер општеприхваћених правила међународног права или

се испољавају као принципи и стандарди Европске уније. С тим у вези актуелно стање уређености материје од значаја за спољнотрговинско пословање треба сагледавати као транзиторни период. У правцу превазилажења оваквог стања могућа су два решења. Прво је да се досадашњи савезни закони и други прописи примењују као прописи држава чланица, под суспензивним условом да се у року од годину дана, односно до 31. децембра 2003. године, ако је утврђена надлежност држава чланица, од ступања Уставне повеље на снагу, усагласе са Уставном повељом и по том основу са горе наведеним међународним прописима. Друго решење је да надлежни органи држава чланица донесу одлуку о томе да се ови прописи више не примењују.

Имајући у виду укупност решења која собом носи Уставна повеља може се констатовати да ће, под претпоставком поступања у складу са Уставном повељом и законом о њеном спровођењу, међународни прописи бити или у функцији непосредне примене или ће бити имплементирани у домаће прописе и по том основу постати део домаћег законодавства.

Не улазећи овом приликом у правно-политичку анализу опортуности постојања уставноправног решења по коме међународни (дакле страни) прописи имају примат у примени у односу на домаће прописе, са свим импликацијама које из те чињенице могу да проистекну мора се поставити питање реалне садржине норми тог права, које на основу Уставне повеље постаје део важећег правног система Србије и Црне Горе у изузетно важном сегменту тог система који се односи на прописе којима се уређује спољнотрговинско пословање.

Том приликом мора се поћи од претпоставке да редактори Уставне повеље нису *en block* прихватили супремацију страног над домаћим правом, а да том приликом нису имали увида у то каква решења садрже норме тог страног права. Ово преваходно због чињенице реално могућег утицаја на садржину тих норми и специфичности домаћих интереса.

Узимајући у обзир право Европске уније, чије принципе и стандарде, редактори Уставне повеље постављају као основи критериј хармонизације економских система држава чланица, може се уочити да то право утврђује далеко већи степен интеграције привреда држава чланица Европске уније, него што то чини овом Уставном повељом у односу на привредне системе држава чланица ове Државне заједнице.

У том смислу може се са пуном извесношћу констатовати да Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе није сагласна са одредбама важећих прописа Европске уније, којима се утврђују решења од значаја за регулисање односа на тржишту Европске уније, а да је посебно дисонантна у односу на тенденције које се јасно могу сагледати у смеру даљег развоја права Европске уније.

Без улажења у детаље анализе појединих аспеката несагласности решења која су утврђена Уставном повељом у односу на право Европске уније, као најзначајније разлике могу се навести:

- потпуно различит концепт уређења тржишта Европске уније у односу на концепт (ако се о било каквом концепту уопште може говорити) заједничког тржишта у Уставној повељи;

- уређеност и функционисање царинске уније, кроз укидање царина и дажбина које имају такав карактер у односима између држава чланица Уније и увођења јединствене царинске тарифе у односима са трећим државама;

- укидање мера и квантитативних ограничења у промету роба између земаља чланица Европске уније;

- успостављање јединственог монетарног подручја за земље чланице Европске уније и др.

Уместо оваквих и сличних мера од реалног значаја за обављење и унапређење спољнотрговинског пословања, редактори Уставне повеље понудили су нам солуцију по којој ће, као принцип тржишне економије, бити успостављена "либерална спољнотрговинска политика". Колико и у ком сегменту такво решење задовољава интерес и очекивања субјекта спољнотрговинског пословања Србије и Црне Горе је питање на које ће они сами најбоље дати одговор. Са аспекта овог рада, то је обична фраза, која ништа не говори, па чак и не инспирише на конкретну акцију.

Имајући у виду све наведено, мишљења смо да уставноправни оквири утврђени Уставном повељом којима се уређује спољнотрговинско пословање привредних субјеката Србије и Црне Горе у основи не доносе ништа ново у смислу квалитативног мењања постојећег стања. Пре би се рекло да је у питању ретроградна тенденција затварања у сопствене оквире. У том смислу, излаз из постојеће ситуације треба тражити у раду на адекватном и домаћим условима пословања примереном усклађивању домаћих прописа са решењима која постоје као принципи и стандарди међународног пословања, тим пре што то чине сада важећи домаћи прописи. Улога, задатак, па самим тим и одговорност домаће науке и струке су у том смислу незаменљиви и доминантно постављени.

Dragan Kostić, Ph.D.

Professor, MEGATREND University of Applied Sciences, Belgrade

Constitutional Law's Frame of Foreign Business Trade of Economic Entities in Serbia and Montenegro

Summary

The Charter, as fundamental constitutional act of the National Community of Serbia and Montenegro confirms the existence of the common market in regulating economic relations on the territory of Serbia and Montenegro. On the occasion, the Charter sets the principles which will be used in establishing relations on that market.

One of the Charter's main features is establishing the principles regarding the reign of the International Law over the National Law (both the law of the National community and the law of member countries). In that context, the attention is concentrated on the Charter's provisions which state that the principles and standards of the European Union will be directly applied when economics systems of member countries are being adjusted. It may be concluded that the self-will of the national legislative bodies is objectively very limited regarding the regulation of conditions of foreign business trade.

This orientation begins from the high level of perfection of the European Union's institutions and from the fact that the European Union's Law regarding this matter, sets the higher degree of law integration of the European Union's member countries than now, is the case with the law of National Community of Serbia and Montenegro. Also, the orientation presents to the national law science and legal business practice, the need for additional study of the solution that exist in the European Union's Law, in a sense of their adequate implementation in national legal system with respect to the characteristics and needs of national economic entities.

Key words: *charter, the law of European Union, foreign business trade, party autonomy, harmonization*