

он син оставиоца, па ниједна од странака није упућена на парницу. То јасно проистиче из чл. 226 ЗН јер према овој законској одредби, као што смо видели, правоснажност решења о наслеђивању не спречава странке да покрену парницу кад су упућене на парницу па парницу нису повеле, или нису упућене а требало је да буду упућене. Према чл. 234 ЗН у оваквим случајевима правоснажно решење о наслеђивању не везује странке, пошто им је признато право да свој захтев остварују у парници.

2. — Услед изложене разлике у погледу могућности вођења парнице решење о наслеђивању које не везује странке битно се разликује од решења о наслеђивању које странке везује. То решење не стиче својство материјалне правоснажности и као такво не представља коначну одлуку суда о оставинској правној ствари. Решењем о наслеђивању које не везује странке не утврђују се коначно у оставинском поступку између странака по истакнутом основу права из заоставштине која им припадају. Оставинска правна ствар која је била предмет решења о наслеђивању које странке не везује појављује се само као условно и самим тим као неизвесно расправљена. Њена расправљеност је условљена зато што зависи од покретања парнице. Ако парница буде покренута и пресуда донета, за оставинску правну ствар, уколико је у парници расправљена, биће меродавна пресуда а не решење о наслеђивању. Осим тога, правно дејство донете пресуде је реотроактивно, услед чега правно дејство решења о наслеђивању које не везује странке престаје и само ретроактивно. Отуда то решење неће имати никакве вредности за оставинску правну ствар уколико је она у парници расправљена. Међутим, ако парница не буде покренута дејство решења о наслеђивању које не везује странке не престаје, већ се продужава и даље траје. На основу њега се, као и на основу решења о наслеђивању које везује странке, врше потребни уписи у земљишној књизи и предаја покретних ствари које се налазе на чувању код суда.

Драгољуб Петровић

РАТИФИКАЦИЈА МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА И НОВИ УСТАВ

Ратификација међународних уговора је стара установа која је током времена мењала своју сврху и смисао али се одржала до данас. Чак би се могло рећи да добија све већи значај. Стога је она мењала и своју природу те је разумљива несагласност у теорији и о самом појму ратификације. Док је по једнима то унутрашњи акт државе, други сматрају да треба разликовати међународну и унутрашњу ратификацију (1). Овде се не можемо упуштати у разматрање овог теоријског спора који је био значајан и у раду Комисије УН за међун. право на изради правила уговорног

(1) О томе опширније В. Иблер: Протууставна ратификација, „Југословенска ревија за међународно право“, 1956, бр. 2, с. 272.

права. Ово потиче отуда што се ратификација, иако је врши унутрашњи орган државе, сматра као неопходна фаза у настанку међун. уговора, пресудна за његово ступање на снагу. Отуда подједнак интерес који за ратификацију показују и унутрашње и међун. право. У чину ратификације међун. право и међун. заједница виде свечану потврду да државу обавезује уговор који је потписао њен представник. За државу је ово од истог значаја јер се тиме коначно стичу извесна права и обавезе (2). Поред тога ратификација је и вид контроле над радом управе и појединаца који закључују уговоре. У свим овим случајевима се она појављује као елемент сигурности како за државу тако и за ширу заједницу. Управо, овде су ти интереси подударни ако не и истоветни. То је разлог што ратификацију могу захтевати како међународни уговори тако и уставни прописи појединих држава. Но, ово није разлог за поменуто разликовање на међународну и унутрашњу. Поготову што се често меша акт ратификације са ратификационим инструментом (3). Ово је погрешно, јер та разлика постоји и теоријски и практично. Не упуштајући се овом приликом у подробније образложење овог става, истичемо да међун. уговори предвиђају да ће се ратификација извршити сходно уставним прописима сваке уговорнице. Ратификацију врши унутрашњи орган и чини нам се да је ово најважније.

Већ и легитимичан преглед уставних текстова и међун. уговора показује да ратификацију најчешће захтевају уговори а да уставни прописи надлежност за ратификацију (4). На тај начин међун. и унутрашњи прописи чине једну целину. Посебну важност ово добија у нашем веку када многи уставни прописи проглашавају изједначење унутрашњег и међун. права или чак примат међун. права (5), из чега проистиче непосредна примена овог последњег (посебно међун. уговора) од стране унутрашњих органа.

Када је реч о уставима, треба истаћи да се највећи број одредаба односи на надлежност за ратификовање а далеко мање или нимало на поступак и правне последице непридржавања тих прописа (6).

1. — Сва се ова питања постављају и у вези с нашим уставима, који такође познају установу ратификације. Сви наши уставни садржали су про-

(2) У овом раду је реч о уговорима који ступају на снагу ратификацијом а остављамо по страни уговоре за које се не захтева ратификација.

(3) То чини Иблер у наведеном чланку а такође и Waldock, четврти извештај Комисије за међународно право, у свом првом извештају о правилима уговорног права (A/CN. 4/144, 26 March 1962 pp. 64-65). Ово гледиште је усвојила и Комисија на свом XIV заседању (A/CN. 4/148, 3 July 1962, p. 40). Формулација чл. 11 првобитног нацрта правила показује да је реч о ратификационом инструменту. То је задржано и у последњој редакцији Нацрта (чл. 15). Треба, међутим, истаћи да Валдок у томе није до краја доследан. У свом другом извештају он јасно говори о ратификационом инструменту који ће бити „размењен или депонован у складу с уговором“ (A/CN. 4/156, 20 March 1963, Section II, 5, Art. 5, Par. 2 (b), p. 14). Међутим, ранији извештаји (Brierly) су правили ту разлику. Она се нарочито јасно огледа у првом извештају Fitzmaurice-a (A/CN. 4/101, 14 mars 1956, Art. 13. (VIII), p. 14; Art. 21, 1, 2, p. 24).

(4) То је по правилу, али постоје и случајеви кад унутрашње право захтева ратификацију, без обзира на прописе међународног права, о чему ће бити речи на одговарајућем месту.

(5) Опширнији приказ тих схватања даје С. Аврамов: Однос међународног и унутрашњег права у Преднацрту устава, „Архив за правне и друштвене науке“, 1962, бр. 3-4, с. 545-547.

(6) У вези с тим је и питање противуставне ратификације које превазилази оквире овога рада.

писе о њој, а и пракса је врло богата, нарочито после Другог светског рата. У Уставу СФРЈ ратификација добија нови значај. У складу са општим друштвеним развојем измењен је састав Скупштине, што је од значаја за питање надлежности. У том се погледу поставља неколико питања.

То је пре свега питање ограна надлежног за ратификовање међун. уговора. Наши послератни уставни документи показују извесну разноликост у том погледу (7). Одмах се може приметити да је са изградњом уставног система растао и број одредби о ратификацији. Тако је Устав од 1946 садржао само једну одредбу о томе. Чл. 74, т. 9, предвиђао је надлежност Президијума Народ. скупштине ФНРЈ за ратификовање међун. уговора. Међутим, пракса је показала и извесна одступања од иначе јесне одредбе. Како је и Нар. скупштина ратификовала неке уговоре, појавила су се различита тумачења Устава (8). С обзиром да је Президијум био орган Скупштине, сматрало се да и она може да ратификује уговоре, па та ратификација није противуставна, јер није реч о присвајању надлежности од стране ужег тела већ обрнуто (9). Ово као да су потврђивали прописи каснијег Зак. о Президијуму Нар. скупштине ФНРЈ и Правилника о унутрашњој организацији и пословању Президијума. Поменути Закон је предвиђао у чл. 4, т. 12, да Президијум ратификује међун. уговоре „уколико то не врши Народна скупштина ФНРЈ“. Правилник је, пак, предвиђао да уговоре ратификује *Председништво* Президијума, „осим оних који се ратификују на заједничкој седници оба дома Скупштине“. Отуда и закључак да су за ратификовање били надлежни и Скупштина и Президијум (10), мада нема прописа који предвиђају такву надлежност Скупштине. Чини нам се да је немогуће извући такав закључак на основу поменутих текстова јер негативно одређена надлежност Президијума (11) има смисла само поред позитивно одређене надлежности Скупштине. Отуда је строго узев у сагласности са уставом била једино пракса која се ослањала на одредбе чл. 74.

2. — Устав СФРЈ од 7 априла 1963 предвиђа два органа надлежна за ратификацију, што није новина ни у нашој уставној пракси. То су Савезна скупштина и СИБ. Како је та надлежност подељена?

Чл. 164, т. 9, у потпуности преузима одредбу чл. 15, т. 8, Устав. закона о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти од 1953. Та је одредба била истоветна и у Преднацрту устава. На основу ње Скупштина ратификује међун. уговоре „о политичкој и војној сарадњи и међун. уговоре који захтевају доношење нових или мењање важећих закона“. Надлежност је овде одређена према врстама уговора, мада

(7) Та су се питања постављала и у вези са нашим предрагним уставима. На овом месту не можемо да се на њима задржавамо, као ни на уставима других земаља, иако упоредна анализа показује велику разноврсност и богатство форми у овом погледу. Посебно је интересна пракса која врло често одступа и од јасних одредаба устава.

(8) Б. Јовановић, — М. Ђуковић: Ратификација међународних уговора према новом Уставном закону, „Архив за правне и друштвене науке“, 1953, бр. 1—2, с. 101—102.

(9) Опширније о томе Б. Јовановић: Ратификација уговора од стране Народне скупштине ФНРЈ, „Архив за правне и друштвене науке“, 1950, бр. 1, с. 96.

(10) Исто, с. 96—97.

(11) Питање је да ли су Закон о Президијуму и нарочито Правилник могли да мењају уставне одредбе о надлежности.

не постоји критеријум за такво разликовање. Ово нарочито важи за уговоре о политичкој сарадњи јер је свака сарадња и политичка. Ово се разликовање мора чинити јер је очигледно да уставотворац нема намеру да ратификовање свих уговора повери Скупштини. Отуда и мишљење да је реч о најважнијим а не о свим политичким уговорима (12), као што су, на пример, уговори о пријатељству и сарадњи и сл.

Нешто је лакше разликовање уговора по томе да ли захтевају доношење нових или мењање важећих закона. С обзиром да се употребљава реч „закон“ није јасно да ли се мисли и на републичке законе. Ово је важно јер и републике могу да доносе у одређеним областима самостално своје законе. Ова бојазан је умањена чињеницом да је Сав. скупштини дата у законодавном погледу велика надлежност. Ту се свакако подразумевају све три врсте закона. Зато се само теоријски може замислити да би међун. уговор могао да регулише питање из искључиве надлежности републике. Поставља се питање да ли би Сав. скупштина и у том случају била надлежна за ратификовање. Устав о томе не говори, а такође ни Уставни закон ни Преднацрт устава. Овако формулисани текст наводи на помисао да Скупштина може ратификовати само онај уговор који се односи на питање које она регулише законом. Ово је неприхватљиво јер се долази до тога да федерација, једина овлашћена за закључивање међун. уговора и одржавање међун. односа уопште (чл. 160), није у стању да их спроводе у живот, те се долази у ситуацију у којој се налазе многе савезне државе. Свакако да би ствар била јасна да је уместо израза „закон“ употребљен израз „пропис“. На тај би начин Скупштина била надлежна за ратификовање у свим случајевима кад год је у питању несагласност унутрашњих прописа са међун. уговором. Али би она тада добила много већу надлежност у законодавном погледу. Међутим, као што смо већ напоменули, и овако широка законодавна надлежност Скупштине, предвиђена у чл. 120 и 161 Устава, може бити довољна гаранција за усаглашавање међун. обавеза и унутрашњих прописа и за спровођење у живот међун. уговора.

На тај се начин даје и недвосмислен одговор на питање које је поставила досадашња пракса ратификовања конвенција донетих у оквиру Међународне организације рада. Те је конвенције до сада ратификовао углавном СИБ, па чак и када је требало мењати постојеће прописе јер су та питања била регулисана уредбом (13). И ово ће свакако бити избегнуто повећањем законодавне надлежности Скупштине, па неће бити потребно мучити се проширењем појма „закон“, како је то чињено у теорији и пракси МОР (14).

Најтеже је питање који је дом скупштински надлежан за ратификовање. Устав од 1946 није имао потребе да то решава пошто је била пред-

(12) Ово се односило на одредбе Уставног закона али ово не губи од своје важности с обзиром да Устав преузима у потпуности поменуте одредбе. О томе Јовановић—Ђуковић, с. 104—105.

(13) Реч је о Конвенцији о плаћеном годишњем одмору и Конвенцији о заштити ноћног рада жена у индустрији. О томе опширније Б. Влагоев: Учесће социјалистичке Југославије у делу Међународне организације рада, „Југословенска ревија за међународно право“, 1961, бр. 2, с. 318.

(14) Б. Влагоев: Међународне конвенције рада и њихова примена у унутрашњем праву, „Југословенска ревија за међународно право“, 1961, бр. 3, с. 411.

виђена надлежност Президијума, а тек Уставни закон то питање ставља на дневни ред. Ово је питање још од већег значаја данас када Скупштина има пет домова, међу којима Сав. веће има знатно шире одређену надлежност. Чини нам се да у погледу надлежности домова за ратификацију, Устав није довољно одређен. Ратификација се помиње само у чл. 178, ст. 2, у коме се каже да Савезно веће самостално ратификује уговоре „из области међун. политичких односа, народне одбране и државне безбедности“. Ствар би била јасна да се овим исцрпљује надлежност Скупштине на основу чл. 164, т. 9, али је већ на први поглед јасно да то није. Ако би се и узело да су појмови уговора о политичкој и војној сарадњи идентични с појмом уговора из области међун. политичких односа, народне одбране и државне безбедности, што није у потпуности, остаје неодређено ко ратификује уговоре који захтевају доношење нових или измену важећих закона, како наређује чл. 164, т. 9. Слична је била формулација и у Преднацрту. У дискусији о Преднацрту проф. Бартош је сматрао да по тексту Преднацрта ти уговори долазе у надлежност „Скупштине као целине“, а Сав. веће ратификује само оне уговоре за које је то изричито предвиђено и пледира да се то тачно изведе у дефинитивном тексту (15). Сматрамо да се ово гледиште није показало као исправно, јер се у дефинитивном тексту Устава међу пословима које врши Скупштина на заједничкој седници свих већа не помиње ратификација (чл. 180). Могло би се поставити питање да ли је за то надлежно Сав. веће на основу одредбе чл. 178, ст. 5, која предвиђа његову надлежност за све послове из надлежности Скупштине „који нису у равноправном делокругу других већа или у самосталном делокругу код другог већа“. Међутим, ако је тако, онда није било потребно уопште помињати ратификацију у чл. 178 јер би одредба чл. 178, ст. 5, била довољна кад већ није изричитим текстом предвиђена надлежност Сав. већа исто као што је то учињено у чл. 164, т. 9. Овако остаје да се помишља на могућност да ратификовање одређених врста уговора врши и неко друго веће заједно са Сав. већем (изузев уговора наведених у чл. 178, ст. 2), јер може да „доноси законе и друге акте“. Можда је ово остављено пракси, али широко тумачење може да представља одступање од слова Устава.

Ово се питање било поставило и у вези са разграничавањем надлежности Сав. већа и Већа произвођача. Чл. 34, т. 5. Устав, закона предвиђао је надлежност Већа произвођача за ратификовање (заједно са Сав. већем) уговора „из области привреде, рада и социјалног осигурања“. Ова формулација се разликовала од оне у чл. 15, тј. у извесном смислу је била шири а у извесном ужа. Ово је једино исправно тумачити у вези са чл. 15, па сматрати да је Веће произвођача могло да учествује у ратификовању уговора из поменутих области само ако су они захтевали доношење нових или мењање постојећих закона. Иначе би се превазишао оквир чл. 15 (16). Пошто није било других прописа о самосталној надлежности Већа произвођача у погледу ратификовања међун. уговора, могао се у потпуности

(15) М. Бартош: Прописи о међународним односима у Преднацрту устава, „Архив за правне и друштвене науке“, 1962, бр. 3—4, с. 536.

(16) Исто схватање Јовановић — Ђуковић, с. 105—106.

применити пропис чл. 37, ст. 1, Устав. закона, по коме је све послове из надлежности Скупштине, у чијем решавању не учествују оба већа или једно од њих, вршило Сав. веће. Кад је реч о ратификацији, оно је то могло да чини у границама чл. 15 (17).

Као други орган за ратификацију предвиђа се СИБ. Чл. 228, т. 8, Устава предвиђа да СИБ ратификује све међун. уговоре чије ратификовање не спада у надлежност Скупштине. Овим је скоро дословно (само још боље и јасније) преузета одредба Устав. закона и Преднацрта. Из формулације се види да је надлежност негативно одређена, што је наопходно да се не би појавиле празнине. Зато само теоријски значај има дискусија која се води у литератури о томе који је орган (Скупштина или СИБ) редовно надлежан за ратификовање а који изузетно. По једном схватању Сав. скупштина је редовно овлашћена за ратификовање уговора, СИБ изузетно. То се доказује тврђењем да Скупштина ратификује најважније уговоре (18). Други сматрају да је надлежен СИБ редовна а Скупштине изузетна. Наводе да Скупштина ратификује мањи број уговора, тј. само неке врсте уговора (19). Исто питање се може поставити и у вези с нашим новим Уставом. Мишљења смо да се из оваквих формулација не може извлачити закључак о редовној и изузетној надлежности. Анализа текстова показује да је овде реч о подели надлежности између највиших органа федерације. Као критеријум за ту поделу служе врсте уговора. Чини нам се да је она добро извршена. Скупштина као највиши орган власти треба да ратификује најважније међун. уговоре (о политичкој и војној сарадњи), а као највиши законодавни орган уговоре који нису у складу са нашим унутрашњим правом. Остале уговоре треба да ратификује СИБ с обзиром на функције које има и на значај уговора. Чињеница да СИБ ратификује већи број уговора не значи да он има првенствену надлежност, као што се на основу важности уговора то не би могло рећи за Скупштину. Ако би се прихватило да оно има првенствену надлежност, дошли бисмо до закључка да је у одређеним питањима изнад Скупштине! Не треба ни помињати да је то у супротности са читавим уставним системом у коме је тај однос јасно одређен. Тај се закључак не би могао извлачити ни из негативно одређене надлежности. Можда ово баш указује на супротно. Но, и схватање о првенственој надлежности Скупштине је тешко усвојити јер су јасно одређене врсте уговора за чије је ратификовање надлежна Скупштина. Стварности би једино одговарало схватање о подели надлежности, што никако не значи поделу власти између законодавства и извршне власти.

Критеријуми за ову поделу су већ познати. Савесни аналитичари су поставили питање да ли СИБ ратификује све остале уговоре пошто ни у једном тексту нема речи „све“. У вези с тим се поставља питање да ли Скупштина може да ратификује и уговоре који нису поменути у одредбама о њеној надлежности. По трећем схватању, Скупштина мора да ратификује уговоре који су јој стављени у надлежност а остале може. На тај се

(17) Исто, с. 105.

(18) В. Благоев: Учесће социјалистичке Југославије у делу МОР, с. 317. — М. Јездик: Међународно приватно право, I, Београд, 1961, с. 25.

(19) М. Бартош: Међународно јавно право, III, Београд, 1958, с. 228.

начин губе разлике између појединих врста уговора. Неки сматрају да је то могуће, а и пракса је то потврђивала, мада се то није сматрало пожељним (20). Нама изгледа ово неприхватљиво јер су текстови јасни у том погледу. Изричито се помиње да СИБ ратификује уговоре које не ратификује Скупштина а то значи све остале јер ниједан други орган није за то надлежан.

Ово без обзира што се реч „све“ не употребљава. Можда она није употребљена из других разлога, да се не би помислило да је обавезна ратификација свих уговора. О овоме ће бити речи касније. Сумњу не треба да изазива ни употребљена терминологија. Наиме, Уставни закон и Преднацрт су употребљавали појмове „уговор“ и „споразум“. То је дало повода да се дође до закључка да ово није категоризација уговора према њиховој важности већ на „основу материје коју уговори обрађују и њиховог односа према унутрашњем законодавству“ (21). Други су склони били да закључе да СИБ ратификује уговоре које не ратификује Скупштина и све споразуме.

Нама се чини да су оваква гледишта неприхватљива. Очигледно је да се разликовање не чини на основу важности али је пракса показала да употреба назива није доследна ни у погледу исте материје која је предмет регулацисања. Посебно је неприхватљиво разликовање уговора на основу њиховог односа према унутрашњем законодавству јер се то своди на одбачено разликовање према важности. Сви међународни уговори имају исту правну снагу без обзира на назив и форму. Из тих је разлога и Комисија за међун. право усвојила само назив „уговор“ дајући и његову дефиницију у чл. 1, ст. 1, т. а Нацрта правила уговорног права, усвојеног на XIV заседању (22). Зато се може поздравити што текст нашег Устава познаје само назив — уговор јер се тиме отклања непотребна забуна.

3. Позитивноправни текстови не говоре ништа о поступку за ратификацију нити о форми у којој се доноси акт о ратификацији нити о његовој правној снази. У пракси се сматра да овде важи уобичајени поступак за доношење аката органа који врши ратификацију. Из овога би логички проистицало да акти о ратификацији добијају снагу аката које доноси одговарајући надлежни орган. Практично би то значило да код нас ратификовани уговори добијају форму и снагу закона или уредбе (мада то нису једини акти које доносе Скупштина и СИБ). Ово изгледа логично али је правно неодрживо из више разлога. Пре свега, на овај се начин међун. уговори изједначују са унутрашњим правним актима у свему, па имају и њихову правну судбину. То значи да могу бити укинута сваким каснијим актом исте или веће правне снаге. Ово нарочито важи за уговоре које би ратификовао СИБ. У нашем уставном систему ово добија нарочит значај с обзиром на овлашћење Председника Републике да задржи од извршења прописе СИБ (чл. 218, ст. 1), док то не може у погледу аката Скупштине. Исто тако би и Уставни суд могао да одлучује о сагласности ових аката са

(20) Јовановић — Ђуковић, с. 105.

(21) Исто, с. 106.

(22) A/CN. 4/148, 3 July 1962, p. 12.

савезним Уставом и законима. На тај се начин ствара хијерархија између уговора (која би настала и без поменутих новина нашег Устава), што доводи до правне несигурности. Она би била повећана чињеницом да се неки уговори не ратификују. Које је њихово место у хијерархији правних норми? Из тих разлога се ратификовани уговори не изједначају с актима органа који врши ратификацију, без обзира у којој је форми донет акт о њиховој ратификацији. Овоме у прилог говори и одредба чл. 217, т. 3, по којој Председник Републике „издаје исправе о ратификацији међународних уговора“, што јасно показује да се они издвајају од закона и уредби.

У току дискусије о Преднацрту устава често се постављало питање да ли ратификовани међун. уговори подлеже оцени уставности од стране Уставног суда. Мишљења су била веома различита, почев од захтева да се то изричито нагласи у коначном тексту устава, преко схватања да се то подразумева до одрицања такве могућности. Међутим, како Преднацрт тако и Устав су јасни у том погледу. Нема ниједне одредбе која даје такву могућност (23). Питање је да ли је целисходно да Уставни суд и о томе расправља јер међун. уговори, као што смо видели, не могу да се изједначе са појединим унутрашњим изворима права без обзира што се чл. 153 налази у оквиру главе која носи назив „Уставност и законитост“. Овде није уопште реч о оцени уставности и законитости међун. уговора већ о њиховој непосредној примени од стране унутрашњих органа без могућности такве оцене, која се нипошто не може подразумевати. Ово је свакако немомгуће стога што државу могу да обавезују и уговори који ступају на снагу без ратификације, који свакако не могу бити предмет оцене уставности и законитости.

4. — Горња излагања имају своје оправдање само уколико се захтева ратификација. Она се обично предвиђа међун. уговорима. Карактеристично је да таквих одредби нема унутрашњем праву и поред великог интереса за ово питање. Уставни текстови не садрже такве одредбе већ само помињу поједине врсте уговора, али то се чини више ради одређивања надлежности. Свакако да се може узети да је потребна ратификација наведених врста уговора. Међутим, да ли је она потребна за остале врсте уговора које није потребно поменути јер се надлежност одређује негативно? У таквој ситуацији писци се обраћају пракси (24) или на основу ње стварају конструкције.

Код нас се ово поставило у вези са надлежношћу СИБ. Теоријски се то може поставити и за надлежност Скупштине јер се и њена надлежност заснива само за случај да је ратификација потребна. Са становишта унутрашњег права може да се постави питање да ли је ратификација обавезна. Поменути чл. 153 Устава говори само о примени ратификованих уговора. У досадашњој пракси СИБ је ратификовало велики број уговора, чак и неке за које се обично не тражи ратификација (уговори закључени разменом писама). Одлуком о овлашћењу Координационог одбора за доношење

(23) О противуставној ратификацији в. белешку (3).

(24) Јовановић — Ђуковић, с. 106.

решења у пословима из надлежности СИВ од 14 фебруара 1955 (25), свлашћен је Координациони одбор да доноси решења о „одобравању међун. споразума који се не подносе на ратификацију а који немају карактер општинских прописа којима се регулишу права и обавезе грађана и организација (споразуми којима се спроводе у живот или извршују већ ратификовани међун. уговори и други споразуми, којима се привремено уводе у живот трговински споразуми, којима се одређују гранични прелази и сл.)“ Ово неки називају „малом ратификацијом“ или ратификацијом у облику „који је блажи од редовне ратификације“ (26). Наведена одредба показује да није реч ни о каквој ратификацији већ о обичном регистровању одређених врста уговора за које се сматра да није потребна ратификација. То потврђује и сам текст истичући да се ти уговори *не подносе на ратификацију*. Ови се уговори непосредно примењују као и сви унутрашњи прописи, а из наведених примера је очигледно да није реч ни о каквим посебним уговорима (27) већ о акцесорним који служе испуњењу главног уговора па деле и његову судбину, или су у питању привремени уговори или пак уговори који регулишу чисто техничка питања. С друге стране, чл. 23, ст. 2, Уредбе о изменама и допунама Уредбе о организацији и пословању СИВ од 11 јуна 1956 (28) изричито каже да се уредбом ратификују „међун. уговори и други споразуми који имају карактер општинских прописа“. Ово показује да орган надлежан за ратификовање одлучује да ли је ратификација потребна или није.

Питање је да ли је ово најцелисходније, јер се изједначају две ствари које нису идентичне. Наиме, једно је обавезност ратификовања одређених врста уговора а друго одређивање у сваком конкретном случају да ли одређени уговор треба ратификовати и ко је надлежан за то. Прво питање треба решити неким општим актом, најбоље Уставом а друго се неизбежно решава у тренутку када се питање ратификације једног уговора постази. Наравно, прво је претпоставка другог. То практично значи да орган надлежан за ратификацију може само да је изврши или не изврши, с обзиром на своју надлежност, али не може да одређује да ли је она потребна или није. Поставља се питање да ли би о томе могла да одлучује Скупштина као орган који је овлашћен да расправља о свим питањима која се тичу спољне политике и одржавања међун. односа. Чини нам се да унутрашњи прописи не регулишу ово питање стога што постоје различите врсте уговора који нису од подједнаког значаја, па се сматра да је целисходније да се о потреби ратификације изјасни у сваком конкретном случају, тј. приликом потписивања међун. уговора. Пракса заиста показује да се ово питање најчешће решава уговором. Међутим, може се догодити, нарочито код вишестраних уговора, да поједине државе не познају установу ратификације, или бар за одређене врсте уговора. Како се за ступање уговора на снагу обично захтева размена или депоновање ратификационих инструмената, то ће државе које не траже ратификацију обавестити депозитара уговора о томе.

(25) „Службени лист ФНРЈ“, 1955, бр. 7.

(26) М. Бартош: Међународно јавно право, с. 229.

(27) Формално су то уговори.

(28) „Службени лист ФНРЈ“, 1956, бр. 26.

Као што се види, проблеми ратификације су многобројни, многобројнији него одредбе о њима. За њихово решење потребан је прецизан правни механизам да би се олакшао рад надлежним органима. Наши уставни текстови су у највећој мери задовољавали ту потребу. Пракса је показала у којој су мери непотпуности текстова утицале на нормално функционисање система. У пракси су налажене могућности да се отклоне штетне последице тих недостатака. Све бржи темпо развоја међународне заједнице, који се огледа не само у све већем броју држава већ и у све израженијој тежњи ка њиховом интегрисању, доноси и све већи број међународних уговора. С друге стране, Југославија први пут у уставном тексту проглашава начело сарадње и повезивања држава и народа у разним облицима и на разним нивоима, што такође утиче на повећање броја и врста међун. уговора. Поред тога умногоме је измењен састав Скупштине која и даље задржава надлежност за ратификовање међународних уговора. Видели смо како наш Устав регулише ова питања. Чини нам се да у погледу надлежности Скупштине текст није довољно јасан. Имамо утисак да је сва надлежност у том погледу поверена Савезном већу иако се то изричито не наводи. Но, надамо се да ће пракса и овога пута пронаћи најбоља решења, што уставотворцима није увек могло поћи за руком. На то нагоне потребе свакодневног живота држава и међународне заједнице. Нас на то нагони и потреба да се обезбеди несметано функционисање система створеног новим Уставом.

М. Б. Милојевић