

Ђорђе Ђурковић,  
саветник Савезног уставног суда

## МЕСТО МЕЂУНАРОДНОГ УГОВОРА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

*Полазећи од одредбе члана 16. став 2. Устава СРЈ, по којој су међународни уговори који су потврђени и објављени у складу са уставом и општеприхваћена правила међународног права саставни део унутрашњег правног поретка и од одредбе члана 124. став 1. тачка 2. тога устава, по којој Савезни уставни суд одлучује о сагласности закона с Уставом СРЈ и потврђеним и објављеним међународним уговором, аутор се у овом чланку бави одређивањем места међународног уговора у правном поретку СРЈ. Аутор закључује да међународни уговор стоји, на лествици правних аката, изнад савезног закона, али и да међународни уговор не може бити противан Уставу СРЈ. Савезни уставни суд, стога, може оцењивати сагласност међународног уговора с Уставом СРЈ.*

Кључне речи: *Међународни уговор. - Савезни закон. - Устав. - Сагласност.*

Устав Савезне Републике Југославије (1) изричито утврђује - по први пут у нас - да су међународни уговори који су потврђени и објављени у складу са уставом и општеприхваћена правила међународног права саставни део "унутрашњег правног поретка".

Иако је међународни уговор био и за важења Устава СФРЈ из 1974. године саставни део правног поретка земље, тек Устав СРЈ недвосмислено утврђује такво место и значај међународног уговора у правном поретку земље. То да је међународни уговор био и по Уставу из 1974. године саставни део правног поретка СФРЈ исходило је из одредбе члана 210. став 2. тога устава, по којој су судови непосредно примењивали међународне уговоре који су објављени. Као део домаћег права, међународни уговор био је: закон - ако је ратификован законом; подзаконски акт (уредба) - ако је ратификован уредбом Савезног извршног већа.

Несумњиво је да међународни уговор добија, по Уставу СРЈ, посве друго место и значај него што га је имао за важења ранијег устава. То произлази не само из наведеног одређења Устава СРЈ о међународном уговору као делу "унутрашњег правног поретка", него и из одредбе

(1) Члан 16. став 2.

Устава (2) по којој Савезни уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом Савезне Републике Југославије и са потврђеним и објављеним међународним уговорима. Друкчије место и значај међународног уговора у правном поретку СРЈ произлази и из тога што Устав СРЈ - што није био случај с Уставом из 1974. године - јемчи човеку и грађанину не само слободе и права утврђена Уставом СРЈ, већ и слободе и права која признаје међународно право (3). Управо то што Устав СРЈ јемчи слободе и права човека и грађанина која признаје међународно право, најбоље показује да међународни уговор (и општеприхваћена правила међународног права) има много већи значај него што га је имао по Уставу из 1974. године.

То што Савезни уставни суд одлучује, по Уставу СРЈ, о сагласности закона, других прописа и општих аката не само с Уставом СРЈ већ и са међународним уговорима, довољно је за закључак да смо суочени с једним новим значајем и местом међународног уговора у правном поретку земље и потребом преиспитивања схватања која у нас о томе питању постоје.

Уставни суд Југославије није, по Уставу из 1974. године, одлучивао о сагласности закона, другог прописа и општег акта с међународним уговором. Тај суд одлучивао је, кад је реч о закону, само о томе да ли је закон у складу с Уставом СФРЈ. Но, и за важења тога устава Уставни суд Југославије био је суочаван са захтевима за оцењивање сагласности и закона и других прописа и општих аката с међународним уговорима. Стога се је Уставни суд Југославије бавио, у своје време, тим питањем не само у одређеном спору, већ и начелно. По схватању Уставног суда Југославије, ратификован међународни уговор био је подложен оцењивању уставности. Другим речима, Уставни суд Југославије сматрао је да може оцењивати да ли је међународни уговор (ратификован и објављен) у складу с Уставом СФРЈ. При томе је, имајући у виду да је међународни уговор двостран, а, неретко, и вишестран акт, стао на становиште: кад треба оценити да ли је међународни уговор у складу с Уставом СФРЈ, Уставни суд Југославије оцењује, у ствари, акт којим је одређен међународни уговор ратификован: закон о ратификацији, односно Уредбу СИБ-а којом је ратификован одређен међународни уговор. Уставни суд Југославије није, дакле, проглашавао противуставним сам међународни уговор (или поједине одредбе уговора), већ акт о ратификацији којим је ратификован међународни уговор који због нечега није у складу с Уставом СФРЈ. Уколико је међународни уговор био ратификован законом, Уставни суд Југославије утврђивао је да закон о ратификацији, делом или у целини, није у складу с Уставом. С обзиром на одредбе члана 384. Устава из 1974. године о дејству одлуке о неуставности закона, закон о ратификацији морао је бити усклађен с Уставом у року утврђеном тим уставним одредбама. Уколико није био усклађен с Уставом у утврђеном року, Уставни суд Југославије утврђивао је, новом одлуком (тзв. друга одлука) престанак важења закона о ратификацији међународног уговора. Уставни суд Југославије није, дакле, гледано формално, изрицао одлуку којом утврђује да међународни уговор није у складу с Уставом, без обзира на то што је разлог због

(2) Члан 124. став 1. тачка 2.

(3) Члан 10.

којег закон о ратификацији проглашава неуставним могла бити управо противност међународног уговора Уставу. Закон о ратификацији могао је бити проглашен неуставним како због повреде материјалне уставности, тј. због тога је ратификовао један међународни уговор који је противан Уставу, тако и због формалне неуставности. Уколико је међународни уговор који је по оцени Уставног суда противан Уставу био ратификован уредбом СИБ-а, акт о ратификацији уговора био је поништаван, односно укидан, као и сваки други општи акт који није у складу с Уставом или са савезним законом (4).

Уставни суд Југославије није, за важења Устава из 1974. године, одлучивао о томе да ли је савезни закон у складу с потврђеним и објављеним међународним уговором. Становиште Уставног суда било је - ако је постављено питање сагласности савезног закона с међународним уговором - да међународни уговор нема предност у поређењу са савезним законом. Уставни суд Југославије сматрао је да су савезни закон и међународни уговор ратификован законом - савезни закони, закони исте правне снаге. Будући закони исте правне снаге, супротност савезног закона с међународним уговором има се решавати по начелу *lex specialis derogat lex generali*, *lex posteriori derogat lex priori*. Пошто је Уставом из 1974. године било утврђено да Уставни суд Југославије одлучује о сагласности закона с Уставом, то супротност између закона о ратификацији међународног уговора и савезног закона није била разлог за изрицање одлуке о томе да савезни закон није у складу с међународним уговором. За Уставни суд Југославије то је био само случај несклада у правном поретку, који захтева да буде отклоњен. Уставни суд Југославије указивао је на то Скупштини СФРЈ, у складу са његовом функцијом праћења појава од интереса за остваривање уставности и законитости, предлогом да се уочен несклад између савезног закона и међународног уговора отклони делатношћу савезног законодавца. Друкчије је било кад је постављено питање супротности републичког закона с међународним уговором. Уставни суд одлучивао је, у томе случају, да ли је републички закон у супротности с међународним уговором, исто онако како је одлучивао о супротности републичког закона са савезним законом. Другим речима, ако је нашао да је републички закон супротан међународном уговору, Уставни суд Југославије изрицао је то мериторном одлуком, која је републичког законодавца обавезивала на отклањање супротности републичког закона са међународним уговором.

Сагласност других прописа и општих аката с међународним уговором Уставни суд Југославије оцењивао је само ако је међународни уговор био ратификован законом. Та пракса била је заснована на одредбама Устава СФРЈ из 1974. године по којима Уставни суд Југославије одлучује о законитости других прописа и општих аката (5), тј. о томе да ли су прописи и општи акти у складу са савезним законом. Пошто је одлучивао о законитости других прописа и општих аката, разумљиво је што је Уставни суд Југославије одбијао да одлучује о сагласности тих аката с међународним уговором ратификованим уредбом СИБ-а, будући да не одлучује о сагласности прописа и општих аката с уредбом

(4) Документација Уставног суда Југославије.

(5) Члан 375. став 1. тач. 3. и тач. 4.

СИВ-а, као подзаконским актом. Међународни уговор ратификован уредбом СИВ-а био је, дакле, за Уставни суд Југославије подзаконски акт, уредба СИВ-а, акт чија снага, стога, није равна правној снази закона.

По први пут у пракси уставног судства у нас, Савезни уставни суд оцењиваће, дакле, не само о томе да ли је закон, други пропис и општи акт у складу с Уставом СРЈ, већ и о сагласности закона, другог прописа и општег акта с потврђеним и објављеним међународним уговором.

И, као што је већ напоменуто, о новом месту међународног уговора у правном поретку земље најбоље говори одредба Устава СРЈ по којој Савезни уставни суд одлучује о томе да ли је закон, други пропис и општи акт у складу не само с Уставом и савезним законом, већ и с међународним уговором.

Међународни уговор постаје не само део "унутрашњег правног поретка", већ и нешто више од акта који је део унутрашњег правног поретка. Међународни уговор добија, по Уставу СРЈ, значај савезног закона, који, по правној снази, стоји изнад сваког другог, па и изнад савезног закона. Јер, ако је Уставом СРЈ утврђено да Савезни уставни суд одлучује о сагласности закона с међународним уговором, то значи да је тај уговор, по његовој правној снази, изнад закона. Место међународног уговора у правном поретку одређује, дакле, најјасније, управо чињеница што сваки домаћи закон, па и савезни закон, мора бити у складу с међународним уговором. При томе, гледано са становишта надлежности Савезног уставног суда да одлучује о томе да ли је закон у складу с међународним уговором, ваља напоменути да је реч само о оном међународном уговору који закључује, сагласно својим надлежностима утврђеним Уставом СРЈ, Савезна Република Југославија, односно њени органи. Јер, међународне споразуме закључује, сагласно одредби члана 7. Устава СРЈ, и република-чланица СРЈ, у границама надлежности републике, утврђене уставом републике. То значи да Савезни уставни суд неће одлучивати о сагласности закона, другог прописа и општег акта са сваким, већ само с оним међународним уговором који је закључила Савезна Република Југославија. Сагласност закона, другог прописа и општег акта с међународним уговором који је закључила република-чланица СРЈ оцењиваће, разуме се, уставни суд републике-чланице СРЈ. Међународни уговор има речено место у правном поретку земље независно од чињенице што Устав СРЈ (Одељак VI - уставност и законитост) нема, формално, одредбе о томе да закон мора бити у складу не само с Уставом већ и с међународним уговором. Чињеница што одредба Устава СРЈ о надлежности Савезног уставног суда утврђује да тај суд одлучује и о сагласности закона с међународним уговором, говори о томе да закон мора бити у складу и с међународним уговором, независно од тога што одредбе члана 115. Устава СРЈ не говоре о томе. Оцењиваће сагласности закона и са међународним уговором значи, по себи, да је међународни уговор у правном поретку СРЈ акт чија је правна снага јача од правне снаге домаћег закона; да у хијерархији нормативних аката стоји изнад закона земље.

За разлику од времена у којем је важио Устав СРФЈ, данас се морамо сагласити с тим да међународни уговор (ратификован и објављен) има "примат над домаћим правом". О томе за важења Устава из 1974. године није било сагласности. Па, и сама пракса Уставног суда

Југославије, који је одбијао да одлучује о томе да ли је савезни закон противан међународном уговору, значила је да Уставни суд Југославије сматра, имплиците, да међународни уговор нема примат над савезним законом. У то време било је схватања по којима међународни уговор има предност пред сваким домаћим, што ће рећи: и пред савезним законом. Тако је, нпр., Ј. Ђорђевић (6) писао: "У најновијој правној теорији преовлађује мишљење да уговорно (и ратификовано) међународно право обавезује и не може да се мења или укида обичним законом. Уставни суд би имао да пружи подршку уговору у односу на закон". Али, кад говори о примату међународног уговора, Ј. Ђорђевић говори о "примату законом ратификованог међународног уговора у односу на републички/покрајински закон". Не, дакле, и о примату међународног уговора над савезним законом. Б. М. Јанковић (7) сматрао је да из Устава из 1974. излази да се у нашој земљи поштује и мора примењивати примат међународног права заснованог на Повељи УН. Б. М. Јанковић наводи, кад говори о односу међународног и домаћег ("државног") права, пример Француског устава из 1947. године, који међународном уговору даје јачу правну снагу него домаћим законима, члана VI Устава САД, по којем ће тај устав, као и "они закони који ће се од сада доносити, сви склопљени уговори или они који ће бити склопљени у име САД", бити "врховни закон земље". Тиме је у САД, по Б. М. Јанковићу, изједначено домаће и међународно право. По члану 10. Италијанског устава, домаће право усклађује се с општепризнатим прописима међународног права. С. Аврамов (8) сматра да је неприхватљиво становиште о апсолутном примату међународног права, иако је изражена тенденција управо примата међународног права. Р. Марковић и В. Кутлешки истичу да у хијерархији нормативних аката међународни уговори "стоје испред закона земље". Овде неће бити теоријског разматрања о питању односа између међународног уговора и савезног закона. Биће довољно, за сврху овог рада, указивање, само, на схватања о томе. Зато се овде и не чини ни покушај довођења у питање вредности изложених схватања, макар овај текст и не био увек и у свему, сагласан с изложеним схватањима о месту међународног уговора у правном поретку земље. То нарочито онда кад се постави питање односа између међународног уговора и Устава СРЈ. Кад је реч о томе да међународни уговор стоји изнад домаћег закона, ваља рећи да у Савезном уставном суду већ има схватања по којима међународни уговор не стоји изнад домаћег закона, тј. изнад савезног закона. То схватање образлаже се, углавном, тиме што се међународни уговор у СРЈ ратификује законом. Пошто је акт о ратификацији међународног уговора закон, и пошто, по Уставу Савезне Републике Југославије, нема савезног закона чија је правна снага јача од неког другог савезног закона, то, по томе схватању, ни међународни уговор није изнад савезног закона. Али, у Савезном уставном суду има и схватања по којима међународни уговор стоји изнад савезног (и републичког, разуме се) закона.

(6) Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд, 1976, стр. 780.

(7) Проф. др Бранимир Јанковић, *Међународно јавно право*, Београд, "Научна књига", 1974, стр. 12.

(8) С. Аврамов, *Међународно јавно право*, Београд, "Савремена администрација", 1963, стр. 35.

Тешко да се ваљаним разлозима може оспорити да је значење одредбе члана 124. став 1. тачка 2. Устава СРЈ: међународни уговор је, по правној снази, изнад савезног закона. Ако у правном поретку постоји норма с којом нека друга норма мора бити у складу, сигурно је да је реч о две норме неједнаке снаге, о једној "вишој" и једној "нижој" норми. У случају међународног уговора и савезног закона, то значи да је међународни уговор акт јаче правне снаге од правне снаге савезног закона. Више место међународног уговора у хијерархији општих правних норми не исходи, дакле, из одредбе о међународном уговору као саставном делу унутрашњег правног поретка земље, већ управо из оне норме Устава која Савезном уставном суду ставља у надлежност да оцењује да ли је закон сагласан с међународним уговором. То што је међународни уговор "део унутрашњег правног поретка" не би томе уговору давало по себи јачу правну снагу од правне снаге домаћег закона. Унутрашњи правни поредак захтева да норме које га чине буду у складу једна с другом. Ако таквог склада нема, то намеће обавезу да он буде успостављен онда кад је нарушен. Али, из тога што је правни поредак склад општих норми, још не исходи да једна од норми у поретку престаје важити само зато што није у складу с неком другом нормом поретка. Кад настане несклад у правном поретку, кад поредак буде нарушен, нарочито у случају несклада између две норме једнаке правне снаге, постоји обавеза законодавне власти да тај несклад отклони, онда кад је у питању несклад између норми једнаке правне снаге. Делатност уставног суда захтева се само у случају несклада у правном поретку који значи несагласност норме "ниже" с нормом "више" правне снаге. Уставни суд није овлашћен да делује на успостављање нарушеног правног поретка онда када је поредак нарушен због несклада између две норме чија правна снага није једнака. Не би се, дакле, из тога што је међународни уговор "део унутрашњег правног поретка" могло закључити да је међународни уговор изнад савезног закона ако се не би имала у виду одредба Устава по којој закон мора бити у складу не само с Уставом, већ и с међународним уговором. О месту међународног уговора у правном поретку земље може се закључивати само на основу одредбе Устава која Савезни уставни суд овлашћује да одлучује и о томе да ли је закон у складу и с међународним уговором. Само из тога излази да је међународни уговор изнад савезног закона.

Одредбама Одељка VI Устава СРЈ утврђено је да савезни закони, закони република-чланица и сви други прописи и општи акти морају бити сагласни с Уставом СРЈ, а закони, други прописи и општи акти у републици-чланици морају бити сагласни и са савезним законом. Али, ако Савезни уставни суд одлучује и о томе да ли је закон сагласан с међународним уговором, онда се, поводом тих уговора, постављају одређена питања.

Ако закон мора бити сагласан не само с Уставом него и с међународним уговором, поставља се питање да ли то значи да је међународни уговор - бар кад је реч о слободама и правима човека и грађанина - раван, по правној снази, Уставу. То се питање логично поставља. Јер, ако један општи правни акт какав је закон мора бити сагласан с Уставом, али и с међународним уговором, онда би се, формално узето, основано имало закључити да је реч о две норме једнаке правне снаге. Другим

речима, то би значило да су Устав и међународни уговор једнаке правне снаге. Али, то може значити и (само) то да је међународни уговор изнад закона, али да није раван Уставу. У расправама у Савезном уставном суду изражено је мишљење да међународни уговор, ни у којем случају, није раван Уставу; још мање: да је изнад Устава.

Ако је међународни уговор раван Уставу, то би имало значити да се по Уставу СРЈ - за разлику од Устава из 1974. - не допушта оцењивање сагласности међународног уговора с Уставом. Оцењивање сагласности једне норме с другом значи, са становишта судске контроле уставности и законитости, оцењивање сагласности "ниже" норме с "вишом". Отуда, нема оцењивања да ли су две норме исте правне снаге у складу једна с другом - оцењивања које врши уставни суд. Могућан несклад општих норми једнаке правне снаге релевантан је само са вредносном становишта, али не и са становишта оцењивања уставности и законитости општих норми. Зато је посве разумљиво да уставном суду не припада да оцењује сагласност двеју норми једнаке правне снаге, бар не мериторном одлуком у поступку контроле уставности и законитости. Друкчије речено, Савезни уставни суд не би могао оцењивати да ли је међународни уговор у складу с Уставом СРЈ. Такво становиште већ постоји: "... нови устав не предвиђа да је Савезни уставни суд надлежан да оцењује сагласност потврђеног и објављеног међународног уговора са Уставом Савезне Републике Југославије (9)".

Схватање да Савезни уставни суд не оцењује сагласност међународног уговора с Уставом СРЈ било би основано само у случају да је међународни уговор одиста раван Уставу СРЈ. А то схватање није могућно примити, нити се чини основаним. Из тога што Устав међународни уговор ставља изнад закона још не следи (ма колико изгледало, гледано формално, да је то тако) да је међународни уговор раван Уставу и да због тога не долази у обзир да се у судској контроли уставности оцењује да ли је међународни уговор раван Уставу СРЈ. То што Савезни уставни суд одлучује о томе да ли је закон сагласан с међународним уговором, не значи ништа више него то да закон мора бити у складу не само с Уставом, него и с међународним уговором. Али, то не значи да је међународни уговор раван Уставу и да зато није допуштено оцењивати да ли је уговор сагласан с Уставом.

Иако још 1958. године, пре увођења уставног судства у Југославији, у нас се је М. Бартош (10) бавио, посредно, питањем уставности међународног уговора, тј. питањем уставности ратификације међународног уговора. М. Бартош је истицао да је становиште новијих писаца, које "данас преовлађује у међународној литератури", да противуставна ратификација није пуноважна и да повлачи ништавост уговора који је противуставно ратификован. Истина, М. Бартош је сматрао, углавном, да је допуштено оцењивање само формалне уставности међународног уговора, што ће рећи саме ратификације, али не и материјалне уставности међународног уговора. Макар и у томе обиму, М. Бартош није искључивао оцењивање уставности међународног уговора. Он је посе-

(9) Устав СРЈ, Београд, "Службени лист СРЈ", 1922, Напомена приређивача, стр. 74.

(10) Др Милан Бартош, *Међународно јавно право*, III, Београд, "Култура", 1958, стр. 220-234.

бно истакао становиште Комисије УН за међународно право, која је "веома стручно бранила тезу о ништавности противуставне ратификације", што је, и по његовом мишљењу, исправан став. Иако би то становиште било усвојено, ако би се оцењивање уставности међународног уговора svelo само на питање да ли је ратификација обављена у складу с Уставом, и то би значило да оцењивање уставности међународног уговора не долази у питање.

Устав једне суверене земље не може допустити да међународни уговор буде исте правне снаге као и устав, односно искључити могућност оцењивања сагласности међународног уговора с уставом земље. Из појма устава као највишег правног акта једне суверене земље излази, уосталом, да су сви други акти, па били то и међународни уговори које земља потпише, испод устава земље. У противном, то би значило допустити да се устав земље мења међународним уговором. И не само то: пошто међународни уговор закључује извршна власт, то би значило да извршна власт - без обзира на то што међународни уговор ратификује законодавна власт, чије је право и да мења устав - стварно мења устав закључењем међународног уговора. Ма како земља поштовала међународне уговоре, међународно право уопште, не може се допустити да њен устав буде мењан једним међународним уговором. Земља може, ако то међународне обавезе које је примила захтевају, изменити устав. Чини се да обрнуто није могуће, у једној сувереној земљи. Мора се имати у виду, на крају, да је држава, и при закључењу међународног уговора, ограничена сопственим уставом, да може чинити само оно што јој њен устав допушта. Држава не сме, позивајући се на међународно право, кршити свој устав. Ако то, ипак, учини, дужност је уставног суда да каже, у томе случају, да држава крши устав. По једном становишту, нпр., Врховног суда САД (11), "ниједан уговор не може учинити ваљаним акт Конгреса који крши одредбе првих десет амандмана (Bill of Rights)". Врховни суд САД није, истина, у томе случају, оцењивао уставност међународног уговора, већ уставност једног акта домаћег права који је - по оцени Врховног суда - кршио одредбе првих десет амандмана на Устав САД позивајући се на обавезе које су САД преузеле међународним уговором. Па, ипак, Врховни суд САД рекао је, макар и посредно, да ни међународни уговор не може кршити Устав САД. А то значи, како каже Р. Марковић (12), да је могуће тврдити да су међународни уговори, и закони "донесени на основу њих", подложни судском оцењивању уставности.

Признавати (и јемчити) слободу и права која признаје међународно право није исто што и признавати да међународни уговор (међународно право) стоји на истој степеници с уставом. То може значити само највише поштовање међународног права. Ништа мање, али ни ништа више од тога. Не чини се, дакле, да се може примити схватање по којем међународни уговор не подлеже, у СРЈ, судској контроли уставности.

(11) Мр Ратко Марковић, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Београд, "Савремена администрација", 1973, стр. 93.

(12) Мр Ратко Марковић, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Београд, "Савремена администрација", 1973, стр. 93.



Иако Савезни уставни суд одлучује о сагласности закона с међународним уговором, Уставом није изричито утврђено (као кад се оцењује сагласност закона, другог прописа и општег акта с Уставом СРЈ или савезним законом) шта је последица одлуке Савезног уставног суда о противности закона међународном уговору.

Одредбама члана 130. Устава СРЈ утврђено је 1) да одредбе устава републике-чланице СРЈ које по одлуци Савезног уставног суда нису у складу с Уставом СРЈ престају важити после шест месеци од дана кад је та несагласност утврђена, ако у томе року несагласност устава републике-чланице с Уставом СРЈ не буде отклоњена; 2) да закон (односно поједине одредбе закона), други пропис и општи акт који по одлуци Савезног уставног суда није у складу с Уставом СРЈ или савезним законом престаје важити даном објављивања одлуке Савезног уставног суда о томе. Ни одредбе тога члана, као ни друге одредбе Устава СРЈ, не говоре о последици одлуке Савезног уставног суда којом је утврђено да закон није у складу с међународним уговором. Логично је, стога, поставити питање: шта је судбина закона који није у складу с међународним уговором; тј. да ли такав закон престаје важити даном објављивања одлуке Савезног уставног суда о томе.

Из тога што одредбе члана 130. Устава СРЈ не помињу међународни уговор није основано закључити да је последица несклада између закона и међународног уговора друкчија него што је последица несклада закона с Уставом. Ако закон мора бити у складу с међународним уговором, то значи да су последице несклада о којем је реч исте као последице несклада закона с Уставом. То је дух Устава СРЈ о уставности и законитости, о судској контроли уставности и законитости и о последицама одлуке Савезног уставног суда о утврђеној неуставности, односно незаконитости опште норме. Нови Устав СРЈ не познаје друге последице одлуке Савезног уставног суда о неуставности, односно о незаконитости осим оних из одредаба члана 130. тога устава. Стога се чини да је основано закључити: одредба закона која није у складу с међународним уговором престаје важити, као и одредба закона која није у складу с Уставом. Друкчије становиште о томе не изгледа основано. Ако би се стало на друкчије становиште о последици одлуке о несагласности закона с међународним уговором, оно би се могло заснивати једино на граматичком тумачењу Устава; дакле, на непотпуном тумачењу Устава. Дух је Устава СРЈ - као што је речено - да међународни уговор стоји изнад савезног закона у хијерархији правних аката. Отуда, једна норма која није у складу с неком нормом која је изнад ње, не може опстати у правном поретку. Друкчије речено, та норма мора престати важити: онда кад надлежни орган утврди да она није у складу с неком нормом која у правном поретку стоји изнад ње. Одредбе закона који није у складу с међународним уговором престале би, стога, да важе даном објављивања одлуке Савезног уставног суда којом је утврђено да закон није у складу с међународним уговором. Питање последица одлуке о томе да закон није у складу с међународним уговором решено је, мада посредно, одредбама члана 81. Закона о Савезном уставном суду. Тим одредбама наведеног закона прописано је: свако коме је коначним или правноснажним појединачним актом донесеним на основу закона, другог прописа или општег акта за који је одлуком Савезног уставног

суда утврђено да није у складу с Уставом СРЈ, потврђеним и објављеним међународним уговором или савезним законом, има право да од надлежног органа захтева измену појединачног акта.

Међународни уговори ратификовани су, до Устава од 27. априла 1992, законом, а, неретко, и уредбом СИВ-а. По одредби члана 78. тачка 4. Устава СРЈ, "међународне уговоре из надлежности Савезне Републике Југославије" потврђује Савезна скупштина. Ако је, дакле, ратификација међународних уговора које закључи СРЈ у надлежности Савезне скупштине, то значи да се потврда тих уговора има вршити законом. Међународни уговор постаје, ратификацијом, као "део унутрашњег правног поретка" - закон. Истина - закон, али - закон који је јаче правне снаге него други савезни закон.

Стварност је и нове Југославије да део њеног правног поретка представљају не само уговори које СРЈ убудуће закључи, већ и они међународни уговори који су закључени за важења Устава СРФЈ, било да су ратификовани законом, било уредбом СИВ-а. Нова Југославија признаје важност уговора које је закључила "друга" Југославија. Ако закон мора бити у складу с међународним уговором, ако је међународни уговор закон, и ако Савезни уставни суд одлучује о сагласности закона, другог прописа или општег акта с Уставом, међународним уговором и законом, поставља се питање да ли то значи да ће Савезни уставни суд оцењивати сагласност закона, другог прописа и општег акта и с оним међународним уговором који је ратификован уредбом СИВ-а и који, стога - није закон. Савезни уставни суд може одлучивати о сагласности закона, другог прописа и општег акта само с оним међународним уговором који је ратификован законом. Оцењивати сагласност закона с међународним уговором који је ратификован уредбом значило би, пре свега, оцењивати сагласност једне норме више правне снаге с нормом чија је правна снага испод правне снаге норме коју треба оценити. Осим тога, то би значило нешто што је у супротности са самом суштином судске контроле уставности и законитости: оцењивањем да ли је закон у складу с уставом и законом. У природи је судске контроле да оцењује сагласност општих аката с уставом и законом. Судска контрола уставности и законитости не обухвата контролу сагласности, односно несавласности општег акта с подзаконским актом. Оцењивати сагласност закона с међународним уговором значило би, правно гледано, оцењивати сагласност једног закона с подзаконским актом. То није дух Устава, ма како Устав давао велик значај међународном уговору.

Нека од становишта Уставног суда Југославије о међународном уговору имају и данас вредност. То се тиче, пре свега, становишта по којем и међународни уговор подлеже контроли уставности (формалној, али и материјалној). Формално узето, та контрола би обухватала закон, односно уредбу о ратификацији међународног уговора. Судска одлука не би, формално, задирала у одредбе међународног уговора, већ у одредбе акта о ратификацији.

Последица одлуке о неуставности међународног уговора, тј. неуставности акта о ратификацији, била би, како у случају формалне тако и у случају материјалне неуставности - како је говорио М. Бартош - ништавост уговора. Реч је, разуме се, о ништавости са становишта дејства једног уговора у земљи. Уговор би био ништав за нашу земљу -

све док се не отклоне разлози због којих је уставни суд огласио против-  
ним уставу акт о ратификацији међународног уговора.

Данас не долази у обзир схватање Уставног суда Југославије по  
којем је међународни уговор који је ратификован законом раван, по  
правној снази - закону. Јер, упркос томе, суочени смо с једном уставном  
стварношћу: да је међународни уговор изнад закона.

*(Примљено 9. марта 1993)*

*Dr. Đorđe Đurković,  
Counselor, Federal Constitutional Court, Belgrade*

## POSITION OF INTERNATIONAL TREATY IN THE LEGAL SYSTEM OF THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

### *Summary*

Although in the period of validity of the 1974 SFR of Yugoslavia Constitution, international treaty was considered a part of the internal legal order, its significance became much more prominent in the legal order of the present-day Yugoslavia. The position of international treaty is regulated already in art. 10 of the FR of Yugoslavia Constitution, by which freedoms and rights of man and the citizen are guaranteed by the FR of Yugoslavia which are otherwise recognized by international law. Moreover, the Federal Constitutional Court decides, according to art. 124, paragraph 1, sub-paragraph 2 of the same Constitution, not only whether a federal or republic laws are concordant to the Constitution, but also to international treaties. In such a way treaty is above all domestic law, and above a federal law, too.

International treaty as a component part of legal order of the FR of Yugoslavia, however, is not at the same level with the Constitution, regardless of the fact that a law must be in concordance to a treaty, too. A treaty, namely, has to be of such a character because it is a part of internal order, but that predominance of the treaty over a federal law does not amount to its being equal to the latter. A treaty also is subject to assessing its constitutionality, which is done by mentioned Court. A federal law in discord with confirmed and published international treaty shall cease to be valid on the ground of a decision of the Court finding the above fact, on the day of making public the decision of the Federal Constitutional Court.

**Key words:** *International treaty. - Position in internal law. - Constitutionality of a treaty. - Constitutional Court.*

*Đorđe Đurković,  
conseiller du Tribunal Constitutionnel Fédéral*

## LA POSITION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DANS LE SYSTÈME JURIDIQUE DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DE YOUGOSLAVIE

### *Résumé*

Bien que, même lorsque la Constitution de 1974 était en vigueur, les instruments internationaux aient fait partie du droit national, dans le système juridique de la

République Fédérale de Yougoslavie, il sont beaucoup plus importants et ils occupent une position beaucoup plus importante par rapport à l'ordre juridique de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie. La position des instruments internationaux dans le système juridique de la République Fédérale de Yougoslavie découle déjà de la disposition de l'article 10 de la Constitution de la R.F.Y. aux termes de laquelle la R.F.Y. reconnaît et garantit les libertés et les droits de l'homme et du citoyen reconnus par le droit international. La disposition de l'art. 124, par. 1, point 2 de la Constitution de la R.F.Y. témoigne de manière plus éloquente encore de la position des instruments internationaux dans le système juridique de la R.F.Y. Aux termes de cette disposition, le Tribunal Constitutionnel Fédéral décide non seulement de la conformité de la loi (fédérale, républicaine) à la Constitution de la R.F.Y., mais aussi de sa conformité aux instruments internationaux déjà confirmés et publiés. Si la loi doit être conforme non seulement à la Constitution de la R.F.Y., mais aussi aux instruments internationaux, cela démontre que l'instrument international passe avant toutes les lois nationales, et même avant toutes les lois fédérales.

Les instruments internationaux, en tant que partie intégrante de l'ordre juridique de la R.F.Y., ne sont cependant pas, de par leur force, au même niveau que la Constitution de la R.F.Y., bien que la loi puisse être conforme aussi aux instruments internationaux. Justement en raison du fait qu'il fait partie de l'ordre juridique de la R.F.Y., l'instrument international doit être conforme à cette Constitution. Le fait que l'instrument international ait une force juridique plus grande que la loi fédérale ne signifie pas que l'instrument international est au même niveau que la Constitution de la R.F.Y. Étant donné qu'il fait partie de l'ordre juridique interne et qu'il doit être conforme à la Constitution de la R.F.Y., cela signifie que l'instrument international, bien qu'il soit supérieur à la loi fédérale est soumis lui aussi à l'évaluation de la constitutionnalité par le Tribunal constitutionnel fédéral. La loi fédérale qui n'est pas conforme aux instruments internationaux confirmés et publiés (c'est-à-dire certaines dispositions de la loi fédérale, et aussi de la loi de la république-membre) cesse d'être en vigueur, aux termes de la décision du Tribunal Constitutionnel Fédéral qui a établi que la loi fédérale (ou une autre loi) n'est pas conforme aux instruments internationaux, et cette décision entre en vigueur le jour de la publication de la décision du Tribunal Constitutionnel Fédéral sur la non conformité de la loi fédérale aux instruments internationaux confirmés et publiés.

Mots clé: *Instrument international. - Loi fédéral. - Constitution. - Accord.*