

**ZAKLJUČIVANJE I IZVRŠAVANJE MEĐUNARODNIH
UGOVORA U PRAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE,
CRNE GORE I HRVATSKE***Apstrakt*

U radu se razmatra pitanje načina kako je regulisano zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora u pravnom sistemu tri susedne države: Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Hrvatske. Normativni okvir analize predstavljaju relevantne odredbe ustava i zakona kojima je regulisano zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Najpre se naglašava značaj međunarodnih ugovora i značaj načina regulisanja njihovog zaključivanja i izvršavanja. Potom se ukazuje na mesto koje međunarodni ugovori imaju u pravnim sistemima ovih država. U glavnom delu rada se analiziraju zakoni kojima je regulisana procedura zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora u ovim državama. Cilj rada je sagledavanje sličnosti i razlika u načinu regulisanja odnosa prema međunarodnim ugovorima, kao i proceduri zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. Posebno se ukazuje na sličnosti i razlike između dve države koje su u procesu integracija u Evropsku uniju i Hrvatske koja je već članica EU. U zaključku se konstatuje postojanje više zajedničkih karakteristika, ali i izvesnih razlika.

Ključne reči: *međunarodni ugovori, zaključivanje međunarodnih ugovora, izvršavanje međunarodnih ugovora, odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska.*

* Naučni savetnik. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, dtodic@ymail.com. Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ (broj 179029), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije, za period 2011–2017. godine.

1. Uvod

Iako bi se o načinu kako se prema međunarodnim ugovorima odnose pojedini pravni sistemi moglo raspravljati na različite načine opšti teorijski okvir određen je, značajnim delom, kroz prizmu odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava.¹ Normativni okvir ovih odnosa najčešće je definisan odredbama najviših pravnih akata pojedinih država (ustavi). Potreba pravnih sistema za regulisanjem odnosa prema međunarodnim ugovorima može se vezivati za nekoliko okolnosti. Opštom bi se mogao smatrati porast broja i značaja međunarodnih ugovora u savremenim globalizacijskim uslovima. Ukazuje se i na činjenicu da način kako je ovo pitanje regulisano može da bude od značaja za stanje u različitim oblastima unutrašnjeg prava, u zavisnosti od predmeta regulisanja. U tom smislu način kako je regulisano zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora može da ima karakter prethodnog sistemskog pitanja. Više je konkretnijih pitanja o kojima se u literaturi često raspravlja. Pored načina izražavanja pristanka na obvezivanje međunarodnim ugovorom,² okolnosti koje utiču na sudbinu i praktičan odnos prema međunarodnom ugovoru, kao i obezbeđivanje uslova za potpunu primenu i poštovanje međunarodnih obaveza zaokupljaju pažnju istraživača.³ Naravno, u širem smislu govoreći, odnos prema međunarodnim ugovorima trebalo bi vezivati za funkcionisanje celoku-

¹ Za šire v. npr. B. Krivokapić, „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava“, *Strani pravni život* br. 2/2013, 59–103; M. Kreća, „Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava“, <http://www.ius.bg.ac.rs/Naucni/Razvoj%20pravnog%20sistema%202006/01%20-%20Projekat%202006-3.pdf>, 2.2.2018; U literaturi se ukazuje i na tendenciju pre naglašavanja značaja podele na monističku i dualističku koncepciju u tumačenju odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava. V. P. Verdier, M. Versteeg, „International Law in Domestic Legal Systems: An Empirical Perspective“, *ASIL Proceedings* 108/2014, 376–382.

² Govori se o evoluciji u načinu prihvatanja međunarodnih obaveza. To uključuje i davanje pristanka na više neformalan način (prihvatanje obavezivanja na osnovu odluke organa ustanovljenog multilateralnim ugovorom. Takođe, neki međunarodni multilateralni ugovori u oblasti životne sredine sadrže odredbe kojima se omogućava njihovim organima (COP, MOP) da donose odluke koje kasnije proizvode određene obaveze za države članice, a koje nisu bile dogovorene u vreme usvajanja ugovora. M. Fitzmaurice, „The practical working of the Law of Treaties“, in: *International Law*, (ed. Malcolm Evans), Oxford University Press, 2014, 173.

³ Ovo pitanje se u literaturi povezuje različitim činiocima i kriterijumima za procenu njihove efikasnosti. U tom smislu se u pojedinim oblastima govori i o reformi celog sistema međunarodnih ugovora i upravljanja koje na zasnovano na međunarodnim ugovorima. Za prikaz nekih otvorenih pitanja i problema u primeni međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine v. u: D. Todić, „Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne)efikasnosti“, *Strani pravni život* 2/2017, 47–58.

pnog pravnog sistema jedne zemlje sa povratnim spregama u odnosu na politički sistem, privredu zemlje, međunarodne odnose, itd. Odnos prema međunarodnim ugovorima i način zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora mogu biti povezani i sa evropskim integracijama posredstvom različitih veza. Ovo, pre svega, zbog činjenice da članstvo u Evropskoj Uniji (EU) podrazumeva i regulisan status u odgovarajućim međunarodnim ugovorima.⁴ U nekim oblastima su veze između normi tzv. sekundarnog prava EU i međunarodnih ugovora posebno naglašene što za države koje se nalaze u procesu EU integracija može imati poseban značaj.

U ovom članku se analiziraju način kako je regulisano zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora u tri susedne države: Bosne i Hercegovine (BiH), Crne Gore (CG) i Hrvatske (HR). Za osnovu uporedne analize uzete su ustavne odredbe, kao i relevantne odredbe zakona kojima su regulisani oblast zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. U radu se razmatraju sličnosti i razlike u propisima država koje su obuhvaćene analizom, a posebno između RH koja je već članica EU i ostalih država. Za kriterijume poređenja uzeti su način kako je regulisano pitanje mesta međunarodnih ugovora u pravnom sistemu ovih država, kao i neki elementi procedure zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora (izvori prava, definicije pojedinih pojmova, nadležnost, pravo inicijative, sadržaj osnove za pregovore, obaveza pribavljanja mišljenja drugih subjekata, način regulisanja obaveza u vezi sa izvršavanjem međunarodnih ugovora, itd).

2. Mesto međunarodnih ugovora u pravnom sistemu tri države

Kako je već naznačeno, pitanje mesta koje međunarodni ugovori imaju u pravnom sistemu pojedinih država razmatra se u okviru različitih konceptijskih pristupa a ustavi pojedinih država ovo pitanje regulišu na različit način. Hisashi procenjuje da se, u praksi većine zemalja, opšte međunarodno pravo i međunarodno običajno pravo smatraju delom unutrašnjih pravnih sistema tih zemalja. Međutim, što se tiče međunarodnog ugovornog prava, t.j. mesta pravnih normi stvorenih bilateralnim i multi-

⁴ Za neke naznake o ovom pitanju v. u: D. Todić, „Međunarodni ugovori, uslovi za članstvo u Evropskoj uniji i Republika Srbija“, *Evropsko zakonodavstvo* 51/2015, 34–53.

lateralnim ugovorima, ustavna praksa pojedinih država je različita.⁵

U sva tri ustava koji su predmet analize sadržane su odredbe kojima se zauzima pozicija u odnosu na pitanje mesta međunarodnih ugovora u pravnom sistemu. Tako npr. Ustav CG⁶ propisuje da su međunarodni ugovori sastavni deo „unutrašnjeg pravnog poretka“ i imaju primat nad „domaćim zakonodavstvom“ (čl. 9).⁷ Osim toga, Ustav govori i o „opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava“ koja su sastavni deo unutrašnjih pravnih poredaka. Ustav BiH⁸ govori o „opštim načelima međunarodnog prava“ koja su deo unutrašnjeg pravnog poretka, a u skladu sa čl. II. tač. 2. „prioritet nad svim drugim zakonima“ ima Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje EKLJP).⁹ Da međunarodni ugovori (koji su „sklopljeni i potvrđni u skladu sa Ustavom“) čine deo unutrašnjeg pravnog poretka i da su oni „po pravnoj snazi iznad zakona“ predviđa i Ustav Republike Hrvatske (čl. 134. Ustava RH).¹⁰

⁵ O. Hisashi, „Problems of Interaction Between the International and Domestic Legal Orders“, *Asian Journal of International Law* 5/2015, 251. Za šire o odnosu prema međunarodnom pravu v. i u: L. Bodnar, „Constitution, International Treaties and Contracts“, *Acta Juridica Hungarica* 3-4/2002, 279–290. B. Sinani, S. Mehmeti, „The Legal Position of International Treaties in the Constitutional Order of the Republic of Macedonia“, *Acta Universitatis Danubius Juridica* 3/2014, 37–50. F. Korenica, D. Doli, „The Relationship between international treaties and domestic law: A view from Albanian Constitutional law and practice“, *Pace International Law Review* 24/2012, 92. i dalje. M. F. Matyunin, „Correlation between the Russian Constitution and the International Treaties“, *Actual Problems of Economics and Law* 1/2014, 231–235. H. Vallikivi, „Statues of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution“, *Juridica International* 6/2001, 222–232.

⁶ *Službeni list CG*, br. 1/2007, 38/2013.

⁷ U skladu sa ovim, Ustavni sud odlučuje, između ostalog, i o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima (čl. 149).

⁸ http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, 19.1.2018. Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i *Službeni glasnik BiH*, br. 25/2009 - Amandman I)

⁹ Kada govori o nadležnosti Ustavnog suda, Ustav BiH propisuje da se ona odnosi, između ostalog, i na pitanja saglasnosti nekog zakona sa EKLJP i njenim protokolima, ili „u pogledu postojanja i delokruga nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je od značaja za odluku suda“ (čl. VI, st. 3. tač. c). Za šire o izvesnim kontroverzama u vezi sa tumačenjem mesta koje međunarodni ugovori imaju u pravnom sistemu BiH, v. u: N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Konrad Adenauer“, Sarajevo, 2012, 38. i dalje.

¹⁰ *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014. U delu koji se odnosi na nadležnost Ustavnog suda, Ustav ne spominje međunarodne ugovore na poseban način već propisuje da Ustavni sud RH odlučuje, između ostalog, i o suglasnosti zakona s Ustavom (čl. 125). Za šire v. u: D. Rudolf, „Pravni poredak Republike Hrvatske – monistička teorija primata međunarodnog prava?“, in: *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, (ed. Marko Novaković), Belgrade 2013, 913–931.

3. Elementi od značaja za proceduru zaključivanja i izvršavanje međunarodnih ugovora

a) U pogledu izvora prava od značaja za zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora najpre bi trebalo imati u vidu da su sve države, o kojima je ovde reč, članice Bečke konvencije o ugovornom pravu i to po osnovu sukcesije u odnosu na bivšu SFR Jugoslaviju.¹¹ Takođe, sve tri države imaju posebne zakone kojima se reguliše oblast zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. Prva je ovaj zakon, Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, donela RH¹² (dalje skraćeno ZSIMU-HR). Potom je u BiH donet Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora¹³ (dalje ZPZIMU-BiH),¹⁴ i, na kraju, u CG Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora¹⁵ (dalje ZZIMU-CG).

Pored ustavnih odredbi,¹⁶ odredbi Bečke konvencije, i odredbi zakona koji regulišu zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora, u detaljnijoj raspravi bi trebalo imati u vidu i karakteristike pravnog i političkog sistema svake države pojedinačno. Zatim, za zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora mogu biti od značaja i odredbe nekih drugih propisa u oblasti državne uprave. Posebno mesto imaju poslovnici vlada i najvišeg zakonodavnog tela koji detaljnije regulišu pravila zakonodavne procedure, uključujući i neke elemente procedure koja se odnosi

¹¹ *Službeni list SFRJ* – Međ. ugovori i drugi sporazumi, br. 30/72. Svoj status u Bečkoj konvenciji najranije je regulisala RH (1992), zatim BiH (1993), potom SR Jugoslavija (2001), što je kasnije Republika Srbija preuzela kao svoj datum sticanja članstva u ovom međunarodnom ugovoru. Članstvo CG se vodi od 2006. godine, što je vezano za godinu proglašenja nezavisnosti ove države. V. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en, 30.1.2018. Detaljnije o Konvenciji v. kod: D. Dimitrijević, S. Đorđević, *Pravo međunarodnih ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.

¹² *Narodne novine*, br. 28/1996.

¹³ *Službeni glasnik BiH*, br. 29/2000, 32/2013.

¹⁴ Na Bečku konvenciju o ugovornom pravu (1969) eksplicitno se upućuje jedino u zakonskom tekstu BiH i to tako što je u članu 2. Zakona na opšti način propisano da se „na odnose koji ovim zakonom nisu uređeni, primenjuju ... opša pravila međunarodnog običajnog i međunarodnog ugovornog prava i odredbe Bečke konvencije o ugovornom pravu ...“

¹⁵ *Službeni list CG*, br. 77/2008.

¹⁶ Za analizu rešenja koja su predviđali srpski i jugoslovenski ustavi, kao i Ustav Državne zajednice Srbija i Crna Gora v. u: M. Milojević, „Constitutional competence for conclusion and enactment of international treaties“, *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, 3, 1/2005, 1–15.

na međunarodne ugovore.¹⁷

b) Ispitivanje sličnosti i razlika između propisa u tri države podrazumeva i sagledavanje načina definisanja značenja pojedinih pojmova. U tom smislu odmah se uočava da zakoni koji regulišu postupak zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora u RH i CG, za razliku od zakona u BiH, sadrže i posebne delove u kojima je definisano značenje pojedinih pojmova. Kada se radi o pojmu „međunarodni ugovor“ zakon u RH sadrži vrlo detaljnu definiciju ovog pojma,¹⁸ a definisani su i pojmovi „dvostrani međunarodni ugovor“ i „mnogostrani međunarodni ugovor“ (čl. 2, tač. 1-4). Slična uopštena definicija pojma „međunarodni ugovor“ sadržana je u članu 2. ZZIMU-CG.¹⁹ Inače, u kontekstu potvrđivanja međunarodnih ugovora zakoni pojedinih država razlikuju nekoliko kategorija međunarodnih ugovora.²⁰ Osim toga, zakoni u RH i CG definišu i

¹⁷ Ovome bi trebalo dodati i propise u različitim oblastima koje su predmet regulisanja pojedinih međunarodnih ugovora, budući da proces potvrđivanja i primene može biti uslovljen i specifičnim rešenjima koja sadrže ti propisi. Ovo posebno kada je način regulisanja pojedinih pitanja povezan sa predmetom regulisanja nekog međunarodnog ugovora i, eventualno, podrazumeva izmene i dopune nekih unutrašnjih propisa. U detaljnijoj analizi bi, takođe, trebalo uzeti u obzir i sudsku praksu.

¹⁸ Najpre se u čl. 2, tač. 1. daje opšta definicija. Pod pojmom „međunarodni ugovor“ se podrazumeva „sporazum - utemeljen na sukladnom očitovanju najmanje dvaju međunarodnopravnih subjekata - koji je uređen međunarodnim pravom i koji je u pisanom obliku, bez obzira na to je li sadržan u jedinstvenoj ispravi ili u dvjema ili više međusobno povezanih isprava i neovisno o njegovu nazivu, kojega Republika Hrvatska sklapa s jednom ili više država, jednom ili više međunarodnih organizacija odnosno jednim ili više ostalih međunarodnopravnih subjekata.“ Potom se značenje „međunarodnog sporazuma“ eksplicitno daje i sledećim ugovorima ili delovima ugovora 1) međunarodnom ugovoru koji je ustavni akt međunarodne organizacije, 2) međunarodnom ugovoru koji je usvojen u krilu međunarodne organizacije, 3) međunarodnom ugovoru koji je usvojen na međunarodnoj konferenciji, 4) prilogu ili nekom drugom dodatku međunarodnom ugovoru koji je sastavni deo toga međunarodnog ugovora, 5) delu usvojenog međunarodnog ugovora ako taj međunarodni ugovor predviđa da se dotičnim delom država može vezati naknadno, i 6) ugovorima iz čl. 22. Zakona (misli se na određene odluke i akte o potvrđivanju međunarodnih ugovora kojima se Narodna banka Hrvatske zadužuje).

¹⁹ Pod „međunarodnim ugovorom“ se podrazumeva ugovor koji CG „zaključuje u pisanom obliku sa jednom ili više država ili sa jednom ili više međunarodnih organizacija, regulisan međunarodnim pravom, sadržan u jednom ili više međusobno povezanih dokumenata, bez obzira na njegov naziv (sporazum, konvencija, pakt, povelja, konkordat, protokol, memorandum, deklaracija).“ Zakon govori i o „drugim aktima“ koje međunarodne organizacije, asocijacije ili institucije donose u skladu sa međunarodnim ugovorom, koji je obavezujući za CG, i koji stupaju na snagu saglasno odredbama tog ugovora i ovog zakona (čl. 31).

²⁰ Na primer, ZZIMU-CG razlikuje tri vrste međunarodnih ugovora koje potvrđuje Skupština. To su: međunarodni ugovori koji zahtevaju donošenje novih izmena važećih zakona, međunarodni ugovori koji se tiču pristupanja političkim ili vojnim savezima i međunarodni ugovori čijim je odredbama izričito predviđeno njihovo potvrđivanje (čl. 14). ZSIMU-RH razlikuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmenu zakona, međunarodne ugovore vojne i političke naravi i međunarodne ugovore koji finansijski obavezuju RH (čl. 18). Inače, trend proširenja liste međunarodnih ugovora za koje se traži odobrenje zakonodavnog tela vezuje se za period nakon II svetskog rata. P. Verdier, M. Versteeg, 377.

šta se ne smatra međunarodnim ugovorom. Iako postoje izvesne razlike, zajednički element ovih definicija je da se radi o međunarodno-pravnim aktima kojima se ne preuzimaju nove obaveze. U slučaju hrvatskog zakona posebno su spomenuti i „međunarodni akti, ... koji prethode sklapanju međunarodnih ugovora“ (čl. 3, tač. a), a u crnogorskom zakonu se govori o „administrativnim međunarodnim ugovorima“.

I definicije nekih drugih pojmova sadržane su u zakonima u RH i CG, za razliku od zakona u BiH. Među ovim su i pojmovi „sklapanje“, „zaključivanje“, „potvrđivanje“, itd. Tako se u RH pod „sklapanjem“ podrazumevaju „sve radnje u postupku nastanka međunarodnih ugovora, osim potvrđivanja.“ (čl. 2. t. 10. ZSIMU-RH). Slično i u slučaju ZZIMU-CG (čl. 4. t.1). Pojam „potvrđivanje“ definisan je u hrvatskom zakonu kao „odgovarajući postupak i odluka Sabora RH o pristanku RH da bude vezana međunarodnim ugovorom, na temelju koje RH daje taj pristanak i na međunarodnoj razini.“ (čl. 2. t. 11). U zakonu CG ovaj pojam je nešto jednostavnije definisan tako da on „podrazumijeva donošenje zakona kojim se izražava pristanak CG da bude vezana međunarodnim ugovorom.“ (čl. 4, tač. 3). Međutim, pojam „izvršavanje međunarodnih ugovora“ nije definisan ni u jednom od tri zakona.

c) Sve tri države su regulisale pitanje nadležnosti za sprovođenje različitih aktivnosti u okviru procesa zaključivanja i potvrđivanja međunarodnih ugovora. Tako je članom IV Ustava BiH predviđeno da je Parlamentarna skupština nadležna, između ostalog, i za „odlučivanje o pristanku na ratifikaciju ugovora.“ Istovremeno, članom V je propisano da je Predsedništvo nadležno, između ostalog, i za: „pregovaranje o zaključenju međunarodnih ugovora BiH, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora.“ (tač. d).²¹

Zaključivanje međunarodnih ugovora u nadležnosti je Vlade CG (čl. 100, tač. 4. Ustava), a potvrđivanje međunarodnih ugovora spada u nadležnost Skupštine CG (čl. 82, tač. 17). Sklapanje međunarodnih ugovora u RH je u nadležnosti, „ovisno o naravi i sadržaju međunarodnog ugovora“, Hrvatskog sabora, Predsednika Republike i Vlade RH (čl. 132. Ustava). Međunarodne ugovore koji ne podležu potvrđivanju Hrvatskog sabora sklapa Predsednik Republike na predlog Vlade ili Vlada RH (čl. 133, st. 4).

²¹ Ustav daje mogućnost da entiteti mogu sklapati sporazume s državama i međunarodnim organizacijama, ali za to im je potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine. Međutim, predviđeno je da Parlamentarna skupština može zakonom urediti da takva saglasnost, za određene vrste sporazuma, nije potrebna (čl. III, tač. 2.d). Za više informacija o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora sa stanovišta uloge državne uprave v. u: V. Đurić, N. Vranješ, „Poslovi državne uprave u oblasti zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 7/2017, 103. i dalje.

d) Širok je krug subjekata koji mogu dati inicijativu za pokretanje postupka za zaključivanje međunarodnih ugovora u BiH. To su institucije BiH, entiteti, kantoni i druge regionalne i lokalne zajednice, te preduzeća, ustanove, nevladine organizacije i druga pravna lica iz područja svoga delovanja (čl. 4, st. 1. ZPZIMU-BiH). Ipak, ključnu ulogu u tome imaju ministarstva BiH u čiji delokrug rada spadaju pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom, kao i Vijeće ministara, koje utvrđuje predlog za pokretanje postupka za vođenje pregovora radi zaključivanja međunarodnog ugovora (st. 2-4). Na kraju ove faze postupka konačnu odluku o poretanju postupka za vođenje pregovora radi zaključivanja međunarodnog ugovora donosi Predsedništvo BiH (čl. 6).

U slučaju CG, a prema odredbama čl. 5. ZZIMU-CG, postupak za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnog ugovora pokreće Vlada CG. Ona to može učiniti po sopstvenoj inicijativi ili na predlog organa državne uprave koji utvrđuje da sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama treba urediti određena pitanja.²² Osim toga, Vlada „može“ da pokrene postupak za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnog ugovora i na osnovu inicijative Predsednika CG ili Skupštine CG. U slučaju RH, inicijativu za pokretanje postupka mogu dati državna tela iz područja svoga delokruga (čl. 6. ZSIMU-RH), ali odluku o pokretanju postupka donosi predsednik Republike, odnosno Vlada RH (čl. 7).

e) U daljem postupku zaključivanja međunarodnih ugovora zakoni u sve tri države predviđaju da su nadležni organi u obavezi da pripreme „osnovu za vođenje pregovora radi zaključivanja međunarodnog ugovora“ (čl. 4, tač. 3–5. ZPZIMU-BiH, i čl. 6. ZZIMU-CG), odnosno „osnovu za vođenje pregovora i sklapanje međunarodnih ugovora“ (čl. 7. ZSIMU-RH). Obavezan sadržaj ovog dokumenta preciznije je regulisan u sve tri zakona i podrazumeva sledeće elemente: ustavni osnov, razloge zbog kojih se predlaže zaključivanje ugovora, nacrt međunarodnog ugovora, sastav delegacije za pregovore, ocenu potrebnih finansijskih sredstava za izvršenje ugovora i način njihovog obezbeđivanja.²³ Zakon u CG propi-

²² Organ državne uprave može pokrenuti inicijativu samostalno („u vršenju poslova iz svoje nadležnosti“) ili po inicijativi koja može da potekne od drugog državnog organa, privrednog društva ili drugog pravnog lica.

²³ Kada se govori o zajedničkim elementima koji čine obavezan deo ovog dokumenta, kao i razlikama između tri zakona, trebalo imati u vidu da hrvatski zakon razlikuje osnovu za vođenje pregovora i sklapanje međunarodnih ugovora (čl. 7. ZSIMU-RH), od predloga za potvrđivanje međunarodnog ugovora (čl. 16). Crnogorski zakon, kada govori o potvrđivanju zakona, u članu 16. govori o „obrazloženju predloga zakona.“ U ZPZIMU-BiH se, kada se radi o predlogu zakona o potvrđivanju, posebno govori o „detaљnom obrazloženju Vijeća ministara BiH o potrebi i uslovima zakљučivanja predmetnog ugovora u skladu sa čl. 3. i 7. ovog zakona“ (čl. 15, st. 2).

suje dodatne obavezne delove predloga osnove kada se radi o ugovoru kojim se definišu ili preuzimaju finansijske obaveze ili na osnovu kojih se utvrđuje učešće CG u međunarodnim fondovima ili drugim kreditnim institucijama (čl. 16. ZZIMU-CG). U slučaju RH, propisano je da odluka o pokretanju postupka za sklapanje određenih međunarodnih ugovora o zajmovima i/ili o jemstvima mora, uz ostalo, sadržavati i odluku o zaduženju nadležnog tela domaće pravne osobe te o obavezi povratka zajma, jemstvo ovlašćene banke ili drugoga podobnog jemca i jemstvo RH (čl. 24. ZSIMU-RH).²⁴

f) Obaveza pribavljanja mišljenja drugih nadležnih organa zajednička je karakteristika procedure zaključivanja i potvrđivanja međunarodnih ugovora u sve tri države. Zakoni u BiH i CG pribavljanje mišljenja vezuju za predlog osnove za zaključivanje međunarodnog ugovora.²⁵ Istovremeno, zakon u CG propisuje i obavezu dostavljanja (prilaganja) mišljenja i prilikom izrade predloga zakona o potvrđivanju. U slučaju RH obaveza dostavljanja mišljenja vezuje se jedino za predlog zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora.²⁶ U slučaju BiH, kao što je već naznačeno, govori se o „detaljnem obrazloženju Vijeća ministara BiH o potrebi i uslovima zaključivanja predmetnog ugovora u skladu sa čl. 3. i 7. ovog zakona“, ali se ne propisuje obaveza pribavljanja mišljenja pojedinih organa (čl. 15, st. 2. ZPZIMU-BiH).

g) Zakoni sve tri države regulišu i druga pitanja koja se odnose na proceduru vođenja pregovora (čl. 8–12, odnosno 13. i 14. ZSIMU-RH, čl. 7–11, odnosno čl. 12. ZPZIMU-BiH, kao i čl. 5–13 ZZIMU-CG), kao što su sastav delegacije, vođenje pregovora, mogućnost privremene primene, jezici ugovora, izveštaj o pregovorima, obaveza dostavljanja potpisanog ugovora, itd.

²⁴ Pregovaranje i zaključivanje međunarodnih ugovora kojima BiH preuzima kreditne i druge finansijske obaveze (kreditni ugovori) regulisano je tako da se na ove ugovore primenjuju i odredbe Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama BiH (*Službeni glasnik BiH*, br. 52/05 i 103/09).

²⁵ Postoje razlike u pogledu organa čije mišljenje mora da se pribavi. Tako se u slučaju BiH radi o mišljenju ministarstva nadležnog za inostrane poslove, kao i mišljenju nadležnih organa entiteta kada se međunarodnim ugovorom uređuju pitanja koja su u isključivoj nadležnosti entiteta (čl. 4. ZPZIMU-BiH). U CG se radi o mišljenju „zainteresovanih organa o opravdanosti zaključivanja ugovora“, kao i mišljenju organa državne uprave nadležnog za inostrane poslove (čl. 6. ZZIMU-CG).

²⁶ U sva tri zakona je predviđeno da se moraju pribaviti mišljenja organa nadležnog za poslove zakonodavstva, finansija i drugih organa „prema proceni nadležnog ministarstva“ ili „predlagatelja“, odnosno mišljenja „organa državne uprave u čiji delokrug spadaju pojedina pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom“. U slučaju CG posebno se spominje i mišljenje ministarstva nadležnog za spoljne poslove, dok je u slučaju RH propisana obaveza pribavljanja mišljenja i ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.

h) Priprema zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora, tj. sadržaj (nacrt) zakona posebno se reguliše u sve tri zakona. Postupak potvrđivanja međunarodnih ugovora se pokreće od strane ministarstva nadležnog za spoljne poslove (u RH čl. 16, st. 3. ZSIMU-RH; u BiH čl. 13, 14. ZPZIMU-BiH). Predlog za potvrđivanje međunarodnog ugovora, zajedno sa „aktom o potvrđivanju“, priprema nadležno državno telo i dostavlja ga Ministarstvu vanjskih poslova (čl. 16. ZSIMU-RH). Ministarstvo inostranih poslova BiH dostavlja Vijeću ministara BiH nacrt odluke o ratifikaciji međunarodnog ugovora čiji je sastavni deo i tekst ugovora (čl. 16. ZPZIMU-BiH), a predlog odluke o ratifikaciji Vijeće ministara dostavlja Predsedništvu BiH. U slučaju CG, predlog zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora, sa obrazloženjem, priprema nadležno ministarstvo i dostavlja ga Vladi (čl. 16, st. 1. ZZIMU-CG).

i) Kada se govori o izvršavanju međunarodnih ugovora trebalo bi najpre konstatovati da, kao što je već naznačeno, ni jedan od tri analizirana zakona ne sadrži definiciju pojma „izvršavanje međunarodnih ugovora“.²⁷ Istovremeno, sva tri zakona, u delu koji se odnosi na „izvršavanje“, govore o odgovornosti i obavezama nadležnih organa i to kako u pogledu praćenja izvršavanja međunarodnih ugovora, tako i u odnosu na obaveštavanje nadležnih organa o tome.

Jedan deo odredbi Ustava BiH se odnosi na obaveze primene međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava.²⁸ Obaveza „neposredne primene“²⁹ prava i sloboda koji se garantuju EKLJP, kao i njezinim protokolima, propisana je članom II tačka 2. Ustava. O „neposrednom izvršavanju“ međunarodnih ugovora govori se i u čl. 29. ZPZIMU-BiH na način da se to odnosi jedino na međunarodne ugovore „kojima se stvaraju obaveze za domaća pravna lica“ i to kao obaveza tih pravnih lica.³⁰ O izvršavanju međunarodnih ugovora „stara“ se Vijeće ministara BiH, a nadležni organi državne uprave prate izvršavanje međunarodnih ugovora i o tome obaveštavaju Vijeće ministara BiH (čl. 27). Dakle, Zakon jasno ra-

²⁷ Ovde bi se moglo postaviti pitanje sadržaja pojma „izvršavanje međunarodnih ugovora“, posebno u odnosu na neke slične pojmove kao što su „sprovođenje međunarodnih ugovora“, „primena“, „poštovanje“, itd, što zaslužuje detaljniju analizu.

²⁸ U Aneksu I se navodi spisak sporazuma o ljudskim pravima koji se imaju primenjivati u BiH.

²⁹ Za šire složenosti situacije u vezi sa „neposrednom“ primenom, v. R. Etinski, „Neposredna primena međunarodnog ugovora u pravnom poretku Republike Srbije“, in *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Novaković, M. (ed). Belgrade 2013, 755.

³⁰ Ako domaće pravno lice ne izvrši svoje obaveze koje proističu iz međunarodnih ugovora koje je zaključila BiH, te obaveze će izvršiti BiH „na teret onog entiteta na čijoj se teritoriji nalazi to pravno lice.“ (st. 2).

zlikuje međunarodne ugovore kojima se stvaraju „neposredne obaveze“ za BiH, iako bi se o sadržaju ovog pojma moglo posebno raspravljati. Zakon istovremeno, propisuje da su za izvršavanje ovih obaveza odgovorni „nadležni organi državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima.“ (čl. 28).

U ustavnom poretku CG, obaveza „neposredne primene“ međunarodnih ugovora propisana je u slučaju kada oni uređuju neke odnose „drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“ (čl. 9. Ustava). Za prava i slobode Ustav koristi formulaciju da se oni „ostvaruju“ na osnovu „potvrđenih međunarodnih sporazuma“, pored Ustava (čl. 17). Propisano je da sud sudi na osnovu „potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora” (pored Ustava i zakona) (čl. 118, st. 2). Kad Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti sa „potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima“, taj zakon prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda (čl. 152). Inače, praćenje izvršavanja međunarodnih ugovora u nadležnosti je ministarstava (prema delokrugu poslova koje obavljaju) i oni „o tome obaveštavaju Vladu.“ (čl. 24. ZZIMU-CG).³¹

„Izravna primjena“ prava EU od strane državnih tela, tela jedinica lokalne i regionalne samouprave i pravnih lica koja imaju javna ovlašćenja propisana je Ustavom RH (čl. 141c, st. 4), ali „izravna primena“ međunarodnih ugovora nije predviđena. Inače, sudovi sude na osnovu Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava (čl. 115. st. 3. Ustava). Dakle, Ustav RH ne govori na poseban način o primeni međunarodnih ugovora, ali sadrži poseban deo koji se odnosi na Evropsku uniju (Poglavlje VIIa). Međutim, ZSIMU-HR, slično kao i ZPZIMU-BiH, razlikuje međunarodne ugovore kojima se stvaraju neposredne obaveze (za RH) (čl. 36) i međunarodne ugovore kojima se stvaraju obaveze za domaće pravne osobe (čl. 37).

j) Osim navedenog, zakoni u sve tri države regulišu i neka druga pitanja od značaja za odnos prema međunarodnim ugovorima, kao što su: stupanje na snagu ugovora, sukcesija ugovora, objavljivanje ugovora, registracija, evidentiranje i čuvanje, izmene, prestanak, otkazivanje, rezerve, interpretativne izjave, itd.³²

³¹ Izveštaj o izvršavanju potvrđenih međunarodnih ugovora Vlada podnosi, ako to zahtevaju Predsednik CG i Predsednik Skupštine.

³² Detaljnija uporedna analiza ovih pitanja zahtevala bi znatno više prostora.

4. Zaključak

Zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora u pravnom sistemu BiH, CG i RH regulisano je na način da se može reći da postoji značajan nivo sličnosti, ali u nekim segmentima i izvesne razlike. Ustavi dve države (CG i RH) propisuju da su međunarodni ugovori deo unutrašnjeg pravnog poretka kao i da međunarodni ugovori imaju primat u odnosu na druge zakone ovih država. U slučaju BiH govori se o primatu EKLJP. Procedura vođenja pregovora regulisana je zakonima, a obavezan element ove procedure predstavlja i osnova za vođenje pregovora. Obavezan deo sadržaja ovog dokumenta sličan je u sve tri države, iako postoje izvesne razlike. Pribavljanje mišljenja drugih subjekata je predviđeno u sve tri zakona. Potvrđivanje međunarodnih ugovora je u nadležnosti najvišeg zakonodavnog organa, a u slučaju BiH predsedništva BiH (uz saglasnost Parlamentarne skupštine). Sva tri zakona kojima se reguliše zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora sadrže odredbe kojima se reguliše nadležnost za „staranje“ o izvršavanju međunarodnih ugovora, praćenje i izveštavanje o izvršavanju međunarodnih ugovora. „Neposrednu primenu“ međunarodnih ugovora predviđaju zakoni u BiH i CG. U slučaju RH govori se o „izravnoj primeni“ prava EU.

Literatura

- Ademović N., Marko J., Marković G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Konrad Adenauer“, Sarajevo, 2012
- Bodnar L., „Constitution, International Treaties and Contracts“, *Acta Juridica Hungarica* 3-4/2002
- Dimitrijević D., Đorđević S., *Pravo međunarodnih ugovora*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011.
- Đurić V., Vranješ N., „Poslovi državne uprave u oblasti zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 7/2017.
- Etinski R., „Neposredna primena međunarodnog ugovora u pravnom poretku Republike Srbije“, in *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, Novaković, M. (ed). Belgrade 2013.
- Fitzmaurice M., „The practical working of the Law of Treaties“, in: *International Law*, (ed. Malcolm Evans), Oxford University Press, 2014.
- Hisashi O., „Problems of Interaction Between the International and Domestic Legal Orders“, *Asian Journal of International Law* 5/2015.

- Korenica F., Doli D., „The Relationship between international treaties and domestic law: A view from Albanian Constitutional law and practice“, *Pace International Law Review* 24/2012.
- Krivokapić B., „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava“, *Strani pravni život* br. 2/2013.
- Matyunin M. F., „Correlation between the Russian Constitution and the International Treaties“, *Actual Problems of Economics and Law* 1/2014.
- Milojević M., „Constitutional competence for conclusion and enactment of international treaties“, *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, 3, 1/2005.
- Rudolf D., „Pravni poredak Republike Hrvatske – monistička teorija primata međunarodnog prava?“, in: *Monism & Dualism: Basic Concepts of Public International Law*, (ed. Marko Novaković), Belgrade 2013.
- Sinani B., Mehmeti S., „The Legal Position of International Treaties in the Constitutional Order of the Republic of Macedonia“, *Acta Universitatis Danubius Juridica* 3/2014.
- Todić D., „Međunarodni ugovori u oblasti životne sredine i uzroci (ne)efikasnosti“, *Strani pravni život* 2/2017.
- Todić D., „Međunarodni ugovori, uslovi za članstvo u Evropskoj uniji i Republika Srbija“, *Evropsko zakonodavstvo* 51/2015.
- Verdier V. P., Versteeg M., „International Law in Domestic Legal Systems: An Empirical Perspective“, *ASIL Proceedings* 108/2014.
- H. Vallikivi, „Statues of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution“, *Juridica International* 6/2001.

Pravni izvori

- Ustav Bosne i Hercegovine, http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, 19.1.2018. Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Sl. glasnik BiH“, br. 25/2009 - Amandman I.
- Ustav Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 1/2007, 38/2013.
- Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014
- Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, *Službeni glasnik BiH*, br. 29/2000, 32/2013
- Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, *Narodne novine RH*, br. 28/1996.

Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 52/05 i 103/09.

Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, *Službeni list CG*, br. 77/2008

Internet izvori

M. Kreća, „Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava“, <http://www.ius.bg.ac.rs/Naucni/Razvoj%20pravnog%20sistema%202006/01%20-%20Projekat%202006-3.pdf>, 2.2.2018.

Dragoljub Todić, Ph.D.

Principal Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

CONCLUSION AND IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL TREATIES IN THE LEGAL SYSTEMS OF BIH, MONTENEGRO, AND CROATIA

Summary

The paper deals with the conclusion and implementation of the international treaties in the legal systems of the three neighbouring countries: Bosnia and Herzegovina, Montenegro, and Croatia. The normative framework of the analysis is the relevant provisions of the constitutions and laws regulating the conclusion and implementation of the international treaties. The author points to the importance of the international treaties and the importance of regulating their conclusion and implementation. The first part of the paper is devoted to the place that international treaties have in the legal systems of these countries. The main part of the paper analyses the laws governing the procedure for concluding and implementing international treaties in these countries. The aim of the paper is to examine the similarities and differences in the ways of regulating

relations with international treaties, as well as the procedure for concluding and implementing the international treaties. It is particularly pointed to the similarities and differences between the two countries that are in the process of EU integration and Croatia, already being a member of the EU. In conclusion, there are several common characteristics, but also certain differences.

Keywords: international treaties, conclusion of the international treaties, implementation of the international treaties, relation between international and internal law, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Croatia.