

DOI: 10.7251/GFP1707092DJ

UDC: 35.074:341.24

Originalni naučni rad*Datum prijema rada:*
25. jun 2017.*Datum prihvatanja rada:*
30. jun 2017.

Poslovi državne uprave u oblasti zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora

Rezime: Predmet ovog rada je analiza poslova državne uprave u upravnoj oblasti spoljnih poslova koji se odnose na zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Nakon analize poslova državne uprave u vezi sa zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora u uporednom pravu, prikazani su pravni aspekti učešća organa državne uprave u BiH u iniciranju postupka zaključivanja međunarodnih ugovora, vođenju pregovora za njihovo zaključivanje, pripremanju neophodnih akata, uključujući i ratifikacionih instrumenata, objavljivanju teksta, stupanja na snagu i prestanka važenja međunarodnih ugovora, kao i u njihovom neposrednom izvršavanju u slučaju samoizvršnih ugovora. Zaključak je da se po svojoj pravnoj prirodi takvi poslovi ne mogu smatrati ekstrapravnim djelatnostima državnih organa koja neposredno proističu iz suvereniteta države, već isključivo pravom predviđenim i uređenim djelatnostima koje načelno odgovaraju opštim poslovima organa državne uprave, što ne protivrječi tome da se, u određenim slučajevima, aktivnosti u vezi sa zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora određuju kao diskreciono pravo izvršne vlasti.

Ključne riječi: državna uprava, zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora i spoljni poslovi.

*Prof. dr***Vladimir Đurić***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron Banja Luka
vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu**Prof. dr***Nevenko Vranješ***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron Banja Luka
nevenko.d.vranjes@apeiron-edu.eu*

Suverenim državama kao teritorijalnim ljudskim zajednicama svojstveni su spoljni poslovi. U savremenoj literaturi, prvo značenje koje se pridaje pojmu spoljni poslovi, ili spoljnopolitička vlast je *sposobnost države da vodi spoljnu politiku*.¹ Tako shvaćeni, spoljni poslovi, ili spoljnopolitička vlast atribut su suvereniteta države, odnosno izjednačavaju se sa samim suverenitetom i kao suštinski element države, identični su sa državnosću.² Imajući u vidu da se spoljni poslovi određuju kao suštinski element države, prema tradicionalnoj pravnoj nauci koja ne izjednačava državu i pravo, spoljni poslovi, odnosno spoljnopolitička vlast nisu konstituisani kroz pravni poredak, tako da se prije određuju

¹ Öhlinger, T. (1973). Der völkerrechtliche Vertrag im statlichen Recht, S. 2.

² Reichel, D. (1967). Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 1949, S. 22.

kao “prirodni” poslovi države, odnosno “prirodna” vlast,³ što implicira da imaju ekstrappravno ishodište.

Sa pravnom teorijom podjele vlasti, pojam spoljnih poslova, odnosno spoljnopolitičke vlasti doživljava svojevrstni obrt. U smislu teorije podjele vlasti, vršenje spoljnih poslova, odnosno spoljnopolitička vlast ne dovodi se više samo u vezu sa državom kao cjelinom, već se sagledava u vezi sa jednom specijalnom funkcijom ili organom, odnosno organima, koji u okviru države vrše te poslove, što vodi određivanju spoljnih poslova kao *pravnog fenomena*.⁴ Ukoliko se u analizi pođe od stava da se u savremenoj demokratskoj državi zasnovanoj na vladavini prava politika formuliše i vodi u granicama prava, utoliko se može zaključiti da se i spoljna politika formuliše i vodi u granicama prava – kako međunarodnog, tako i unutrašnjeg. U tom smislu, spoljni poslovi, odnosno njihovo vršenje, nesumnjivo proističu iz (unutrašnjeg) pravnog poretka, jer unutrašnji pravni poredak država određuje pojedina pitanja koja spadaju u sferu spoljnih poslova, uređujući najčešće i način njihovog vršenja i da, u tom smislu, čine posebnu oblast državnog djelovanja.

U nauci upravnog prava smatra se da su upravne oblasti, one oblasti u kojima dominiraju upravni instrumenti državnog djelovanja, odnosno da su to, uvažavajući osobenosti inostranih poslova, „tipična državna područja pojačanog unutar-državnog autoritativnog intervenisanja prema građanima i organizacijama.”⁵ Imajući u vidu izloženo određenje, “uvažavanje osobenosti inostranih poslova” moglo bi da vodi isticanju, da su inostrani poslovi *područije državnog autoritativnog istupanja zasnovanog na međunarodnom pravu i u njegovim okvirima, na način uređen unutrašnjim pravom, od strane organa određenih unutrašnjim pravom, prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i u određenim slučajevima, stranim državljanima, u cilju zaštite prava i na ustavan način utvrđenih državnih interesa i prava i interesa domaćih državljana i pravnih lica*. Svaka oblast državnog djelovanja sastoji se iz užih grupa srodnih poslova. U najširem materijalnom smislu, spoljni poslovi se vrše uspostavljanjem, održavanjem i prekidanjem diplomatskih odnosa, vršenjem diplomatske i konzularne zaštite, učestvovanjem u radu međunarodnih organizacija, zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora, itd. Predmet ovog rada je analiza poslova državne uprave u upravnoj oblasti spoljnih poslova koji se odnose na zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Prije iznošenja takve analize koja će, zbog sistematike izlaganja i samog naslova rada, biti podijeljena u cjeline posvećene zaključivanju, sa jedne, i izvršavanju međunarodnih ugovora, sa druge strane, potrebno je učiniti jednu važnu napomenu. Naime, iako u zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora učestvuju različiti državni organi i pored činjenice da su u pravnoj nauci izložena različita shvatanja o njihovoj pravnoj prirodi, uključujući i ona koja su ih smatrala dvjema, potpuno odvojenim, djelatnostima,⁶ ipak treba stati na stanovište da postoji jedinstvo zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, odnosno da te djelatnosti čine jedinstveni neprekinuti postupak zbog zahtjeva za poštovanjem cjeline ugovornog djelanja i primjene cjeline ugovora.⁷

³ Öhlinger, T. nav. delo, S. 3.

⁴ Isto, str. 7.

⁵ Tomić, Z. (2002). Upravno pravo sistem, str. 265.

⁶ Pregled tih shvatanja u knjizi Đurić, V (2007). Ustav i međunarodni ugovori, Beograd 200.

⁷ “*Treaty-making must be seen together with treaty performance, as a continuous uninterrupted procedure*” - Wildhaber, L. (1971). Treaty-making power and the Constitution, p. 82.

POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U POSTUPKU ZAKLJUČIVANJA MEĐUNARODNOG UGOVORA

Postupak zaključivanja međunarodnih ugovora prolazi kroz nekoliko faza. Prva od tih faza je pregovaranje. U ustavnopravnom smislu, nadležnost za pregovaranje povjerena je onim ustavnim organima koji predstavljaju državu. Riječ je o jednom elementu ukupnih spoljnih odnosa koje najčešće održava izvršna vlast. U kontekstu teme rada, posebno pitanje u vezi sa procesom pregovaranja je odnos između pojedinih grana ili resora u okviru izvršne vlasti u čiju nadeležnost načelno spada vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnih ugovora. Ostavljajući po strani pitanje organizacije državne uprave u različitim sistemima vlasti u državama koje su odabrane za uporedni prikaz, treba istaći da u svim državama postoji poseban resor u okviru upravno-izvršne vlasti koji je zadužen za spoljne poslove. Imajući u vidu da su međunarodni sporazumi forma u kojoj se reguliše različita materija koja spada u nadležnost različitih resora u okviru izvršne vlasti, neophodno je da se sagleda odnos između resora koji je zadužen za spoljne poslove i drugih resora u okviru izvršne vlasti.

U predsjedničkom sistemu SAD egzekutiva je monocefalna. Departmani koji čine Kabinet koji nije Ustavom predviđen već je nastao faktičkim putem, vrše svoja ovlašćenja u ime predsjednika, a njihovi šefovi za svoj rad snose odgovornost isključivo pred predsjednikom.⁸ Predsjednik, naravno, rijetko kad sam pregovara za zaključivanje međunarodnog ugovora. U pogledu zaključivanja međunarodnih ugovora, Stejt departman je 1955. godine izdao poseban Cirkular broj 175. koji je, između ostalog, sadržavao odrednice i o pregovaranju za zaključivanje međunarodnih ugovora. Cirkular je nekoliko puta mijenjan, a trenutno čini 700. poglavlje u 11. volumenu Priručnika spoljnih poslova koji je pripremio Stejt departman. Predviđajući ulogu Stejt departmana u kordiniranju poslova u vezi sa zaključivanjem međunarodnih sporazuma, Cirkular, a kasnije i Priručnik u koji je uvršten, bili su osporavani od strane drugih resora u okviru izvršne vlasti na osnovu stanovišta da predstavljaju akte koji se oslanjaju isključivo na vlast Stejt departmana i da stoga, nemaju obavezujuću snagu van tog resora. Imajući u vidu da praksa osporavanja uloge Stejt departmana u procesu zaključivanja međunarodnih ugovora nije odgovarala odredbi Kejs – Zablocki akta, zakona koji predviđa da međunarodni ugovor i sporazum (u smislu ustavnopravnog razlikovanja koje se u toj zemlji čini između tih kategorija akata –prim. autori) ne može da bude zaključen bez prethodnih konsultacija sa državnim sekretarom, u SAD su 1981. godine usvojene odredbe kojima se izričito predviđaju šira ovlašćenja državnog sekretara u kontrolisanju zaključivanja međunarodnih sporazuma od strane drugih resora, čak i u slučaju da drugi resori imaju zakonska ovlašćenja da zaključuju pojedine vrste sporazuma. Prema tim rješenjima, državni sekretar je u ime predsjednika SAD, odgovoran da osigura da svi predloženi međunarodni sporazumi u potpunosti odgovaraju ciljevima američke spoljne politike, tako da ni jedan resor ne može da zaključi međunarodni sporazum, bez obzira da li se sporazum zaključuje u ime vlade Sjedinjenih Država ili samog resora, bez prethodnih konsultacija sa državnim sekretarom. Štaviše, prema Priručniku spoljnih poslova koji je izdao Stejt departman, pregovori o zaključivanju ugovora ili drugih međunarodnih sporazuma ne mogu da budu preduzeti dok se ne pribavi „pismeno ovlašćenje” državnog sekretara, ili zvaničnika specijalno ovlašćenog od strane državnog sekretara.

⁸ O predsjedničkom sistemu u SAD: Corwin, E.S. (1984) *The President*; Jovičić, M. (1984) *Veliki ustavni sistemi*, 1984, Marković, R. (1990). *Predsednički sistem, Dva veka savremene ustavnosti*.

Učešće izvršne vlasti u procesu pregovaranja u okviru kancelarskog parlamentarnog sistema u SR Njemačkoj načelno je regulisano ustavnim odredbama, a precizno je uređeno Poslovnikom Savezne vlade i Zajedničkim pravilima procedure saveznih ministarstava. Savezni predsjednik SR Njemačke ne postupa samostalno u procesu zaključivanja međunarodnih ugovora. Ugovori se sačinjavaju u procesu u kojem učestvuju predstavnici vlade, budući da se na čelu Vlade nalazi kancelar koji prema ustavnim odredbama određuje načela opšte politike, naravno i spoljne politike. Na koji način je izvršena raspodjela nadležnosti za pregovaranje u okviru same Savezne vlade? Prema članu 11. stav 2. Pravila procedure Savezne vlade - Poslovnika Savezne vlade, pregovori sa ili u stranim državama biće vođeni samo uz saglasnost Ministarstva spoljnih poslova, ili ako ono to želi, samo uz učešće njegovih predstavnika. Prema članu 79. Zajedničkih pravila procedure saveznih ministarstava, prije otpočinjanja pregovora, nadležno ministarstvo blagovremeno će informisati Ministarstvo spoljnih poslova i pribaviti njegovu saglasnost za pregovore. Prema članu 81. Zajedničkih pravila procedure, Priručnik za zaključivanje međunarodnih ugovora koji je izdalo Ministarstvo spoljnih poslova SR Njemačke ima, u procesu zaključivanja ugovora, primjenu koja prevazilazi okvire Ministarstva spoljnih poslova.

U Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske spoljnopolitički aspekti zaključivanja međunarodnog sporazuma i pitanja forme i procedure njihovog zaključivanja, kao i pitanja međunarodnog prava u nadležnosti su Forin ofisa i ostaju u njegovoj nadležnosti čak i u slučaju da se vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnog sporazuma sprovodi od strane vladinog resora koji je prvenstveno nadležan za materiju koja se reguliše sporazumom. Prema tome, bez pravnih akata koji izričito regulišu pitanja pregovora, praksa Ujedinjenog Kraljevstva kombinuje „široku fleksibilnost sa određenim stepenom centralne koordinacije koju obavlja Forin ofis”.⁹ Vladin resor koji je nadležan za materiju koja se reguliše sporazumom traži savjet o spoljnopolitičkim aspektima zaključivanja sporazuma i u najranijoj fazi pregovaranja, ukoliko samostalno vodi pregovore, treba da ispunji preporuku da pravnim savjetnicima Forin ofisa pruži priliku da komentarišu ne samo *formu*, već i *sadržinu* nacрта sporazuma.¹⁰ U mnogim slučajevima pravni savjetnici Forin ofisa su članovi pregovaračkog tima čime se obezbjeđuje ispunjavanje izloženog zahtjeva. U Ujedinjenom Kraljevstvu je Forin ofis izdao vodič o praksi i proceduri zaključivanja međunarodnih sporazuma koji je distribuiran u okviru izvršne vlasti.

U Ruskoj Federaciji prema članu 9. stav 6. Zakona o međunarodnim ugovorima, federalna agencija izvršne vlasti ima prava da u *sporazumu sa Ministarstvom spoljnih poslova* vodi konsultacije sa respektivnim organima stranih država u cilju pripreme nacрта međunarodnog ugovora.

Posebno pitanje u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora odnosi se na ulogu organa državne uprave u vezi sa punomoćjem pregovarača i instrukcijama u vezi sa vođenjem pregovora. U uporednom pravu, izdavanje punomoćja načelno zavisi od toga da li su u pitanju tzv. državni ili vladini ugovori. Ukoliko je potrebno da se izda punomoćje za ugovore koji zaključuju šefovi država, ili za ugovore koji se zaključuju u ime države, utoliko su za izdavanje punomoćja nadležni šefovi država. Ukoliko se pak punomoćja iz-

⁹ Sinclair, S. J. Dickson, (1995). United Kingdom in National Treaty Law and Practice, I, p.228.

¹⁰ Aust, A. (2000). Modern Treaty Law and Practice, p. 62.

daju za zaključivanje ugovora u ime vlada, utoliko su za izdavanje punomoćja nadležne vlade. Punomoćje mora da sadrži potpis šefa države, i/ili predsjednika vlade, i/ili ministra inostranih poslova (zbog premapotpisa). U međunarodnom pravu nije dozvoljeno da punomoćje bude izdato od strane zamjenika ministra inostranih poslova, osim u slučaju da privremeno obavlja tu dužnost, odnosno da je vršilac dužnosti.¹¹

U Francuskoj predsjednik izdaje punomoćje (*lettre de pleins pouvoirs*) za vođenje pregovora, ili za potpisivanje ugovora, dok Vlada izdaje tzv. prosto ovlašćenje (*pouvoirs simples*) za ugovore koji ne podliježu predsjednikovoj ratifikaciji. Punomoćje koje izdaje predsjednik prema članu 19. Ustava iz 1958 spada u akte predsjednika koji treba da budu premapotpisani. Ustav u izloženom članu navodi koje akte predsjednika premapotpisuju predsjednik Vlade i odgovorni ministri. U ustavnoj praksi Pete Republike punomoćja predsjednika premapotpisuje samo prvi ministar. U francuskoj ustavnopravnoj nauci ističe se da predsjednik Republike, u osnovi, ima prerogative koji „zahtijevaju pravnu asisitenciju u formi ministarskog premapotpisa” koji prema kompromisu iz 1958. godine ima dva značenja – značenje generalne afirmacije da je odluka šefa izvršne vlasti verifikovana sa stanovišta legaliteta i značenje da je politička odgovornost za akt prihvaćena od strane ministra, što je specifično za države u kojima je ustanovljen parlamentarni režim.¹² Punomoćja Vlade potpisuje samo ministar inostranih poslova.

U SR Njemačkoj, prema članovima 79. i 82. Zajedničkih pravila procedure saveznih ministarstava „punomoćje za pregovaranje i/ili potpisivanje ugovora *u ime države* treba, posredstvom Ministarstva inostranih poslova, pribaviti od saveznog predsjednika. Predsjednikova punomoćja premapotpisuje ministar inostranih poslova. Punomoćja za pregovaranje i/ili potpisivanje sporazuma *u ime Savezne vlade* (naravno i to su međunarodni ugovori) izdaje ministar inostranih poslova, dok punomoćje za potpisivanje međuresornog sporazuma koji se odnosi samo na pitanja iz nadležnosti jednog ministarstva izdaje nadležni ministar, pri čemu i u slučaju međuministarskih sporazuma treba prije otpočinjanja pregovora obavijestiti Ministarstvo inostranih poslova i pribaviti njegovu saglasnost.

U Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske takođe postoje dva vida punomoćja za pregovaranje i/ili potpisivanje međunarodnih ugovora – punomoćja izdata od Krune i punomoćja izdata od Vlade. Iako u Ujedinjenom Kraljevstvu formalno nema razlikovanja u pogledu interne procedure zaključivanja međunarodnih ugovora i „međunarodnih sporazuma drugačijih od ugovora”, slično kao i u drugim državama, ima razlikovanja između ugovora koji se zaključuju u ime Ujedinjenog Kraljevstva i podliježu ratifikaciji Krune, sa jedne strane, i ugovora koji se zaključuju u ime Vlade (iako su to naravno međunarodni ugovori) i podliježu odobrenju Vlade. U prvom slučaju punomoćje izdaje Kruna, dok u drugom slučaju punomoćje izdaje ministar inostranih poslova. Interesantno je da se uoči da punomoćja Krune ne sadrže premapotpis resornog ministra.

U SAD ovlašćenje za vođenje pregovora pribavlja se od državnog sekretara. Štaviše, prema Priručniku spoljnih poslova, pregovori za zaključivanje međunarodnih ugovora ne mogu da se preduzmu bez pismenog ovlašćenja državnog sekretara. Ovlašćenje za vo-

¹¹ Isto, n. m.

¹² Gicquel, J. (1991). *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 675.

đenje pregovora ne znači saglasnost sa predloženim tekstom ugovora, niti ovlaštenje za utvrđivanje datuma potpisivanja ili za samo potpisivanje ugovora. U ustavnoj praksi SAD punomoćjem se naziva samo akt koji ovlašćuje predstavnika države da *potpiše* ugovor i obično se ne izdaje za tzv. međunarodne sporazume drugačije od međunarodnih ugovora. Punomoćje za potpisivanje međunarodnih ugovora izdaje državni sekretar.

Načelno posmatrano, u okviru izvršne vlasti instrukcije za vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnog ugovora daje ona grana izvršne vlasti koja prema ustavnim odredbama kreira politiku zemlje. U okviru državne uprave, važno je istaći da u SR Nemačkoj Zajednička pravila procedure saveznih ministarstava u članu 80. predviđaju obavezno konsultovanje Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva pravde tokom pripreme nacрта međunarodnog ugovora u cilju verifikovanja ustavnosti nacрта, osim u slučaju da takve konsultacije jasno nisu neophodne. Prema istom članu, Ministarstvo pravde će uvijek biti konsultovano u slučaju da međunarodni ugovor treba da bude podvrgnut parlamentarnom potvrđivanju, ili je za njegovu implementaciju neophodno donijeti posebne direktive. Slično rješenje nalazimo i u Ruskoj Federaciji u kojoj postoji pravilo da se u toku pregovora za zaključivanje sporazuma koji bi ustanovio drugačije odredbe od onih koje su sadržane u postojećem zakonodavstvu, predlog mora usaglasiti sa Ministarstvom pravde.¹³

Usvajanje, autentifikacija i potpisivanje međunarodnog ugovora, kao faza/e koje u postupku zaključivanja međunarodnog ugovora slijede nakon pregovora, u unutrašnjem pravu najčešće nije posebno, ili nije detaljno, regulisana/e posebnim pravnim aktima. U praksi, za usvajanje, autentifikaciju i potpisivanje međunarodnog ugovora nadležna je izvršna vlast, odnosno onaj resor koji je vodio pregovore i/ili ono lice koje za to ima punomoćje. U Francuskoj, prema članu 52. Ustava predsjednik Republike zaključuje ugovore što zapravo znači da je u njegovoj nadležnosti pregovaranje i potpisivanje. U praksi, usvajanje i autentifikaciju obavljaju ovlašćeni predstavnici. Predsjednik lično veoma rijetko potpisuje međunarodne ugovore, tako da i potpisivanje ugovora obavljaju opunomoćeni predstavnici, nosioci punomoćja koje je izdao predsjednik Republike, ili Vlada. Francuski Državni savjet smatra da je potpisivanje, čak i ako se u njemu mogu naći aspekti unutrašnjeg prava, previše povezano sa međunarodnim aspektom ugovora da bi njegova sadržina mogla da se postavi pred administrativni sud.¹⁴

U SR Njemačkoj usvajanje i autentifikaciju ugovora najčešće obavljaju ovlašćeni pregovarači, odnosno predstavnici zemlje na međunarodnim konferencijama. Potpisivanje ugovora vrši ministar inostranih poslova, državni sekretari, zvaničnici Ministarstva inostranih poslova ili šefovi diplomatskih misija.

U SAD, takođe, usvajanje, autentifikacija i potpisivanje ugovora, spadaju u nadležnost predsjednika, odnosno njegovog predstavnika i smatraju se funkcijom egzekutive.¹⁵

Organi državne uprave imaju važnu ulogu i u fazi ustavnopravne ratifikacije među-

¹³ Batler, W. E. (2001). *Russia in National Treaty Law and Practice*, III, p. 156.

¹⁴ Vedel, G. Delvolvé, P. (1992). *Droit Administratif*, 1, p. 161.

¹⁵ *Treaties and Other International Agreements: The Role of The United States Senate, A Study*, 2001 p.111.

narodnog ugovora, kao posebnoj fazi u postupku njegovog zaključivanja koja se može odrediti kao pristanak, prihvatanje, potvrđivanje, odnosno odobrenje sadržaja i forme međunarodnog ugovora koje daje organ, ili više njih, određen ustavnim poretком u cilju da sopstvenu državu obaveže na poštovanje i izvršavanje međunarodnog ugovora.¹⁶ Ukoliko se ustavnopravna ratifikacija vrši u parlamentarnom postupku, utoliko organi državne uprave, najčešće organ nadležan za spoljne poslove, priprema nacrt zakona, odnosno drugog akta kojim se vrši ratifikacija. S druge strane, ukoliko je riječ o tzv. administrativnim sporazumima, odnosno međunarodnim ugovorima koji ne podliježu parlamentarnom ustavnopravnom potvrđivanju (ratifikaciji), utoliko je uloga organa državne uprave izražena samo ako takvi ugovori iziskuju potvrđivanje u formi opšteg akta koji donosi izvršna vlast (uredbe) i svode se na pripremu nacrta takvog akta, a ne i u slučaju da takvi sporazumi stupaju na snagu potpisivanjem ili notifikacijom, odnosno na dan koji je predviđen samim sporazumom.¹⁷

Organi državne uprave imaju zapaženu ulogu i u pripremi međunarodnopravne ratifikacije međunarodnog ugovora, shvaćenoj kao konačno izražavanje volje države da na međunarodnom planu bude obavezana međunarodnim ugovorom. Uloga organa državne uprave, u prvom redu resora nadležnog za spoljne poslove, izražena je u pripremi ratifikacionih instrumenata i njihovoj razmjeni, kao i u njihovom deponovanju i/ili obavještanju o njihovom izdavanju, odnosno o okončanju unutrašnjih procedura za potvrđivanje međunarodnog ugovora. Ratifikacione instrumente potpisuju šefovi država, vlada ili ministri inostranih poslova.¹⁸ Osim pripreme i razmjene ratifikacionih instrumenata i/ili obavještenja o okončanju unutrašnjih procedura za zaključivanje međunarodnog ugovora, uloga organa državne uprave u međunarodnopravnoj ratifikaciji može da bude sagledana i u kontekstu pitanja obaveznosti njihovog izdavanja nakon završetka postupka ustavnopravne ratifikacije. U svim analiziranim sistemima, nezavisno od sistema vlasti koji u njima postoji, izdavanje ratifikacionih instrumenata smatra se i sa stanovišta unutrašnjeg prava diskrecionim aktom izvršne vlasti koja je nadležna za njihovo izdavanje. U Francuskoj stoji se na stanovištu da je vlast egzekutive da ratifikuje ili prihvati sporazum diskreciona jer zakon kojim se vrši parlamentarna ustavnopravna ratifikacija daje autorizaciju, ali ne nameće obavezu izdavanja ratifikacionih instrumenata.¹⁹ Državni savjet smatra da je ratifikacija, čak i da u njoj mogu da se nađu aspekti unutrašnjeg prava, previše povezana sa međunarodnim aspektom ugovora da bi njena sadržina mogla da se postavi pred administrativni sud.²⁰ Predsjednik SAD takođe može da izabere

¹⁶ Stefanović, J. (1950). Ustavno pravo FNJR i komparativno, str.364-365 i Basdevant, J. (1926). La Conclusion et la Redaction des Traités et des Instruments Diplomatiques Autres que les Traités, *Recueil des Cours*, 15, p.577.

¹⁷ Primjera radi, U SR Njemačkoj, vršenje ovlašćenja za zaključivanje administrativnih sporazuma nije detaljno regulisano Osnovnim zakonom, već je stvar međunarodne upotrebe i nacionalne prakse. Načelno, administrativni sporazumi se ne ratifikuju posebnim aktom, već stupaju na snagu potpisivanjem ili notifikacijom, odnosno na dan koji je predviđen samim sporazumom. Vidjeti: Treviranus, H. D. Beemelmans, H. (1995). Germany in National Treaty Law and Practice, I, p. 46.

¹⁸ Wildhaber, L. (1971). Treaty - Making Power and Constitution, p.103.

¹⁹ Eisemann, P.M. Kessedjian, C. (1995). France in National Treaty Law and Practice, I, p.8; Wildhaber, L. (1971). Treaty - Making Power and Constitution, p. 40; Dinh, N. Q. (1959). La Constitution de 1958 et le Droit International, *Revue de Droit Public et de la Science politique en France et l'Étranger*, p.515, 530, 531.

²⁰ Vedel, G. Delvolvé, P. (1992). Droit Administratif, I, p. 161.

da li će da ratifikuje međunarodni ugovor koji je Senat odobrio.²¹ U parlamentarnom sistemu vlasti SR Njemačke izvršna vlast je takođe slobodna da odluči da li će da pristupi ratifikovanju ugovora koji je prošao kroz postupak parlamentarne ustavnopravne ratifikacije, a među autorima, pobornicima različitih teorijskih stavova, postoji načelna saglasnost da ustavnopravna ratifikacija daje ovlaštenje, ali ne stvara obavezu ratifikovanja.²² Izloženi stav zasniva se donekle na političkim argumentima – ako nastupi slučaj da se zbog promijenjenih spoljnopolitičkih okolnosti ratifikacija čini nemogućom, Vlada mora da zadrži spoljnopolitički teren i da zamoli predsjednika države da ne upotrebljava ovlaštenje za ratifikaciju koje je sadržano u zakonu o ugovoru kojim je izvršena parlamentarna ustavnopravna ratifikacija.²³ Ukoliko se produbljenije sagledaju izloženi stavovi, utoliko se može doći do zaključka da spoljnopolitički razlozi značajno utiču na izdavanje ratifikacionih instrumenata, tako da zbog specifičnog položaja koji izvršna vlast ima u vršenju spoljnih poslova, naročito posredstvom organa državne uprave u čiji djelokrug spadaju spoljni poslovi, njena nadležnost za izdavanje ratifikacionih instrumenata u pojedinim ustavnim sistemima nije identična sa njenim ustavnopravnim položajem u zakonodavnom procesu.

POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U VEZI SA IZVRŠAVANJEM MEĐUNARODNOG UGOVORA

Načelno posmatrano, budući da je međunarodni ugovor izvor i unutrašnjeg prava, organi državne uprave imaju u njegovom izvršavanju analognu ulogu kao i u slučaju izvršavanja zakona i drugih opštih akata unutrašnjeg prava, uz razumljive specifičnosti. Prva od tih specifičnosti odnosi se na poslove u vezi s objavljivanjem međunarodnog ugovora koje se može smatrati svojevrsnim preduslovom za primjenu međunarodnog ugovora u unutrašnjem pravu.

U Francuskoj, prema članu 3. Uredbe – Dekreta o ratifikaciji i objavljivanju međunarodnih sporazuma iz 1953. godine koja je izmjenjena i dopunjena 1986. godine, Ministarstvo spoljnih poslova nadležno je da u Službenim novinama Republike Francuske objavi međunarodne ugovore čija primjena utiče na prava i obaveze pojedinaca. U pogledu ostalih sporazuma, sporazuma čija primjena ne utiče na prava i obaveze pojedinaca, izvršna vlast ima slobodu da ocijeni opravdanost i neophodnost njihovog objavljivanja. Budući da Ustav u članu 55. jasno ističe da međunarodni ugovori od trenutka objavljivanja imaju veću pravnu snagu od zakona, čime objavljivanje postavlja kao jedan uslov za primjenu ugovora, jasno je da izostanak publikovanja ugovora neutralizuje njihov efekat u unutrašnjem pravu, tako da izvršna vlast, propuštajući da objavi ugovor, može da blokira njegovu primjenu u unutrašnjem pravu.²⁴ U Francuskoj je vođena rasprava o pravnoj prirodi objavljivanja koje je svojevremeno tumačeno ili kao element uvođenja ugovora u unutrašnji pravni poredak ili kao interna notifikacija međunarodnopravno važećeg teksta, koja usljed toga nije ništa

²¹ Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate, A Study, 2001. p.147.

²² Partsch, J. (1964). Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 6, p. 92; Reichel, D. (1967). Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 1949, p. 75-78; Rudolf, W. (1967). Völkerrecht und deutsches Recht, p. 204; Geiger, R. (1994). Grundgesetz und Völkerrecht, p. 133.

²³ Rudolf, W. n. d.

²⁴ M.Eisemann, P. Kessedjian, C. (1995). France in National Treaty Law and Practice, I, p.12.

drugo do skrivena promulgacija.²⁵ U francuskoj nauci upravnog prava u kojoj se stoji na stanovištu da administrativni sudovi nisu nadležni da ocjenjuju regularnost postupka zaključivanja međunarodnih ugovora, smatra se da je postojanje nadležnosti kontrole objavljivanja međunarodnih ugovora posljedica činjenice da je „*objavljivanje jedna obična operacija unutrašnjeg prava.*”²⁶

U SR Njemačkoj međunarodni ugovori objavljuju se zajedno sa zakonom kojim je izvršena njihova parlamentarna ustavnopravna ratifikacija. Osnovni zakon ne sadrži izričitu odredbu o objavljivanju, ali objavljivanje proističe iz ustavnog rješenja prema kome se parlamentarna ustavnopravna ratifikacija obavlja u formi zakona čiji jedan član sadrži tekst ugovora. Savezno ministarstvo pravde nadležno je za objavljivanje koje se obavlja u Službenom listu – dio drugi (Bundesgesetzblatt).

Ustav Ruske Federacije takođe ne sadrži izričitu odredbu kojom bi se regulisalo objavljivanje međunarodnih ugovora ili predvidjelo da je objavljivanje međunarodnih ugovora uslov njihove primjene u unutrašnjem pravnom poretku. U članu 15. stav 3. Ustav zabranjuje primjenu bilo kog normativnog pravnog akata koji utiče na prava, slobode i dužnosti čovjeka i građanina ukoliko takav akt nije bio zvanično objavljen. Zakon o međunarodnim ugovorima iz 1995. godine predviđa da se međunarodni ugovori objavljuju na preporuku Ministarstva spoljnih poslova u Sobranie – u zakonodateljstva Rossijskih Federaciji, pri čemu se u naučnim radovima postavlja pitanje da li predviđanje takve preporuke znači prepuštanje objavljivanja međunarodnih ugovora diskrecionoj vlasti Ministarstva.²⁷ Imajući u vidu da zakonska rješenja predviđaju objavljivanje ugovora koji su bili podvrgnuti parlamentarnoj ustavnopravnoj ratifikaciji, može se postaviti pitanje usaglašenosti takvih rješenja sa odredbom člana 15. stav 4. Ustava Ruske Federacije kojom se predviđa da su svi međunarodni ugovori sastavni dio ruskog pravnog sistema. Međunarodni ugovori koji nisu bili podvrgnuti parlamentarnoj ustavnopravnoj ratifikaciji, odnosno administrativni sporazumi (ali ne i međuresorski) *moгу*, na prijedlog Ministarstva inostranih poslova da budu objavljeni u Biltenu međunarodnih ugovora. Dakle, objavljivanje administrativnih sporazuma podvrgnuto je diskrecionoj ocjeni izvršne vlasti.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, međunarodni ugovor koji je potpisan, ali još nije stupio na snagu objavljuje se u domaćoj seriji *Command Papers-a*, a po stupanju na snagu u *Treaty Series Command Papers-a*. Za objavljivanje je načelno nadležan Forin ofis, ali su za objavljivanje pojedinih vrsta međunarodnih ugovore, kao rezultat „administrativne pristojnosti” nadležni drugi resori (npr. u slučaju konvencija ILO, međunarodnih ugovora donesenih pod Univerzalnom poštanskom unijom, itd).²⁸

U SAD zakonom iz 1950. godine predviđeno je da će se pokrenuti izdanje „Ugovori i međunarodni sporazumi Sjedinjenih Država” (*United States Treaties and Other International Agreements*) u kojem će biti publikovani međunarodni ugovori koji su od strane predsjednika SAD proglašeni tokom svake kalendarske godine i svi međunarodni sporazumi drugačiji od međunarodnih ugovora u kojima su SAD strana ugovornica. U kasnijim izmjenama i dopunama zakona, predviđeno je da će publikacija *United States Treaties*

²⁵ opširnije u Wildhaber, L. (1971). *Treaty-Making Power*, p. 208.

²⁶ Vedel, G. Delvolvé, P. (1992). *Droit Administratif*, 1, p. 161.

²⁷ Batler, W.E. (2001). *Russia in National Treaty Law and Practice*, III, p. 164-165.

²⁸ Sinclair, I. Dickson, S. J. (1995). *United Kingdom in National Treaty Law and Practice*, I, p. 238.

and Other International Agreements biti dokaz tekstova koji su u njoj sadržani u svim sudovima SAD i njenih federalnih jedinica i teritorija. Zbog ograničenih izvora, Stejt departman nije bio u mogućnosti da promptno objavljuje sporazume,²⁹ tako da je 1994. godine došlo do nove zakonske izmjene kojom se državni sekretar ovlašćuje da odredi da publikovanje pojedinih ugovora i sporazuma nije neophodno, ukoliko se zadovolji neki od sljedećih kriterijuma: 1) da takvi sporazumi nisu ugovori koji su stupili na snagu za SAD nkon što su dobili odobrenje Senata; 2) da javni interes u takvim sporazumima nije dovoljan da opravda njihovo publikovanje i 3) da će Stejt departman za sudske sporove, ili na drugi zahtjev, obezbijediti kopije takvih sporazuma.

Organi državne uprave se mogu naći u ulozi subjekata koji neposredno primjenjuju, odnosno sprovode odredbe međunarodnog ugovora, ali samo u slučaju da je ugovor podoban za neposrednu primjenu, odnosno da za svoju primjenu ne iziskuje dalje donošenje opštih akata unutrašnjeg prava – zakona i podzakonskih akata. Takvi, u teoriji i praksi pojedinih država nazvani samoizvršni ugovori, različito se određuju, baš kao što se različito određuje i nadležnost za utvrđivanje da li je neki međunarodni ugovor, po svom karakteru, samoizvršni ili prenosnoizvršni.³⁰ Načelno, utvrđivanje karaktera ugovora je pitanje koje u prvom redu rješavaju nacionalni sudovi, ali u pojedinim državama, kao što je to slučaj u SR Njemačkoj i SAD, izvršna vlast, ili izvršna i zakonodavna vlast zajedno, mogu, posredstvom rezervi i interpretativnih deklaracija, prethodno da utvrde, odnosno nametnu da ugovor nema neposrednu primjenu. Ukoliko je ugovor prenosnoizvršni, utoliko organi državne uprave mogu da budu donosioci opštih akata koji su neophodni za njegovu primjenu, odnosno da budu u ulozi organa koji pripremaju nacрте akata koji su neophodni za primjenu ugovora u unutrašnjem pravu (zakona i uredbi izvršne vlasti).

Posebno pitanje je kakva je uloga organa državne uprave u slučaju da međunarodni ugovor iziskuje dalje sporazume između upravnih resora država koje su ga zaključile. Takvi, međuresorni i implementirajući sporazumi, postoje u svim analiziranim državama i načelno se po svojoj pravnoj prirodi razlikuju od međunarodnih ugovora, jer ne obavezuju čitavu državu. U Francuskoj, Ministarstvo spoljnih poslova je još od Dekreta od 25. decembra 1810. godine centralna nacionalna institucija koja ima monopol u aktivnostima vezanim za međunarodne odnose. Prema članu 2. Uredbe - Dekreta o ratifikaciji i publikaciji međunarodnih sporazuma od 1953. godine sa izmjenama i dopunama od 1986. godine sva ministarstva i vladine agencije u Francuskoj dužne su da Ministarstvu spoljnih poslova podnesu tekst svake konvencije, sporazuma, protokola ili uredbe koja obavezuje Francusku spram neke države ili međunarodne organizacije bez obzira na značaj koji taj akt ima i bez obzira na pravnu prirodu tog akta nakon potpisa ili adopcije. Izuzetak od tog pravila čine međuresorni sporazumi (administrativni aranžmani – “*arrangements administratifs*”) koji regulišu samo pitanja u okviru nadležnosti vladine agencije ili resora koji je takav sporazum zaključio. U suštini, osnovni cilj tih sporazuma je implementacija postojećeg sporazuma i oni ne obavezuju državu, već samo agenciju, odnosno resor potpisnika takvog sporazuma.³¹ Otuda i protivljenje u francuskoj praksi da se takvi sporazumi podnose Ministarstvu spoljnih poslova.³²

U SR Njemačkoj, posebnu vrstu čine sporazumi koji su zaključeni između njemačkog saveznog ministarstva i stranog ministarstva, agencije ili drugog upravnog organa u okviru

²⁹ Dalton, R. E. (1999). *United States in National Treaty Law and Practice*, II, p. 11.

³⁰ Pregled shvatanja u Đurić, V. (2007). n.d.

³¹ Eisemann, P.M. Kessedjian, C. (1995). *France in National Treaty Law and Practice*, I, p. 2.

³² Isto, n. m.

sfere nadležnosti tog ministarstva i koji su primenjivi u administrativnoj oblasti za koje je to ministarstvo nadležno (tzv. *Ressortabkommen*). Takvi sporazumi najčešća su forma za sporazume koji regulišu „administrativna pitanja”, naročito administrativnu implementaciju postojećih ugovora.³³ U SR Njemačkoj, prema članu 79. stav 2. Zajedničkih pravila procedure saveznih ministarstava, prije otpočinjanja pregovora o svim, pa i međuresornim sporazumima, neophodno je informisati Ministarstvo spoljnih poslova i dobiti njegovu saglasnost za zaključenje takvog sporazuma. Ukoliko se za potpisivanje međuresornog sporazuma zahtijeva punomoćje, utoliko, prema članu 82. stav 3. istog akta, punomoćje daje resorni ministar.

U Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske, međuresorni sporazumi načelno mogu da se smatraju međunarodnim ugovorima. Da li će jedan međuresorni sporazum imati karakter međunarodnog ugovora suštinski zavisi od njegove sadržine: ukoliko međuresorni sporazum stvara prava i obaveze koji imaju efekta po međunarodnom pravu, utoliko je takav sporazum međunarodni ugovor. Ipak, u Ujedinjenom Kraljevstvu, međuresorni sporazumi najčešće regulišu minorna ili tehnička pitanja i stoga ne stvaraju međunarodna prava i obaveze. Istovjetno je i sa implementirajućim sporazumima: ukoliko takvi sporazumi predviđaju „administrativne implementirajuće mjere”, utoliko ne mogu da budu svrstani u međunarodne ugovore.³⁴

Uloga izvršne vlasti, pa time i resornih organa državne uprave, može da bude izražena i u vezi sa suspenzijom primjene i prestankom međunarodnog ugovora. Ovlašćenje egzekutive da suspenduje međunarodne ugovore karakteristično je i za sve države koje su odabrane za uporedni prikaz, nezavisno od sistema vlasti koji u njima postoji. U Francuskoj ustavnoj teoriji i praksi stoji se na stanovištu da je suspenzija međunarodnog ugovora diskreciono ovlašćenje izvršne vlasti.³⁵ Suspenzija međunarodnih ugovora je u isključivoj nadležnosti izvršne vlasti i u SR Njemačkoj,³⁶ i u Ujedinjenom Kraljevstvu.³⁷ Istovjetno je i u pogledu okončanja (otkazivanja) ugovora. Tako, primjera radi, francuski Državni savjet stoji na stanovištu da je otkazivanje međunarodnog ugovora previše povezano sa međunarodnim aspektom ugovora da bi moglo da bude predmet spora pred administrativnim sudom.³⁸

Posebno pitanje koje je u vezi s poslovima državne uprave koji se odnose na izvršavanje i primjenu međunarodnog ugovora u unutrašnjem pravu je da li izvršna vlast posredstvom organa državne uprave nadležnog za spoljne poslove može da daje tumačenje međunarodnog ugovora čije bi zahtjevanje i sadržina bili obavezni za sudske organe. U uporednom pravu postoje dvije tendencije rješavanja izloženog pitanja. U pojedinim zemljama sudovi su slobodni u tumačenju međunarodnog ugovora. Tako, u SR Njemačkoj sudovi primjenjuju i tumače međunarodne ugovore bez obaveze da u slučaju sumnje, odnosno nejasnih odredbi, zatraže mišljenje Savezne vlade o značenju i implikacijama po-

³³ Treviranus, H.D. Beemelmans, H. (1995). Germany in National Treaty Law and Practice, I, p. 46.

³⁴ Sinclair, I. Dickson, S. J. n.d. str. 226.

³⁵ Eisemann, P. M. Kessedjian, C. (1995). France in National Treaty Law and Practice, I, p.14-15.

³⁶ Treviranus, H. D. Beemelmans, H. (1995). Germany in National Treaty Law and Practice, I, p. 52.

³⁷ Sinclair, I. Dickson, S. J.(1995). United Kingdom in National Treaty Law and Practice, I, p. 242.

³⁸ Vedel, G. Delvolvé, P. (1992). Droit Administratif, p.161.

jedinih određenja sadržanih u međunarodnom ugovoru.³⁹ Načelno, istovjetna je praksa i u SAD – sudovi nisu u obavezi da zatraže i slijede mišljenje izvršne vlasti. Drugačiji pristup imali su sudovi u Francuskoj. Administrativni sudovi u Francuskoj stajali su na stanovištu da nisu ovlašćeni da tumače međunarodne ugovore, bez obzira da li je riječ o ugovorima privatnopravne ili javnopravne prirode. Državni savjet podnosio je Ministarstvu spoljnih poslova Francuske sve do 1990. godine pitanja u vezi sa tumačenjem međunarodnih ugovora jer je smatrao da nije nadležan da tumači međunarodni ugovor, osim u slučajevima jasnog značenja ugovora (tzv. *théorie de l'acte clair*). Tumačenja Ministarstva spoljnih poslova bila su obavezujuća za Državni savjet, a takvo rješenje je u naučnim radovima kritikovano, uz opasku, da bez obzira koliko logično djelovalo, nije manje opasno, jer omogućava da primjena jednog ugovora bude diskreciono pravo Ministarstva spoljnih poslova koje može da zloupotrijebi svoje nadležnosti u vezi sa tumačenjem ugovora.⁴⁰ U jednom slučaju 1990. godine Državni savjet je promijenio svoje viđenje i otada stoji na stanovištu da se Ministarstvo spoljnih poslova prilikom tumačenja konsultuje, ali da mišljenje Ministarstva ne vezuje administrativnog sudiju.⁴¹

POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE U VEZI SA ZAKLJUČIVANJEM I IZVRŠAVANJEM MEĐUNARODNIH UGOVORA U BIH

Poslovi državne uprave u vezi sa zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora regulisani su u BiH Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora iz 2000. godine (u daljem tekstu Zakon).⁴² Kao i u uporednom pravu, proces zaključivanja međunarodnih ugovora počinje pregovaranjem. U okviru procesa pregvaranja međunarodnih ugovora, treba razlikovati inicijativu za otpočinjanje pregovora, nadležnost za vođenje pregovora, izbor i ovlašćenja pregovarača, davanje instrukcija pregovaračima, konsultacije tokom pregovora, itd.

Načelno posmatrano, pravo na podnošenje inicijative za otpočinjanje pregovora za zaključivanje međunarodnog ugovora je u BiH veoma široko postavljeno. Inicijativu za pokretanje postupka za zaključivanje međunarodnih ugovora mogu dati institucije Bosne i Hercegovine, entiteti, kantoni, i druge regionalne i lokalne zajednice, te preduzeća, ustanove, nevladine organizacije i druga pravna lica iz područja svog djelovanja.⁴³ Inicijativa se, prema stavu 2. istog člana Zakona, upućuje Savjetu ministara, ali posredstvom ministarstva Bosne i Hercegovine u čiji djelokrug rada spadaju pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom. U toj fazi do posebnog izražaja dolazi uloga resornog ministarstva, jer ono dostavlja takvu inicijativu Savjetu ministara **kada ocijeni da je ona opravdana** sa nacrtom **prijedloga** za pokretanje postupka

³⁹ T reviranus, H. D. Beemelmans, H. (1995). Germany in National Treaty Law and Practice, I, p. 53.

⁴⁰ Vedel, G. Delvolvé, P. p.162-163.

⁴¹ Conseil d'Etat, June 29, 1990, Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs Immigrés, Rec.Lebon, p.171 – komentar u Vedel, G. Delvolvé, P. (1992). n. m.; Eisemann, P. M. Kessedjian, C. (1995). n. m.; Lerche, R. (1990). Die Kompetenz des französischen Conseil d'Etata zur Auslegung völkerrechtlicher Vertrag: Anmerkung zum Urteil vom 29 Juni 1990, Fall G. I. S. T. I. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 50. p. 869.

⁴² "Službeni glasnik BiH", br. 29/00.

⁴³ Čl. 4 st.1. Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik BiH“, br. 29/00.

i osnovom za vođenje pregovora radi zaključivanja međunarodnog ugovora.⁴⁴ Iz izložene odredbe Zakona zapravo slijedi da je ovlašćeni predlagač za pokretanje postupka zaključivanja međunarodnog ugovora i to prema Savjetu ministara nadležno ministarstvo BiH i to onda kada ono samo ocjeni da je inicijativa opravdana. Osnova za vođenje pregovora koju priprema nadležno ministarstvo, između ostalog, sadrži i mišljenje Ministarstva inostranih poslova Bosne i Hercegovine o spoljno-političkoj ocjeni razloga za zaključivanje ugovora i usaglašenosti sa odredbama međunarodnog ugovornog prava. Dakle slično kao i u uporednom pravu, u fazi predlaganja vođenja pregovora za zaključivanje međunarodnog ugovora do izražaja dolazi poseban položaj resora nadležnog za spoljne poslove. Zanimljivo je uočiti da Zakon propisuje da osnova sadrži i mišljenje nadležnih organa entiteta kada se međunarodnim ugovorom uređuju pitanja koja su u isključivoj nadležnosti entiteta, pri čemu Zakon ne određuje o kojim i kakvim entitetskim organima je riječ, tako da ostaje otvoreno pitanje da li bi se eventualno pribavljeno mišljenje entitetskog organa uprave moglo smatrati dovoljnim čak i u slučaju da se međunarodnim ugovorom uređuju pitanja koja spadaju u isključivu zakonodavnu nadležnost entiteta. Mišljenja smo da se takvo mišljenje ne bi moglo, niti smjelo smatrati dovoljnim, već da bi u tom slučaju nadležno ministarstvo BiH bilo u obavezi da pribavi mišljenje zakonodavnog organa entiteta, ili bar entitetske vlade. Prema članu 6. Zakona, odluku o pokretanju postupka za vođenje pregovora radi zaključivanja međunarodnog ugovora, po vlastitoj inicijativi ili na prijedlog Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, donosi Predsjedništvo BiH.

Predsjedništvo BiH određuje, prema članu 7. Zakona, delegaciju koja zastupa BiH u pregovorima za zaključivanje međunarodnog ugovora, a može da ovlasti i Savjet ministara da to učini umjesto njega. Delegacija je vezana utvrđenom osnovom za vođenje pregovora, jer, po izričitim zakonskim odredbama, od nje ne može odstupiti tokom pregovora, a u slučaju da tokom pregovora druga pregovaračka strana ili druge pregovaračke strane ne prihvate bitne stavove iz utvrđene osnove ili predlože da se razmatraju pitanja o kojima nisu zauzeti stavovi u osnovi, zatražiće uputstva, a prema potrebi i odgoditi pregovore. U takvom slučaju, o zahtjevu delegacije za davanjem dodatnih uputstava će odlučiti Predsjedništvo BiH, ili Savjet ministara,⁴⁵ u zavisnosti od toga u čiju nadležnost spada materija koja će biti regulisana međunarodnim ugovorom o kojem se pregovara.

Po okončanju pregovora delegacija dostavlja Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Savjetu ministara izvještaj o pregovorima, a Ministarstvu inostranih poslova i tekst sporazuma. U slučaju da pregovori nisu uspješno okončani, delegacija je u obavezi da u izvještaju posebno obrazloži razloge za neuspjeh pregovora i da predloži daljnje postupanje.⁴⁶ Prijedlog daljnjeg postupanja koji potiče od delegacije ne obavezuje Savjet ministara i Predsjedništvo.

Zakon, slično kao i u uporednom pravu, ne reguliše detaljnije usvajanje, autentifikaciju i potpisivanje međunarodnog ugovora, kao faze koje u postupku zaključivanja međunarodnog ugovora slijede nakon pregovora. U članu 12. Zakon propisuje da kada je Predsjedništvo dalo ovlašćenje za potpisivanje međunarodnog ugovora jednom od članova delegacije, taj član delegacije može, nakon završenih pregovora, ugovor potpisati, ako je njegov sadržaj u skladu sa osnovom za vođenje

⁴⁴ Čl. 4 st. 3. Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik BiH“, br. 29/00.

⁴⁵ Čl. 8. Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik BiH“, br. 29/00.

⁴⁶ Čl. 11. Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik BiH“, br. 29/00.

pregovora radi zaključivanja međunarodnog ugovora iz čega slijedi da punomoćje za potpisivanje ugovora daje Predsjedništvo, ali i da usklađenost teksta ugovora sa osnovom za vođenje pregovora ocjenjuje opunomoćeni član delegacije.

Nakon potpisivanja, original ugovora delegacija dostavlja Ministarstvu inostranih poslova koje priprema i dostavlja Savjetu ministara nacrt odluke o ratifikaciji međunarodnog ugovora čiji je sastavni dio i tekst ugovora. Savjet ministara utvrđuje prijedlog odluke o ratifikaciji ugovora i dostavlja ga Predsjedništvu koje, radi dobijanja prethodne saglasnosti za ratifikaciju, dostavlja Parlamentarnoj skupštini potpisani⁴⁷ međunarodni ugovor zajedno sa detaljnim obrazloženjem Savjeta ministara o potrebi i uslovima zaključivanja predmetnog ugovora. Zakon ne precizira koji organ državne uprave za potrebe Savjeta ministara sačinjava detaljno obrazloženje koje se dostavlja Parlamentarnoj skupštini, ali treba stati na stanovište da je to organ koji je sačinio nacrt prijedloga za pokretanje postupka, odnosno ministarstvo u čiji djelokrug rada spadaju pitanja koja se uređuju međunarodnim ugovorom.

Analogno kao u svim analiziranim sistemima, nezavisno od sistema vlasti koji u njima postoji, i u BiH se izdavanje ratifikacionih instrumenata, sa stanovišta unutrašnjeg prava, smatra diskrecionim aktom izvršne vlasti koja je nadležna za njihovo izdavanje. Naime, prema članu 17. Zakona, Predsjedništvo, po dobijenoj saglasnosti Parlamentarne skupštine, **odlučuje** o ratifikaciji međunarodnog ugovora, što znači da nije u obavezi da međunarodnopravno ratifikuje ugovor, iako je dobilo saglasnost Parlamentarne skupštine, odnosno iako je okončana unutrašnja procedura za njegovo zaključivanje. Zanimljivo je uočiti da Zakon u članu 20. propisuje da instrument o ratifikaciji, prihvatanju, odobravanju ili pristupanju međunarodnom, ugovoru, na osnovu odluke Predsjedništva, potpisuje predsjedavajući Predsjedništva, predsjedavajući Savjeta ministara ili ministar inostranih poslova Bosne i Hercegovine, što znači da Zakon ne propisuje izričito premapotpis ministra inostranih poslova na odgovarajućim instrumentima kojima se izražava namjera države da konačno bude obavezana ugovorom u međunarodnom pravu. Razmjena ili deponovanje instrumenata o ratifikaciji, prihvatanju, odobravanju ili pristupanju i izvršavanje drugih radnji koje se odnose na stupanje međunarodnog ugovora na snagu za Bosnu i Hercegovinu, u nadležnosti su Ministarstva inostranih poslova. Zakon izričito propisuje da je riječ o „radnjama“, dakle aktivnostima koje odgovaraju klasičnom pojmu upravnih radnji shvaćenih kao materijalni akti uprave koji nemaju neposredno pravno dejstvo, već prethode donošenju pravnog akta, u ovom slučaju zaključivanju međunarodnog ugovora.

Objavljivanje teksta međunarodnog ugovora u „Službenom glasniku BiH“ slijedi nakon odluke o ratifikaciji. Zapravo, prema članu 24. Zakona, u „Službenom glasniku BiH“ objavljuje se odluka o ratifikaciji sa tekstom ugovora. Budući da stav 1. tog člana Zakona propisuje da se odluka o ratifikaciji objavljuje „bez odlaganja“, a najkasnije u roku od 90 dana od njenog donošenja, jasno je da objavljivanje nije diskrecionog karaktera i da izvršna vlast, odnosno nadležni organ državne uprave, nije u mogućnosti da odlaganjem objavljivanja odluke i teksta ugovora eventualno odloži, ili spriječi njegovu primjenu u

⁴⁷ Zakon navodi „zaključeni“, što razumije se nije tačno, jer u toj fazi ugovor još uvijek nije zaključen.

unutrašnjem pravu. Prema Zakonu, Ministarstvo inostranih poslova stara se o objavljivanju odluke o ratifikaciji i teksta ugovora. Važno je istaći da Zakon ne predviđa obavezu objavljivanja datuma stupanja ugovora na snagu (koji najčešće slijedi nakon objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“), a što upućuje da nadležni organi koji treba da primjenjuju i izvršavaju ugovor treba da od Ministarstva inostranih poslova pribave informacije o stupanju ugovora na snagu, a time i početku njegove primjene u unutrašnjem pravu.

Međunarodne ugovore u okviru unutrašnjeg prava, slično kao i u drugim državama, izvršava izvršna vlast. Zakon propisuje da se Savjet ministara stara o izvršavanju međunarodnih ugovora, a da nadležni organi državne uprave prate izvršavanje međunarodnih ugovora i o tome obavještavaju Savjet ministara.⁴⁸ Budući da je BiH država složenog državnog uređenja, posebno pitanje koje se nameće u vezi s izvršavanjem međunarodnih ugovora je koji je nivo državne vlasti, a samim tim i čiji organi državne uprave su nadležni za izvršavanje međunarodnih ugovora zaključenih u okviru materije koja spada u entitetsku nadležnost. U tom smislu, polazeći od člana 28. Zakona kojim je propisano da Međunarodne ugovore kojima se stvaraju *neposredne* obaveze za Bosnu i Hercegovinu, izvršavaju nadležni organi državne uprave u čiju nadležnost spadaju pitanja koja se uređuju tim ugovorima, može se zaključiti, da su organi državne uprave BiH nadležni za izvršavanje samo onih ugovora koji sadrže *neposredno izvršive obaveze* i to samo iz okvira nadležnosti BiH, dok su entitetski organi državne uprave nadležni za primjenjivanje onih međunarodnih ugovora koji sadrže *neposredno izvršive obaveze* u okviru nadležnosti entiteta. Za izvršavanje svih ostalih, kako se u uporednom pravu nazivaju prenosnoizvršnih sporazuma, načelno je nadležan Savjet ministara koji se o njihovom izvršavanju *stara*, što treba tumačiti kao nadležnost Savjeta ministara da donosi odgovarajuće podzakonske opšte akte neophodne za implementaciju takvih ugovora koji su zaključeni u okviru nadležnosti BiH, odnosno da kroz pravno uređene mehanizme koordinacije i saradnje sa nosiocima izvršne vlasti u entitetima obezbijedi izvršavanje takvih ugovora koji su zaključeni u materiji koja spada u entitetsku nadležnost. Izloženo tumačenje podržava i član 29. Zakona prema kome međunarodne ugovore koje je zaključila Bosna i Hercegovina, a kojima se stvaraju obaveze za domaća pravna lica, neposredno izvršavaju ta pravna lica, a u slučaju da domaće pravno lice ne izvrši svoje obaveze koje proističu iz međunarodnih ugovora koje je zaključila Bosna i Hercegovina, te će obaveze izvršiti Bosna i Hercegovina na teret onog entiteta na čijoj se teritoriji nalazi to pravno lice.

Organi državne uprave mogu da imaju ulogu i u aktivnostima u vezi s izmjenama i prestankom ugovora. Prema članu 31. st. 2. Zakona, na postupak izmjene međunarodnog ugovora primjenjuju se odredbe Zakona koje se odnose na njegovo zaključivanje, što znači da nadležni organ državne uprave, odnosno resorno ministarstvo može, samostalno, ili kada ocjeni da je opravdana inicijativa institucije Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, i druge regionalne i lokalne zajednice, te preduzeća, ustanove, nevladine organizacije i drugog pravnog lica, da započne kod Savjeta ministara postupak za izmjenu međunarodnog ugovora i izradi nacrt prijedloga za pokretanje postupka sa osnovom za vođenje pregovora radi izmjene međunarodnog ugovora. Takođe, sve ostale radnje koje organi državne uprave obavljaju u vezi sa zaključivanjem međunarodnog ugovora, naročito Ministarstvo inostranih poslova, mogu da budu obavljane i u postupku izmjene ugovora. Važno je istaći da Zakon u odredbama posvećenim izmjenama i prestanku ugovora izričito propisuje da se

⁴⁸ Čl. 27. Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik BiH“, br. 29/00.

privremeni ili trajni prestanak primjene međunarodnog ugovora objavljuje u "Službenom glasniku BiH",⁴⁹ što je svakako od značaja za obezbjeđivanje pravne sigurnosti i što je, kao što je istaknuto, rješenje koje nije predviđeno i za stupanje ugovora na snagu. Zakon ne precizira koji je organ državne uprave nadležan za poslove objavljivanja privremenog ili trajnog prestanka primjene međunarodnog ugovora, ali treba stati na stanovište da je to Ministarstvo inostranih poslova. Prema članu 33. stav 2. Zakona, o otkazivanju ili povlačenju iz međunarodnog ugovora od strane Bosne i Hercegovine odlučuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, po vlastitoj inicijativi ili na prijedlog Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, po prethodno dobijenoj saglasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Iako Zakon ne predviđa izričito ulogu organa državne uprave u vezi sa otkazivanjem ili povlačenjem iz ugovora, treba stati na stanovište da oni ipak, analogno sa postupkom zaključivanja, odnosno izmjene ugovora, imaju mogućnost da iniciraju otkazivanje ili povlačenje iz ugovora. Takođe, njihova uloga u donošenju odluke o otkazivanju ili povlačenju iz ugovora može se ogledati i u pripremi informacija za Savjet ministara o izvršavanju međunarodnih ugovora, a o čemu Savjet ministara, prema čl. 30. Zakona, najmanje jedanput godišnje obavještava Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Parlamentarnu skupštinu, kao i u ocjeni, od strane Ministarstva inostranih poslova, spoljnopolitičkih razloga za tkazivanje ili povlačenje iz ugovora i usaglašenosti otkazivanja ili povlačenja sa odredbama međunarodnog ugovornog prava.

ZAKLJUČAK

Suverenim državama kao teritorijalnim ljudskim zajednicama svojstveni su spoljni poslovi. Spoljni poslovi su tradicionalno posebna upravna oblast autoritativnog istupanja državnih organa u okviru koje zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora ima zapaženo mjesto i često je regulisano posebnim zakonima. U okviru sistema podjele vlasti, egzekutiva ima prvenstvenu ulogu u procesu zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, a samim tim važna uloga u tom procesu pripada i organima državne uprave. Organi državne uprave iniciraju postupak zaključivanja međunarodnih ugovora, učestvuju u pregovorima za njihovo zaključivanje, pripremaju neophodne akte, uključujući i ratifikacione instrumente, nadležni su za objavljivanje teksta, stupanja na snagu i prestanka važenja međunarodnih ugovora, kao i za njihovo neposredno izvršavanje u slučaju samoizvršnih ugovora. Posebna uloga pripada departmanu spoljnih poslova koji je uključen u ocjenu spoljnopolitičkih razloga za zaključivanje međunarodnih ugovora i u obezbeđivanje da sve faze u tom procesu, uključujući i sam tekst ugovora, budu u skladu s međunarodnim pravom. Načelno posmatrano, takva uloga organa državne uprave u skladu je sa njihovim autoritativnim položajem i nadležnostima u okviru sistema podjele vlasti i proističe iz odgovarajućih pozitivno-pravnih rješenja koja obezbjeđuju da se zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora ne može smatrati ekstrapravnim djelatnostima državnih organa koja neposredno proističu iz suvereniteta države, već isključivo pravom predviđenim i uređenim djelatnostima. No, to ne znači i ne protivriječi tome da se, u određenim slučajevima, aktivnosti u vezi sa zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora određuju kao diskreciono pravo izvršne vlasti.

Poslovi organa državne uprave u BiH u vezi sa zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora regulisani su Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međuna-

⁴⁹ Čl. 32.st.2. Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, „Službeni glasnik BiH“, br. 29/00.

rodnih ugovora i načelno posmatrano, analogni su poslovima koji organi državne uprave, u tom kontekstu, obavljaju u uporednom pravu. Takođe, po svom pravnom karakteru i sadržini, ti poslovi se mogu upodobiti u opšte poslove koje organi državne uprave vrše u BiH. S druge strane, određena pitanja u vezi sa zaključivanjem i izvršavanjem međunarodnih ugovora nisu Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora precizno regulisana ili nisu uopšte regulisana, što otvara pitanje potrebe eventualnog unaprijedenja zakonskih rješenja.

LITERATURA

- Aust, A. (2000). *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press
- Basdevant, J. (1926). *La Conclusion et la Redaction des Traités et des Instruments Diplomatiques Autres que les Traités*, *Recueil des Cours* 15
- Batler, W. E. (2001). *Russia in National Treaty Law and Practice III*;
- Corwin, E.S. (1984) *The President*, NYU Press;
- Dalton, R. E. (1999). *United States in Leigh, M. and Blakeslee M.R. (Eds.), National treaty law and practice II*. Washington, American Society of International Law;
- Dinh, N. Q. (1959). *La Constitution de 1958 et le Droit International*, *Revue de Droit Public et de la Science politique en France et l'Étranger*;
- Đurić, V (2007). *Ustav i međunarodni ugovori*, Institut za uporedno pravo;
- Eisemann, P.M. Kessedjian, C. (1995). *France in Leigh, M. and Blakeslee M.R. (Eds.), National treaty law and practice I*. Washington, American Society of International Law;
- Geiger, R. (1994). *Grundgesetz und Völkerrecht*, Munich: C.H. Beck;
- Gicquel, J. (1991). *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*;
- Jovičić, M. (1984) *Veliki ustavni sistemi*, 1984, Beograd, Svetozar Marković;
- Lerche, R. (1990). *Die Kompetenz des französischen Conseil d'État zur Auslegung völkerrechtlicher Vertrag: Anmerkung zum Urteil vom 29 Juni 1990, Fall G. I. S. T. I. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 50. p. 869.
- Marković, R. (1990). *Predsednički sistem, Dva veka savremene ustavnosti*, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti;
- Öhlinger, T. (1973). *Der völkerrechtliche Vertrag im statlichen Recht*, Wien–New York, Springer;
- Partsch, J. (1964). *Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 6;
- Reichel, D. (1967). *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 1949*, Duncker & Humblot;
- Rudolf, W. (1967). *Völkerrecht und deutsches Recht*, Tübingen: Mohr;
- Sinclair, S. J. Dickson, (1995). *United Kingdom in Leigh, M. and Blakeslee M.R. (Eds.), National treaty law and practice I*. Washington, American Society of International Law;
- Stefanović, J. (1950). *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, Zagreb, Nakladni zavod Hrvatske;
- Tomić, Z. (2002). *Upravno pravo sistem*, Beograd, Službeni list SRJ;
- Treaties and Other International Agreements: The Role of The United States Senate, A Study prepared for the Committee on Foreign Relations United States Senate by the Congressional research service Library of Congress*, 2001;
- Treviranus, H. D. Beemelmans, H. (1995). *Germany in Leigh, M. and Blakeslee M.R. (Eds.), National treaty law and practice I*. Washington, American Society of International Law;
- Vedel, G. Delvolvé, P. (1992). *Droit Administratif*, Tome 1, Presses Universitaires de France;
- Wildhaber, L. (1971). *Treaty-making power and the Constitution*, Helbing & Lichtenhahn.

Associate Prof. Vladimir Djurić, Ph. D

Associate Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka, e-mail: vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu

Assist. Prof. Nevenko Vranješ, Ph. D

Assistant Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka, e-mail: nevenko.d.vranjes@apeiron-edu.eu

State Administrations Affairs in the Field of Conclusion and Implementation of International Treaties

Abstract: The purpose of this article is to analyze the state administration activities in the administrative area of foreign affairs which are related to the conclusion and implementation of international treaties. After analyzing those activities in comparative law, the legal aspects of the participation of state administration bodies in Bosnia and Herzegovina in initiating of the process of conclusion of international agreements, negotiations for their conclusion, preparation of necessary documents, including instruments of ratification, publication of the text, entry into force, and termination of international treaties, as well as of their implementation in the case of self-executing treaties are presented. The conclusion is that, according to their legal nature, those activities can not be considered as extralegal activities of the state bodies that are directly derived from state sovereignty, but rather and only as the activities which are provided and arranged by law and which are in line with general administrative affairs of the state administration. However, such conclusion isn't in contradiction to the fact that, in certain cases, those activities fall within the scope of executive powers discretion.

Keywords: state administration, the conclusion and implementation of international treaties, foreign affairs.