

Informacija o potrebi izmjena i dopuna Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora iz 2008. godine

1. Uvodna razmatranja

Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora („Službeni list Crne Gore“, br. 77/2008) donijet je 2008. godine i predstavlja temeljni normativni mehanizam kojim se u crnogorskom pravnom poretku uređuju sve faze međunarodnog ugovaranja: od inicijative i pregovora, preko zaključivanja i potvrđivanja, do objavljivanja, stupanja na snagu, evidencije, izmjena, prestanka, kao i druge procesne i tehničke radnje koje prate život međunarodnog ugovora. Time je, neposredno nakon obnove nezavisnosti, normativno postavljen jedinstven kanal kroz koji država formira, izražava i implementira svoju ugovornu volju u odnosima sa državama i međunarodnim organizacijama, uključujući i vođenje evidencija, čuvanje originala i ovjerenih kopija, kao i objavljivanje u posebnoj seriji „Međunarodni ugovori“ Službenog lista.

Ustav Crne Gore postavlja međunarodno pravo u samo središte unutrašnjeg pravnog poretka: potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio pravnog sistema, primjenjuju se neposredno i imaju primat u odnosu na unutrašnje zakonodavstvo. Takvo rješenje ima dvostruku posljedicu. Prvo, međunarodni ugovor, nakon što država valjano izrazi saglasnost da njime bude vezana i nakon objave, prestaje biti isključivo instrument vanjske politike i postaje izvor prava koji proizvodi neposredne pravne efekte prema organima vlasti, pravnim subjektima i pojedincima. Drugo, unutrašnje procedure kojima se dolazi do tog rezultata moraju biti precizne, predvidive i transparentne, jer je njihova svrha da obezbijede da se međunarodna obaveza formira i integriše u unutrašnji poredak na način koji poštuje ustavni balans između izvršne i zakonodavne vlasti, institucionalnu podjelu nadležnosti, kao i zahtjeve pravne sigurnosti.

Nacionalno zakonodavno rješenje u ovoj oblasti prirodno se oslanja na standarde Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (1969), koja je kodifikovala ključna pravila međunarodnog ugovornog prava. Načelo pacta sunt servanda, pravila o valjanom izražavanju saglasnosti države da bude vezana (potpis, ratifikacija, prihvatanje, odobravanje, pristupanje), pravila o tumačenju ugovora (u dobroj vjeri, prema uobičajenom značenju izraza u kontekstu i u svjetlu cilja i svrhe ugovora), o rezervama i interpretativnim izjavama, kao i o izmjenama, suspenziji i prestanku važenja — predstavljaju reper koji treba da se ogleda u domaćem normativnom okviru. Domaći zakon je pri donošenju pratio ova načela, čime je obezbijedio kompatibilnost sa međunarodnim standardima i funkcionalnu prohodnost između unutrašnjih procedura i međunarodnih pravila.

Od 2008. godine do danas promijenio se i kontekst u kojem crnogorski sistem

ugovaranja funkcioniraju. Crna Gora je ojačala međunarodni subjektivitet, proširila obim bilateralnih odnosa i produbila učešće u multilateralnim režimima u okviru Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i regionalnih inicijativa. Pritom su ugovorni instrumenti postali sadržinski složeniji: standardi više nijesu samo političke ili okvirne obaveze, već obuhvataju sektorske politike, tehničke priloge, mehanizme institucionalnog praćenja izvršavanja, cikluse izvještavanja i evaluacije, kao i procedure za brza tehnička ažuriranja aneksa i lista koje ne mijenjaju suštinu materijalnih obaveza. U takvom okruženju, ključno je da domaći propis jasno i operativno omogući identifikaciju nadležnosti u svakoj fazi ugovornog ciklusa, da precizno uredi protok informacija i dokumentacije, da standardizuje obrasce pregovaračkih mandata i izvještaja, te da obezbijedi pouzdane mehanizme objavljivanja i vođenja registra radi pravne sigurnosti i transparentnosti.

Dodatnu dimenziju ovoj materiji daje proces pristupanja Evropskoj uniji. Iako pravo Evropske unije ima autonomnu prirodu, dinamika usklađivanja domaćeg prava sa pravnom tekovinom Unije i učešće u programskim i konvencijskim okvirima dovode do porasta broja i vrste međunarodnih instrumenata sa kojima država stupa u interakciju. To podrazumijeva uspostavljanje unutrašnjih procedura koje će omogućiti pravovremeno i cjelovito ispunjavanje međunarodnih obaveza — od koordinacije među resorima, preko pripreme akata za potvrđivanje i davanja rezervi ili interpretativnih izjava, do urednog deponovanja instrumenata i redovnog izvještavanja. U perspektivi evropskih integracija, posebnu važnost dobija i standard transparentnosti: javna dostupnost ugovorne građe i statusnih informacija o obavezama države (uključujući važenje, izmjene, suspenzije ili prestanak) postaje kriterijum dobrog upravljanja i usklađenosti sa evropskim administrativnim praksama.

Imajući u vidu protek vremena, zbir iskustava iz primjene i razvoj međunarodnog okvira u kojem Crna Gora djeluje, opravdano je pristupiti normativnom unaprijeđenju postojećeg zakona. Cilj takvog zahvata nije puko prepisivanje stranih rješenja, niti derogiranje osnovne strukture uspostavljene 2008. godine, nego preciziranje i dopunjavanje instituta kako bi se obezbijedila potpuna funkcionalnost sistema. Time će na liniji ustavne paradigme prema kojoj međunarodno pravo neposredno važi u unutrašnjem poretku, biti unaprijeđen pravni okvir za odgovorno preuzimanje i uredno izvršavanje međunarodnih obaveza, u skladu sa Bečkom konvencijom, domaćim ustavnim načelima i zahtjevima procesa evropskih integracija.

2. Identifikovani izazovi - prostori za unaprijeđenje

Na osnovu analize primjene Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, kao i iskustava državnih organa u pregovaranju, zaključivanju i sprovođenju međunarodnih obaveza, utvrđeno je da se pojedini normativni instituti pokazuju nedovoljno razrađenim u odnosu na inovirane potrebe međunarodnopravne prakse i dinamiku međuresorne saradnje prethodno objašnjene u ovom dokumentu. Posebno u kontekstu intenziviranih aktivnosti u okviru multilateralnih organizacija i procesa pristupanja Evropskoj uniji, pojedine odredbe važećeg zakona ostavljaju prostor za različita tumačenja, što može dovesti do usporavanja postupaka, otežane koordinacije i

smanjenja pravne sigurnosti u sprovođenju međunarodnih obaveza. Uz to, jasno je prepoznata potreba da se određeni postupci detaljnije urede podzakonskim aktima, kako bi procedure bile preciznije definisane, operativno primjenjive i ujednačene među organima državne uprave.

Potreba za dodatnim uređenjem naročito je vidljiva u oblasti tzv. administrativnih međunarodnih sporazuma. Institut administrativnih međunarodnih sporazuma pokazao se kao posebno osjetljiv u praksi, budući da se u toj formi često preuzimaju obaveze koje po svojoj prirodi prevazilaze tehnički ili operativni karakter. Stoga je neophodno jasnije razgraničiti administrativne sporazume od međunarodnih ugovora, kako bi se izbjegla pravna neizvjesnost u pogledu procedure njihovog zaključivanja i pravnih posljedica.

Slično tome, potrebno je precizno urediti nadležnosti u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora, naročito u slučajevima kada predmet ugovora obuhvata više sektora javne politike. Trenutno upućivanje na „nadležno ministarstvo“ nije dovoljno određeno, posebno za multisektorske ugovore, zbog čega se javlja potreba da se nadležnost veže isključivo za sadržinu ugovora i da se jasno odredi vodeći resor, uz uspostavljanje obaveznih mehanizama međuresorne koordinacije tokom pregovora, iniciranja, pripreme zakona o potvrđivanju, sprovođenja obaveza i sl.

Poseban nivo proceduralne složenosti javlja se kod multilateralnih ugovora. Ovakvi ugovori često podrazumijevaju dugotrajan pregovarački proces, učestvovanje u međunarodnim radnim tijelima, usaglašavanje nacionalnih stavova i obavezu koordinacije sa više organa državne uprave. Uočeno je da važeći zakon ne razrađuje u dovoljnoj mjeri pripremu pregovaračkih instrukcija, proces usaglašavanja pozicija i tok izvještavanja, što može uticati na kvalitet učešća države u multilateralnim procesima. Normativno preciznije uređenje ovih aspekata doprinijelo bi dosljednom i stabilnom predstavljanju državnih interesa.

Institut rezervi i interpretativnih izjava, takođe, zahtijeva jasnije propisivanje postupka. Kako se davanjem ili povlačenjem rezerve mijenja obim međunarodne obaveze, neophodno je jasnije precizirati postupke njihovog donošenja, objavljivanja i evidentiranja. Time se obezbjeđuje transparentan i pravno predvidiv sistem primjene međunarodnih obaveza.

Odredbe o evidenciji međunarodnih ugovora, takođe, trebalo bi dodatno razraditi podzakonskim aktom, budući da trenutno zakon propisuje samo nadležnost Ministarstva nadležnog za vanjske poslove, bez detaljne razrade ovog postupka. Ove odredbe bi trebalo dopuniti radi preciznog definisanja sadržine evidencije, obaveze dostavljanja originala, ovjerenih kopija i prevoda, kao i evidentiranja statusnih promjena. Osim toga, uočena je potreba da se prilikom donošenja zakona o potvrđivanju detaljnije precizira njegovo sprovođenje, posebno u pogledu postojanja mogućnosti tehničke izmjene Sporazuma, koja je operativnog karaktera na nivou Vlade, uz odgovarajuće evidentiranje i objavljivanje.

Uz to, poželjno je jasnije urediti mogućnost djelimične ili privremene suspenzije

primjene međunarodnog ugovora, u skladu sa pravilima Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora. Dodatno, potrebno je precizirati uloge nadležnih organa u pripremi zakona o potvrđivanju, iniciranju postupka zaključivanja i vođenju pregovora, tako da se nadležnost jasno vezuje za sadržinu oblasti koju ugovor uređuje i stvoriti mogućnost da se ovaj segment reguliše podzakonskim aktima radi preciznijeg sprovođenja u praksi. Neophodno je urediti i cjelokupan postupak donošenja odluka o objavljivanju međunarodnih ugovora, uključujući kriterijume za određivanje forme u kojoj se donose, zatim, nadležnost za donošenje, kao i druga pitanja od značaja za potpuno pravno regulisanje ove oblasti.

Potrebno je razmotriti mogućnost preciznijeg definisanja postojećeg zakonskog rješenja o privremenoj primjeni međunarodnog ugovora, prije njegovog formalnog stupanja na snagu. Takođe, potrebno je eventualno razmotriti mogućnosti u pogledu regulisanja retroaktivne primjene međunarodnog ugovora u skladu sa ustavnim principima i odredbama Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, u izuzetnim situacijama kada je to nužno radi obezbjeđivanja kontinuiteta tekućih procesa i obaveza, naročito u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Dodatno, izvještaji o toku pregovora treba da budu standardizovani sa jasno propisanim minimalnim sadržajem i rokovima dostavljanja, dok je za pregovaračka uputstva potrebno normativno utvrditi pravni osnov i postupak donošenja. Konačno, pravni položaj pisama namjera i sličnih akata treba podrobnije definisati i odrediti.

3. Uporedni pregled normativnih rješenja

U cilju sagledavanja najboljih praksi u oblasti pregovaranja, zaključivanja, potvrđivanja, objavljivanja i sprovođenja međunarodnih ugovora, izvršeno je razmatranje relevantnih normativnih rješenja više država sa razvijenim sistemima upravljanja međunarodnim ugovornim obavezama. Poseban akcenat stavljen je na pravne sisteme koji u organizacionom i pravnom pogledu odgovaraju crnogorskom modelu, kao i na države koje su prošle ili prolaze procese evropskih integracija, odnosno harmonizacije postupka zaključivanja međunarodnih ugovora sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Uporedni pregled, u svakom slučaju, ne predstavlja puku komparaciju zakonskih tekstova, već ima za cilj identifikovanje onih rješenja koja su u praksi pokazala najveći stepen jasnoće, efikasnosti i institucionalne koordinacije, posebno u segmentima određivanja nadležnosti za pokretanje i vođenje pregovora, uređivanja privremene primjene ugovora, dodjeljivanja ovlašćenja za potpisivanje, razrade postupka pristupanja multilateralnim instrumentima, obaveze evidencije i objavljivanja, te standardizacije izvještavanja i praćenja sprovođenja međunarodnih obaveza.

Polazeći od toga da se normativni okvir Crne Gore razvija u kontekstu savremenih međunarodnopravnih tokova i procesa pristupanja Evropskoj uniji, cilj uporednog pregleda nije preuzimanje modela u cijelosti, već identifikovanje koncepata koji mogu biti prilagođeni crnogorskom institucionalnom sistemu i doprinijeti jasnijoj, transparentnijoj i efikasnijoj regulaciji ove oblasti.

Uporedna rješenja ukazuju na tendenciju detaljnijeg normiranja nadležnosti, jasnog razgraničenja vrsta međunarodnih instrumenata, obavezne parlamentarne kontrole kod preuzimanja značajnijih obaveza, kao i postojanja fleksibilnih mehanizama za tehničke izmjene i ažuriranja međunarodnih ugovora bez ponovnog prolaska pune zakonodavne procedure. Posebno se izdvaja španski model, koji detaljno uređuje cjelokupan ugovorni ciklus i može poslužiti kao inspirativan okvir za dalju normativnu razradu u crnogorskom kontekstu.

4. Zaključna razmatranja

Navedene okolnosti ukazuju da se postojeći normativni okvir za zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora nalazi u fazi u kojoj je njegovo unaprjeđenje neophodno kako bi se osigurala veća jasnoća postupanja, pravna sigurnost i dosljednost u sprovođenju međunarodnih obaveza. Identifikovani izazovi i potrebe za preciziranjem određenih instituta nijesu izraz nedostatnosti postojećeg zakona, već odraz prirodnog razvoja međunarodnopravne prakse Crne Gore, povećanog obima međunarodne saradnje i obaveza koje proističu iz procesa pristupanja Evropskoj uniji. U tom smislu, istaknuta pitanja predstavljaju ključne oblasti koje zahtijevaju dodatnu razradu kako bi se obezbijedio efikasniji, koordinisaniji i transparentniji sistem.

Treba naglasiti da se ovim dokumentom ne iscrpljuje ukupnost normativnih i institucionalnih pitanja koja se otvaraju u primjeni Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, već se skreće pažnja na najizraženije segmente u kojima se potreba za izmjenama pokazala u praksi. Na liniji navedenog, detaljna razrada pojedinačnih rješenja i modela unaprjeđenja bila bi predmet daljeg stručnog međuresorskog usaglašavanja, uključujući analizu relevantnih uporednih rješenja, internih procedura i međunarodnih standarda.

Dakle, unaprjeđenje pravnog okvira u oblasti zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora predstavlja važan korak ka jačanju institucionalne dosljednosti, odgovornog upravljanja međunarodnim obavezama i obezbjeđivanja jedinstvenog nastupa države na međunarodnoj sceni. Time će se stvoriti uslovi za brže i efikasnije vođenje pregovora, jasnije određivanje nadležnosti i obaveza, pouzdano praćenje sprovođenja međunarodnih ugovora i transparentnu dostupnost informacija o međunarodnim obavezama Crne Gore. Unaprijeđen pravni okvir doprinijeće kvalitetnijem upravljanju međunarodnim obavezama, jačanju institucionalne odgovornosti i kredibilitetu Crne Gore u međunarodnim odnosima, posebno u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji.