

Зоран Радивојевић*

Правни факултет, Универзитет у Нишу

Весна Кнежевић Предић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ПОСТУПАК ЗАКЉУЧИВАЊА УГОВОРА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА***

Сажетак

Поступак закључивања уговора у којима искључиво или заједно са државама учествују међународне организације регулисан је у основи истим правилима која важе за уговоре између држава. У Бечкој конвенцији о праву уговора међународних организација од 1986. године садржана су само нека посебна правила у случајевима када се морала изразити специфичност организација у погледу овлашћења лица која представљају организацију или коришћења термина акт формалне потврде уместо израза ратификација уговора. Анализе које смо извршили у овом раду упућују на закључак да нема разлога за другачији положај међународних организација у поступку закључивања уговора у односу на позицију држава. Када је удовољено свим захтевима интерног правног поретка у погледу надлежности органа и квалификација лица која иступају у поступку закључивања уговора, организације на међународном плану морају, исто као и државе, имати овлашћења за предузимање свих потребних радњи које воде правном настанку уговора, почевши од преговора, усвајања и аутентификације текста уговора, преко изражавања пристанка на обавезивање уговором, па све до његовог ступања на

* Електронска адреса аутора: zoranr@prafak.ni.ac.rs

** Електронска адреса аутора: vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

*** Рад представља резултат истраживања на пројекту Универзитета у Београду – Факултета политичких наука „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ (евиденциони бр. 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

снагу. Вршење тих радњи добрим делом је ствар правне технике која се ослања на општеприхваћена правила о поступку закључивања уговора, стварана и изграђивана кроз дуготрајну међународну уговорну праксу.

Кључне речи: међународне организације, поступак, закључивање уговора, усвајање текста, аутентификација, пристанак на обавезивање, ступање на снагу

1. УВОД

Закључивање међународних уговора резултат је сложеног поступка током кога се предузима већи или мањи број радњи од којих свака за себе има посебан значај и за коју се везују одређене правне последице. Међутим, у међународној пракси и доктрини појам „закључивање“ уговора нема једно строго утврђено и општеприхваћено значење. На једној страни, писци верни англосаксонској правној традицији сматрају да је уговор склопљен окончањем преговора. Домашај израза „закључивање“ уговора исцрпљује се, дакле, у поступку преговора и изради коначног текста уговора, те нужно не обухвата и пристанак страна уговорница на обавезивање уговором¹. Континентални међународни правници, напротив, не искључују из подручја примене појма закључења уговора пристанак страна уговорница да коначно буду везане уговором. По њима, закључивање уговора је укупност операција којима се међународни споразум ствара и правно обликује².

Ни оснивачки акти међународних организација нису доследни у употреби израза „закључивање“ уговора. Некада се чак у једном истом акту овај термин користи у два различита смисла. Тако Повеља Организације уједињених нација (даље: УН) овлашћује Савет безбедности да закључује споразуме о стављању на располагање оружаних снага ради очувања међународног мира и безбедности³. Нема никакве сумње да у овом случају закључивање споразума подразумева све радње које воде коначном обавезивању страна уговорница. Међутим у одредби Повеље која овлашћује Економски и социјални савет да закључује споразуме о повезивању

1) У Комисији УН за међународно право ову концепцију заступали су James L. Brierly и Hersh Lauterpacht као први и трећи специјални извештач за питање права међународних уговора. Видети: Doc. A/CN. 4/43 (*Yearbook of the International Law Commission*, 1951, Vol. II, United Nations, New York, 1957, стр. 70) и Doc. A/CN. 4/101 (*Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. II, United Nations, New York, 1957, стр. 49-50).

2) Jules Basdevant, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, publié sous le patronage de l'Union académique internationale, Sirey, Paris, 1960, стр. 141.

3) Чл. 43 Повеље УН.

специјализованих агенција које одобрава Генерална скупштина⁴ термин „закључивање“ употребљен је у духу англосаксонске међународне доктрине да означи само крај преговора, а не и пристанак да се буде везан уговором.

Оснивачки уговор Европске уније (даље: ЕУ) чак уводи сасвим ново, треће значење сагласно коме закључивање обухвата само дефинитивно обавезивање уговором, док су преговори, усвајање и аутентификација текста путем потписа изван његовог домаћаја. Према Уговору о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ) након потписивања Савет доноси одлуку о закључивању споразума на предлог преговарача⁵. Ова одлука представља неку врсту пандана установи ратификације уговора од стране држава⁶.

Ни Бечка конвенција о уговорном праву из 1969. године (даље: БК 1969) и Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација од 1986. године (даље: БК 1986) не дају дефиницију израза „закључивање“ уговора, већ само у свом другом делу под називом „Закључивање уговора и ступање на снагу“ садрже правила релевантна у различитим фазама поступка закључења уговора⁷. Из овога се посредно може извести закључак да поменуте Конвенције појам закључивања уговора користе у генеричком смислу да означи укупност радњи у поступку правног настанка међународног уговора. Полазећи од тог значења, поступак закључења уговора међународних организација разматрамо кроз следеће фазе: преговоре, усвајање и аутентификацију текста уговора и изражавање пристанка међународних организација на обавезивање уговором. Ступање уговора на снагу, без обзира што је формално изван поступка закључивања уговора, по правној суштини представља акт који закључени уговор уводи у међународни правни поредак⁸. Из тих разлога у склопу поступка закључивања уговора међународних организација излажемо и њихово ступање на снагу.

4) Чл. 63 Повеље УН.

5) Чл. 218, став 6 УФЕУ.

6) Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић Предић, „Поступак закључивања уговора Европске уније са трећим државама и међународним организацијама“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет, Ниш, бр. 78/2018, стр. 52.

7) Чл. 6-26 БК 1969 и БК 1986.

8) Ngyuen Quoc Dinh, Patric Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2002, стр. 159.

2. ПРЕГОВОРИ ЗА ЗАКЉУЧИВАЊЕ УГОВОРА

Сврха преговора је да се на основу поднетих предлога, нацрта, противпредлога и амандмана постигне сагласност будућих уговорница о тексту уговора који треба закључити. Званичном почетку преговора претходе неформални сусрети, усмена размена мишљења и преписка између будућих преговарача. У том погледу занимљива је пракса Међународне банке за обнову и развој (IBRD) која пре подношења формалног захтева државе за зајам прибегава сондажи (*exploratory discussion*) и претходном испитивању (*preliminary investigation*). Када ово испитивање доведе до задовољавајућих резултата, Банка обавештава тражиоца зајма да је спремна за почетак преговора⁹.

У погледу надлежности органа међународних организација за вођење преговора релевантне су одредбе конститутивног акта сваке организације. Без обзира на бројна решења која постоје *in foro interno*, могу се разликовати два основна модела регулисања овог питања. Први постоји када се у самом оснивачком акту изврши подела надлежности између органа који је овлашћен да води преговоре и оног који доноси одлуку о коначном обавезивању организације.

Општа подела надлежности између органа који учествују у фази преговора извршена је у оснивачком уговору ЕУ. Према УФЕУ Савет доноси одлуку којом одобрава отварање преговора за закључење одређеног споразума и истовремено именује преговарача или шефа преговарачког тима. Комисија се појављује као главни преговарач приликом закључивања највећег броја уговора ЕУ. Европски парламент формално не учествује у преговорима, али се „одмах и у потпуности информисе о свим фазама процедуре“¹⁰.

Много чешће подела надлежности између органа важи само за одређену врсту споразума. Тако, рецимо, на основу Устава Организације за исхрану и пољопривреду (FAO) Конференција може овластити генералног директора да са државама чланицама ступи у преговоре ради закључења споразума о оснивању међународних установа које ће се бавити питањима исхране и пољопривреде¹¹.

9) Зоран Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*, СКЦ, Ниш, 1996, стр. 231-232.

10) Весна Кнежевић Предић, Зоран Радивојевић, „Уговорна способност Европске уније: шест деценија после“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр.78.

11) Чл. XV Устава FAO. За текст видети: *Basic Textes of the Food and Agriculture Organization*, 2017 edition, Vol. I, стр. 13, Internet, www.fao.org/legal/home/bacsic-textes/en_web.pdf, 11/01/2019.

Код већине организација, међутим, примењен је други метод регулисања надлежности органа. Његово основно обележје је да у конститутивном акту нема посебних одредаба о преговорима, већ је орган који даје пристанак на обавезивање уговором истовремено овлашћен да води преговоре. Да ли ће тај орган и непосредно учествовати у преговорима зависиће у крајњој линији од његове структуре и карактера. Шефови секретаријата и извршни органи међународних организација обично сами воде преговоре када им је конститутивним актом поверено право на закључење уговора. Сасвим је различита ствар уколико на основу конститутивног акта право да закључи уговор има орган који окупља представнике свих држава чланица. Пракса показује да пленарни органи никада не учествују непосредно у преговорима, већ право на њихово вођење преносе на друге главне или помоћне органе ужег састава.

Пленарни органи уживају пуну слободу приликом избора органа којима ће пренети овлашћење за преговарање. Ипак, пракса је да корисник делегације буде извршни орган или шеф секретаријата. Извршни органи често то право даље преносе на шефа администрације (тзв. субделегација). На основу тога један део међународне доктрине изводи општи закључак да је највиши административни службеник по природи својих функција представник организације у току преговора¹².

Међутим, БК 1986 није предвидела службенике који би се *ex officio* сматрали представницима организације у преговорима. За лица која у име организације учествују у преговорима тражи се да покажу пуномоћја или да из околности произилази намера преговарача да се то лице сматра представником организације у том циљу, а у складу са правилима те организације без подношења пуномоћја¹³. Ако лице које није овлашћено да преговара изврши неки акт у вези са закључењем уговора, такав акт је без правног дејства. Ипак, међународна организација може накнадно да овакав акт потврди и тиме отклони његов правни недостатак¹⁴.

12) Hanspeter Neuhold, "Organs competent to conclude treaties for international organizations and the internal procedure leading to the decision to be bound by a treaty and negotiation and conclusion of treaties by international organizations", in: *Agreement of international organizations and the Vienna convention on the law of treaties* (ed. Karl Zemanek), Springer-Verlag, Wien, 1971, стр. 250-251.

13) Чл. 7, став 3 БК 1986.

14) Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 112-113.

3. УСВАЈАЊЕ И АУТЕНТИФИКАЦИЈА ТЕКСТА УГОВОРА

Наредни корак у поступку закључивања уговора, а после завршених преговора, јесте усвајање текста уговора. БК 1986 не одређује значење израза „усвајање“ текста уговора, док се у теорији овај појам обично дефинише као формални акт којим се изражава сагласност о облику и садржини будућег уговора. Тај акт не значи пристанак страна да се правно обавезу уговором, већ само сагласност преговарача о томе како ће њихов уговор текстуално изгледати¹⁵.

Начин усвајања текста уговора зависи од договора учесника у преговорима. Међународне организације широко примењују начело једногласности приликом усвајања текста, будући да је претежан број уговора које су закључиле са државама или међусобно двостраног карактера или обухвата мали број уговорница. У том смислу БК 1986 полази од основног правила да се текст уговора усваја уз пристанак свих учесника у преговорима¹⁶.

Међутим, савремена пракса закључења вишестраних уговора на међународним конференцијама са великим бројем учесника довела је до напуштања начела једногласности и увођења већинског правила за усвајање текста уговора. Уважавајући ту праксу, БК 1986 предвиђа да се усвајање текста уговора на међународној конференцији врши у складу са поступком који су уговорили учесници те конференције. Уколико, пак, учесници не постигну договор о тој процедури, текст се усваја двотрећинском већином учесника који су гласали, осим ако истом већином не одлуче да примене друго правило¹⁷. Правило о двотрећинској већини је, дакле, диспозитивне природе и учесници конференције се увек могу споразумети о другачијем начину гласања.

Пошто се текст усвоји, а пре него што се изрази пристанак на обавезивање уговором, потребно је установити коначан текст уговора који се више не може мењати. У ту сврху се користи аутентификација која служи као сведочанство да је текст уговора тачан и веродостојан¹⁸. Техника аутентификације ствар је избора ученика у преговорима. Они могу начин аутентификације одредити у самом тексту уговора или се о томе договорити приликом израде

15) Ian Sinclair, *The Vienna Convention of the Law of Treaties*, Manchester University Press, Manchester, 1984, стр. 33.

16) Чл. 9, став 1 БК 1986.

17) Став 2.

18) Стеван Ђорђевић, *Право међународних уговора: зборник радова*, Правни факултет, Београд, 2011, стр.70.

уговора. У недостатку таквог споразума, БК 1986. године предвиђа да се аутентификација врши потписом, потписом *ad referendum* или парафирањем текста уговора или завршног акта конференције у који је унет текст уговора од стране представника преговарача¹⁹.

Потпис представља најчешће коришћени метод аутентификације текста уговора у пракси међународних организација. Потписивање, међутим, не мора увек да буде метод аутентификације текста уговора. Међународне организације често користе потпис и као начин да изразе свој пристанак на обавезивање уговором. Зато некада није нимало једноставно утврдити која је улога конкретног потписа. Потписивање ће имати аутентификациону функцију једино када је за коначно обавезивање уговором неопходна накнадна акција органа који је надлежан за закључивање уговора.

Аутентификација се може извршити и потписом *ad referendum* и парафирањем текста уговора. Оба ова метода примењују се у пракси међународних организација. Потпис *ad referendum* је провизорни потпис који подлеже одобрењу надлежног органа међународне организације. Своди се на стављање потписа уз дописивање фразе *ad referendum* (лат. на одлуку), што значи да ће важити тек када га потврди надлежни орган организације. У случају потврдног става уговор се не потписује поново, него се организација сматра потписницом од дана првобитног потписа.

У уговорној пракси међународних организација није непознат ни метод парафирања. Састоји се у стављању скраћеног потписа или само иницијала имена и презимена преговарача на крају текста уговора или на свакој страници. По дејству је сличан потпису *ad referendum*, али се од њега разликује по томе што се после накнадног одобрења парафирани уговор потписује и тај потпис важи од новог датума²⁰.

Парафирање као метод аутентификације најшире се користи у оквиру ЕУ. Аутентификацију текста свих уговора са трећим државама и међународним организацијама који се закључују по редовном поступку²¹ врши се парафирањем текста нацрта споразума

19) Чл. 10 БК 1986.

20) Тако је председник Савета Међународне организације за цивилно ваздухопловство (ИКАО) био овлашћен да потпише *ad referendum* нове споразуме који су одобрени ради ревизије постојећих аранжмана са државама чланицама. С друге стране, нацрт споразума између УН и Светског поштанског савеза (УПУ) парафирани су вршилац дужности председника Комитета УН за преговоре са специјализованим агенцијама и председник Конгреса УПУ. За друге примере: Hungdah Chiu, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1966, стр. 102-103.

21) Чл. 218 УФЕУ.

од стране Комисије или другог овлашћеног преговарача. Као потписник обично се појављује председавајући Савета, док се код споразума који су више техничке природе као потписник именује представник Комисије. Уколико се, пак, ради о споразумима који искључиво или претежним делом спадају у домен заједничке спољне и безбедносне политике као овлашћени потписник делује Високи представник ЕУ за спољне послове и политику безбедности.

4. ИЗРАЖАВАЊЕ ПРИСТАНКА НА ОБАВЕЗИВАЊЕ УГОВОРМ

Окончањем преговора, усвајањем и аутентификацијом текста комплетирана је само једна етапа у поступку закључивања уговора међународних организација. То, међутим, није само по себи довољно да би преговарачи постали везани уговором. Обавезност наступа тек када надлежни органи међународних организација у одређеној форми изразе коначан пристанак да буду везани уговором. Полазећи од постојеће праксе, БК 1986 наводи ове начине: потпис, размену инструмената који сачињавају уговор, акт формалне потврде, прихватање, одобравање, приступање или било који други уговорени начин²². Понуђена листа није коначна, већ преговарачи имају пуну слободу избора и могу да уговоре начине обавезивања који нису наведени у Конвенцији.

Пада у очи једна значајна новина коју уводи БК 1986. У њој се, наиме, не помиње ратификација као начин коначног обавезивања међународних организација уговором. Уместо тога, оне свој пристанак да буду везане уговором дају актом формалне потврде (*act of formal confirmation*). Ова установа била је предмет бројних неслагања како у Комисији за међународно право, тако и у VI Комитету Генералне скупштине УН. Комисија је ипак предложила, а то су прихватили учесници Бечке конференције, да се акт формалне потврде укључи у коначни текст као начин коначног обавезивања међународних организација уговором. Томе су допринела три разлога: потпуно одсуство установе ратификације у уговорној пракси међународних организација; околност да и организације код најважнијих формалних уговора користе начине коначног обавезивања који су у правно-техничком смислу еквивалент ратификације; и велика термилошка недоследност приликом коришћења тих начина.

Установа ратификације на међународном плану резервисана је за међудржавне уговоре. Сагласно устаљеној правној традицији

22) Чл. 11, став 2 БК 1986.

она означава формални правни акт којим највиши државни орган (шеф државе или законодавни орган) потврђује закључени уговор, пристајући да он буде коначан и обавезујући за ту државу²³. Међутим, у структури међународних организација нема органа који би у материји закључивања уговора вршили функције сличне онима које имају шефови држава или њихова представничка тела. Тиме се у доброј мери може објаснити одсуство ратификације у уговорној пракси организација.

Када се оставе по страни структуралне разлике између држава и међународних организација, установа ратификације се у правно-техничком смислу своди на формално потврђивање воље на коначно обавезивање уговором. Она представља заправо посебну правну операцију, различиту и временски одвојену од потписивања и других начина аутентификације текста уговора. Такву технику користе и међународне организације код својих најважнијих формалних уговора. До њиховог закључења долази посредством више сукцесивних аката, од којих је само онај последњи у стању да произведе обавезно правно дејство уговора. Стога са становишта правне технике нема разлике између ратификације и акта формалне потврде.

Акт формалне потврде представља међународни акт, који одговара ратификацији држава, а на основу кога се на међународном плану установљава пристанак међународне организације да буде везана уговором²⁴. Према БК 1986 уговори међународних организација подлежу формалној потврди у следећим случајевима: а) када уговор предвиђа да се пристанак изражава актом формалне потврде; б) када се на други начин утврди да су се државе и организације које су учествовале у преговорима споразумеле да је акт формалне потврде потребан; в) када је представник организације потписао уговор под резервом акта формалне потврде; или г) када намера организације да потпише уговор под резервом акта формалне потврде произилази из пуномоћја њеног представника или је била изражена у току преговора²⁵.

Трећи разлог за прихватање акта формалне потврде је чисто термилошке природе. У конститутивним актима и досадашњој уговорној пракси међународних организација у употреби су различити називи: одобравање, потписивање, приступање или одлука о закључењу споразума. Увођењем назива „акт формалне потврде“

23) Nguyen Quoc Dinh, Patric Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, нав. дело, стр. 139.

24) Чл. 2, став 1 б) бис БК 1986.

25) Чл. 14, став 2 БК 1986.

у БК 1986 настојало се да буде отклоњен сваки термилошки неспоразум. Ради се о једном заједничком појму, односно неутралном изразу под који се могу подвести сви еквиваленти ратификације, без обзира на њихове посебне називе²⁶.

Међународне организације користе још два начина који се могу подвести под појам акта формалне потврде. Први, који налазимо у уговорној пракси УН, састоји се у томе што неки споразуми закључени од стране помоћних органа постају коначни тек након посебног потписивања (*souscription*) Генералне скупштине²⁷. Особени начин коначног обавезивања уговорима закљученим по редовној процедури користи ЕУ. Пристанак на обавезивање установљава се и изражава у комплексној процедури која има две фазе. На унутрашњем плану Савет након потписивања доноси одлуку о закључивању споразума на предлог преговарача. Међународна фаза састоји се у изражавању пристанка на обавезивање који се саопштава уговорним партнерима²⁸.

Код уговора који не подлежу акту формалне потврде потпис представља самостални начин коначног обавезивања уговором. Број уговора међународних организација који ступају на снагу потписивањем је у сталном порасту. Може се чак рећи да је ова тенденција код њих израженија него у пракси држава. Потпис као начин коначног обавезивања има дугу традицију. Њега је користило још Друштво народа²⁹, да би након Другог светског рата постао редован и најчешћи начин изражавања пристанка организација да буду везане уговором. Димензије пораста значаја потписа биће јасније када се има у виду да готово сви уговори чије закључење није изричито предвиђено у конститутивним актима, а они несумњиво чине огромну већину уговора међународних организација, ступају на снагу потписивањем.³⁰

Уважавајући праксу широког коришћења потписивања, БК 1986 даје потпису и акту формалне потврде подједнак значај као

26) Видети коментар уз чл. 11 Нацрта чланова Комисије: Doc. A/37/10, *Yearbook of the International Law Commission*, 1982, Vol. II, Part Two, United Nations, New York, 1983, стр. 29.

27) Генерална скупштина овај потпис даје обично у форми резолуције. Видети, на пример, резолуцију 35/215 А од 17. децембра 1980. године.

28) Guy Isaacs, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 2012, стр. 261.

29) Ingrid Detter, "The Organs of International Organizations Exercising their Treaty-Making Power", *British Yearbook of International Law* 1962, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1964, стр. 438.

30) Изношење тих случајева далеко превазилази оквире овог рада. За неколико репрезентативних примера видети: Зоран Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*, нав. дело, стр. 251.

начинима коначног обавезивања. Сагласно њеним одредбама, пристанак међународне организације да буде везана уговором изражава се потписом у овим случајевима: а) када уговор одређује да ће потпис имати такво дејство; б) када се на други начин утврди да су се организације које су учествовале у преговорима сагласиле да ће потпис имати такво дејство; или в) када намера организације да призна такво дејство потпису произилази из пуномоћја њеног представника или је била изражена у току преговора.

5. СТУПАЊЕ УГОВОРА НА СНАГУ

Појединачни пристанак страна уговорница да буду везане уговором не значи и крај поступка закључивања уговора. Између индивидуалних манифестација воља на коначно обавезивање уговором мора да постоји правна веза. Она се успоставља ступањем на снагу уговора. Према томе, да би уговор био перфектан као правни акт, да би постао део позитивног права, потребно је да су испуњени услови за његово ступање на снагу³¹.

Одређивање услова за ступање на снагу уговора препуштено је диспозицији страна уговорница. Бројне и разноврсне могућности које се у пракси користе показују да у међународном праву не постоји опште правило које би ограничавало слободу уговорница приликом избора начина ступања уговора на снагу. У том смислу БК 1986 прописује да уговор ступа на снагу на начин и у време који су предвиђени његовим одредбама или споразумно између држава и организација, односно, зависно од случаја, између самих организација које су учествовале у преговорима³².

У великом броју уговора међународних организација садржане су веома прецизне одредбе о ступању на снагу. Оне могу на различите начине предвидети моменат ступања на снагу. Посебно значајну улогу приликом регулисања овог питања имају форма уговора и начин на који је организација дала свој пристанак да буде везана уговором. Услед тога неки уговори ступају на снагу у моменту одобравања, други на дан потписивања, док се код трећих захтева испуњење неких допунских услова и формалности (размена нота или нотификација, депоновање инструмената о приступању или акту формалне потврде и сл.). Уз то, у уговорној пракси организација било је случајева привременог ступања на снагу уговора.

31) Ngyuen Quoc Dinh, Patric Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, нав. дело, стр. 159.

32) Чл. 24, став 1 БК 1986.

Уговори који подлежу одобравању или другом виду формалног потврђивања од стране надлежног органа организације, по правилу, ступају на снагу одмах по одобрењу³³. Међутим, веома ретко се дешава да надлежни органи одобре уговор истовремено, тј. у исти дан. У том случају се као критични моменат за ступање уговора на снагу узима дан последњег одобрења. Проблем, међутим, представља питање како ће организација која је прва одобрила уговор сазнати да ли ступио на снагу, посебно уколико се ради о организацијама које нису институционално повезане. У пракси је обично довољно само писмо, нота или обавештење које секретаријат једне организације шаље административном апарату друге организације или надлежном органу државе саговорнице. Међутим, стране уговорнице могу да услове ступање уговора на снагу разменом писама, нота или нотификација. Тада размена није више факултативна могућност коју стране уговорнице користе у циљу међусобног информисања, већ конститутивни елеменат за коначно увођење уговора у правни живот, пошто све док ноте или нотификације не буду размењене уговор неће моћи да ступи на снагу³⁴.

Уговорнице могу у самом тексту прецизно одредити дан када ће уговор ступити на снагу. То се може учинити посредно или непосредно. У првом случају уговор ступа на снагу у одређеном року који се рачуна од дана одобрења, нотификације или размене нота. Уговорнице могу предвидети и тачан датум ступања на снагу, не везујући га притом за одобрење или размену нотификација³⁵. Одређивање датума ступања на снагу постаје много сложеније уколико уговор не садржи одговарајуће одредбе, а стране уговорнице се нису о томе посебно споразумеле. У пракси међународних организација овај проблем се различито решава. Обично се сматра да уговори који не предвиђају одобравање или формално потврђивање од стране надлежног органа организације ступају на снагу даном потписивања. Уколико, пак, уговор подлеже одобрењу или другом виду формалне потврде, онда се као претпостављени дан ступања на снагу може узети или датум последњег одобрења или моменат размене нота или нотификација³⁶.

БК 1986 садржи допунско правило о ступању на снагу уговора за случај када о томе не постоји изричита одредба у уговору или

33) Зоран Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*, нав. дело, стр. 254-255.

34) Исто, стр. 258.

35) Hungdah Chiu, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, нав. дело, стр. 106.

36) За праксу држава у овом случају и решењу које је утврђено БК 1969 видети: Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford University Press, Oxford 1986, стр. 191-192.

посебан споразум страна уговорница. По њему, датум ступања на снагу уговора је моменат када је установљено да су се све државе или међународне организације које су учествовале у преговорима изразиле пристанак да буду везане уговором³⁷. Према томе, у случају „ћутања“ уговора о начину свог ступања на снагу важи презумпција у корист начела једногласности.

Хитност регулисања материје на коју се уговор односи, сложеност процедуре за његово прихватање у оквиру државе или међународне организације, као и околност да се сви формални услови за његово коначно ступање на снагу могу испунити тек након дужег временског периода, наводе стране да уговор привремено уведу у правни живот. Уз то, разлози рационалности или административне и техничке природе могу бити од пресудног значаја да се прибегне примени уговора пре његовог ступања на снагу. БК 1986 допушта да се уговор или део уговора привремено примењује, док не ступи дефинитивно на снагу, у два случаја: а) ако сам уговор тако одређује; или б) ако су се државе или међународне организације које су учествовале у преговорима о томе споразумеле на други начин³⁸.

6. ЗАКЉУЧАК

Доношењем БК 1986 отклоњене су све недоумице око могућности да се на уговоре у којима искључиво или заједно са државама учествују међународне организације примене норме позитивног међународног уговорног права. Данас нема никакве сумње да су ови уговори подложни у основи истим правилима која важе за међудржавне уговоре. У БК 1986 посебна правила садржана су само у случајевима када се морала изразити специфичност организација у погледу интерне расподеле надлежности (овлашћења лица која представљају организацију) или терминологије (акт формалне потврде уместо ратификације као начин изражавања пристанка на обавезивање уговором).

Остаје отворено питање да ли је у свим ситуацијама било оправдано опредељење да се за уговоре међународних организација прихвате иста решења као и за уговоре између држава. Анализе које смо извршили у овом раду, а оне се углавном односе на фазе у поступку закључивања уговора и његово ступање на снагу, упућују на закључак да нема разлога за другачији положај међународних организација као уговорних страна у односу на позицију држава. То, наравно, не значи да су организације, што данас свакако нису,

37) Чл. 24, став 2 БК 1986.

38) Чл. 25, став 1 БК 1986.

носиоци уговорне способности на исти начин као државе. Њихова надлежност и права у уговорној материји увек су ограничена и у крајњој линији зависе од воље држава чланица које их сачињавају. Поменуте особености, ипак, постоје првенствено на унутрашњем плану и огледају се кроз посебне процедуре које се унутар међународне организације спроводе у вези са поступком закључивања уговора.

Међутим, када је право на закључење одређеног уговора неспорно и уколико је удовољено свим захтевима интерног правног поретка (у погледу надлежности органа и квалификација лица која иступају у поступку закључивања уговора), организације на међународном плану морају, као и државе, имати овлашћења за предузимање свих потребних радњи које воде закључењу уговора, почевши од преговора, усвајања и аутентификације текста уговора, преко изражавања пристанка на обавезивање уговором, па све до његовог ступања на снагу. Вршење тих аката добрим делом је ствар правне технике о којој се државе и међународне организације као равноправни учесници у процесу уговарања могу споразумети. Једино ако нема посебног споразума на сцену ступају допунска решења из БК 1986, која се углавном ослањају на општеприхваћена традиционална правно-техничка правила о поступку закључивања уговора, стварана и изграђивана кроз дуготрајну међународну уговорну праксу.

ЛИТЕРАТУРА

- Ђорђевић Стеван, *Право међународних уговора: зборник радова*, Правни факултет, Београд, 2011.
- Ђорђевић Стеван, Димитријевић Душко, *Право међународних уговора*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011.
- Кнежевић Предић Весна, Радивојевић Зоран, „Уговорна способност Европске уније: шест деценија после“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр. 75-91.
- Радивојевић Зоран, *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*, СКЦ, Ниш, 1996.
- Радивојевић Зоран, Кнежевић Предић Весна, „Поступак закључивања уговора Европске уније са трећим државама и међународним организацијама“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*,

- Правни факултет, Ниш, бр, 78/2018, стр. 47-66.
- Basdevant Jules, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, publié sous le patronage de l'Union académique internationale, Sirey, Paris, 1960.
- Chiu Hungdah, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1966.
- Detter Ingrid, "The Organs of International Organizations Exercising their Treaty-Making Power", *British Yearbook of International Law* 1962, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1964, стр. 421-424.
- Dinh Ngyuen Quoc, Daillier Patric, Pellet Alain, *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2002.
- Isaac Guy, Blanquet Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris, 2012.
- McNair Lord, *The Law of Treaties*, Oxford University Press, Oxford 1986.
- Neuhold Hanspeter, „Organs competent to conclude treaties for international organizations and the internal procedure leading to the decision to be bound by a treaty and negotiation and conclusion of treaties by international organizations“, in: *Agreement of international organizations and the Vienna convention on the law of treaties* (ed. Zemanek Karl), Springer-Verlag, Wien, 1971, стр. 195-268.
- Sinclair Ian, *The Vienna Convention of the Law of Treaties*, Manchester University Press, Manchester, 1984.

ПРОПИСИ И ДОКУМЕНТИ

- Бечка конвенција о уговорном праву, *Југословенска ревија за међународно право*, Југословенско удружење за међународно право, Београд, бр. 3/1969, стр. 432-435.
- Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација, *Југословенска ревија за међународно право*, Југословенско удружење за међународно право, Београд, бр. 1/1986, стр. 123-150.
- Basic Textes of the Food and Agriculture Organization*, 2017 edition, Vol. I, Internet, www.fao.org/legal/home/bacsic-textes/en_web.

pdf, 11/01/2019.

Yearbook of the International Law Commission, 1951, Vol. II, United Nations, New York, 1957.

Yearbook of the International Law Commission, 1956, Vol.II, United Nations, New York, 1957.

Yearbook of the International Law Commission, 1982, Vol, II, Part Two, United Nations, New York, 1983.

Zoran Radivojevic, Vesna Knezevic Predic

PROCEDURE FOR CONCLUDING TREATIES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Resume

The procedure for concluding treaties in which international organizations participate is essentially regulated by the same rules applicable to inter-state treaties. The Vienna Convention on the Law of Treaties of International Organizations of 1986 contains specific rules applicable only in cases where there is a need to designate the specific features of organizations, particularly in terms of the internal distribution of competences between its bodies (e.g. the powers of the persons representing the organization) or the terminology used (e.g. the act of formal confirmation instead of treaty ratification). The analysis provided in this paper points to the conclusion that there is no justification for a different position of international organizations in the process of concluding treaties in comparison to the position of state parties. In effect, international organizations have to meet all the requirements of an internal legal order regarding the competence of the bodies and the qualifications of the persons who participate in the procedure for concluding a treaty. When these requirements are satisfied, international organizations, as well as states, must have the authority to undertake all necessary actions leading to the legal formation of the treaty: negotiation of the treaty terms, adoption and authentication of the treaty text, expressing consent to be bound by the treaty, and its entry into force. These activities are largely a matter of legal technique that relies on the generally accepted rules of procedure which have been created and developed through the long-standing international treaty practice.

Keywords: international organizations, procedure, treaty conclusion, text adoption, authentication, consent to be bound, entry into force

* Овај рад је примљен 1. фебруара 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 7. марта 2019. године.