

stituta međunarodnog ugovora, što može dovesti do ozbiljnijih posljedica sukoba međunarodnopravnih i zakonskih obaveza.

Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora značio je važan korak u pravcu sređivanja postupka zaključivanja međunarodnih ugovora. Trogodišnje iskustvo prakse od stupanja na snagu Zakona ukazalo je na neka pitanja koja nijesu riješena na odgovarajući način (definicija međunarodnog ugovora), koja nijesu potpuno riješena (karakter administrativnog ugovora i obaveze koje se mogu tim ugovorom preuzimati) ili nijesu uopšte riješena ovim Zakonom (nema odredbi o otkazivanju međunarodnih ugovora). Zakon predviđa da se njegove odredbe samo »shodno primjenjuju« na postupak zaključivanja međunarodnih ugovora na diplomatskim konferencijama, mješovitim međuvladinim tijelima, kao i na pristupanje SFRJ zaključenim višestranim međunarodnim ugovorima, ne rješavajući brojne specifičnosti pregovaranja i zaključivanja multilateralnih međunarodnih ugovora, postupka pregovaranja preko koordinatora regionalnih grupacija (Grupa 77 zemalja u razvoju), nužnosti zauzimanja stavova u promijenjenim uslovima, često na licu mjesta, i sl. Praksa ukazuje na potrebu više zakonskih odredaba o izvršavanju međunarodnih ugovora, prirodi i sadržaju akta o ratifikaciji, o odnosima organa koji se staraju o izvršavanju međunarodnih ugovora i organa koji međunarodne ugovore neposredno izvršavaju. Faktor dugog vremenskog čekanja za dobijanje mišljenja po članu 10. Zakona stvara ozbiljne probleme pregovaračima u vezi pitanja vezanih za rokove (finansijski krediti i slično).

U očekivanju pogodne mogućnosti izmjena i dopuna Ustava SFRJ u smislu određenijeg definisanja međunarodnog ugovora i njegovog mjesta u pravnom sistemu SFRJ, postojeće dileme i različite stavove trebalo bi riješiti putm izmjena i dopuna Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ili, uslovno rečeno, putem novog »sistemskog« zakona o međunarodnom ugovornom pravu SFRJ, koji bi uključio sve odredbe Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora.

Prof. dr Vladimir—Đuro DEGAN *

UDK 341.24+342.4] (497.1)
(Primljeno 15. XI 1983.)

FEDERALNA KLAUZULA U UGOVORIMA I JUGOSLOVENSKI USTAVNI SISTEM

U federativnim državama gdje je nadležnost strogo podijeljena između saveznih organa vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) i vlasti federalnih jedinica, mogu nastati problemi što se tiče izvršenja ugovornih obaveza iz materije koja spada u isključivu nadležnost tih jedinica. Ukoliko takva federativna država postane stranka ugovora, savezna vlast ponekad nema pravnih mogućnosti da osigura poštovanje i primjenu ugovora u federalnim jedinicama. Poseban je problem kad je neophodno

* Pravni fakultet, Rijeka.

dovesti u sklad zakonodavstvo federalnih jedinica sa ugovorom koga je sklopila savezna vlast.

Da bi se federativnim državama olakšalo da postanu stranke ugovora, neke od mnogostranih otvorenih konvencija sadrže tzv. federalnu klauzulu. Ta klauzula dopušta saveznoj državi da se ogradi od odgovornosti za neizvršenje ugovora u federalnim jedinicama u materiji koja spada u njihovu isključivu nadležnost, ali ih obavezuje i na jedan postupak. Savezna vlast je obavezna da poduzme potrebne mjere kako bi navela federalne jedinice da sa svoje strane izvrše ugovor i provedu ga kroz svoje zakonodavstvo. Ponekad federalna klauzula sadrži i obavezu savezne vlasti da izvijeste organ međunarodne organizacije, u čijem okviru je ugovor sklopljen, o svim mjerama i aktima koje donesu federalne jedinice u izvršenju ugovora.

Koliko nam je poznato, prvi puta je takva federalna klauzula bila propisana u članu 405. stav 9. *Versajskog mirovnog ugovora* iz 1919. Radilo se o dijelu toga ugovora koji je činio prvi ustav Međunarodne organizacije rada, gdje se pod gornjim uvjetima dopuštalo federativnim državama da pristupe konvencijama donešenim u okviru te Organizacije.

Noviji primjer federalne klauzule je član 28. američke Konvencije o pravima čovjeka od 22. novembra 1969, koji glasi:

»Ako je država ugovornica uređena kao savezna država, državna vlada takve ugovornice mora provesti sve odredbe ugovora za predmete za koje ima zakonodavnu i sudsku nadležnost. Što se tiče odredaba o predmetima za koje su nadležne sastavne jedinice, državna vlada mora odmah poduzeti prikladne mjere u skladu s ustavom i zakonima za svrhu da bi nadležni organi sastavnih jedinica usvojili potrebne odredbe radi izvršenja konvencije«.

Iz gornjeg proizlazi da je federalna klauzula u suštini ugovorna odredba koja izričito dopušta rezerve određene vrste. Međutim, po svome domaćaju te su rezerve posebne u odnosu na većinu drugih. One narušavaju ravnotežu u uzajamnim pravima i dužnostima ugovornica. Normalni učinak rezervi jeste da se isključenje pojedinih ugovornih odredaba ili izmjena njihovog pravnog učinka od strane neke ugovornice primjenjuje *recipročno* u odnosu na sve druge ugovornice koje su takvu rezervu dopustile. Država koja je dala rezervu, dakle, ne može tražiti izvršenje ugovora u potpunom obujmu od strane ostalih koje su stranke ugovora u njegovoj cjelini. Taj pravni učinak rezervi izričito je propisan članom 21., tačka 1(b) i tačka 3. *Bečke konvencije o pravu ugovora* iz 1969. Međutim, federalna klauzula dopušta saveznoj državi da postane stranka ugovora, a da u cjelini ili u dijelovima izbjegne neposrednu odgovornost za njegovo izvršenje. U tome pogledu federalna klauzula je slična kolonijalnoj klauzuli i odredbama koje dopuštaju ograničenu teritorijalnu primjenu ugovora, gdje reciprocitet također nije nikako moguć ili je teško provediv.

Zbog te neravnoteže u obavezama neki pisci, a kod nas posebno prof. Milan Bartoš,¹ kritiziraju unošenje federalne klauzule u mnogostrane ugovore. U literaturi smo našli podatak da se u praksi Ujedinjenih nacija jugoslavenski delegat izričito usprotivio unošenju federalne

¹ Usp., Milan Bartoš: *Međunarodno javno pravo*, knjiga I, str. 233—235, Beograd 1954; knjiga III, str. 301, Beograd 1958.

klausule u Nacrt pakta o pravima čovjeka u Trećem komitetu 1950. godine.²

U suštini mogućnost predviđanja federalne klauzule postoji praktično jedino kod mnogostranih konvencija. Za dvostrane ugovore ona je teško zamisliva, mada nije ničim zabranjena, kako je to i inače u pogledu rezervi na dvostrane ugovore.

Mogućnost stavljanja rezervi te vrste, nadalje, ne podrazumjeva se. Rezerve su dopuštene jedino u ugovorima koji izričito sadrže federalnu klauzulu. Radi se najčešće o mnogostranim otvorenim konvencijama kojima je cilj da okupe u ugovorni odnos što veći broj država, pa makar i dopuštajući im dalekosežne rezerve. Stoga najčešće ugovori koji sadrže federalnu klauzulu dopuštaju i druge vrste rezervi. U isto vrijeme radi se o ugovorima čiji predmet reguliranja zadire u isključivu nadležnost federalnih jedinica u saveznm državama. Radi se u prvom redu o konvencijama iz oblasti radnih odnosa, koje se donose u krilu Međunarodne organizacije rada, zatim o ugovornim propisima o ljudskim pravima, i iz sličnih oblasti.

Međutim, upravo u nekim od tih konvencija federalna klauzula se izričito odbacuje. Primjer je član 28. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i član 50. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji u istoj formulaciji navode:

»Odredbe ovoga Pakta protežu se na sve dijelove saveznih država bez ikakvih ograničenja ili izuzetaka.«

Po našem mišljenju, ako neki ugovor ne sadrži nikakvu odredbu u tome pogledu, dakle niti propisuje federalnu klauzulu, niti je izričito isključuje, rezerve te vrste s obzirom na predmt i cilj ugovora bile bi dopuštene prema članu 20. stav 2. *Bečke konvencije o pravu ugovora*, jedino ako ih prihvate s v e ostale ugovornice.

Iz svega gornjeg proizlazi, da rezerva koju predviđa federalna klauzula dopušta federativnim državama da postanu stranke ugovora, a da im se, za razliku od ostalih ugovornica, u velikoj mjeri umanjuje odgovornost u pogledu njegovog izvršenja. One su dužne da poduzmu potrebne korake kod svojih federalnih jedinica da provedu ugovorne odredbe u pitanju, no čak ako ni jedna to ne učini, ta federativna država i dalje ostaje u ugovornom odnosu i ne snosi nikakvu odgovornost za neizvršenje. Ona odgovara jedino za onaj dio propisa ugovora u pitanju koji spada u njenu isključivu ili djelimičnu nadležnost.

*

Zadatak ovog kratkog razmatranja je da ispita mogućnost pribjegavanja federalnoj klauzuli od strane naše zemlje kad su u pitanju ugovori čiji predmet potpuno ili djelimično zadire u nadležnost naših republika i autonomnih pokrajina.

² U. N. Doc. A(C.3) SR. 294. Navedeno prema — Yuen-li Liang: »Notes on Legal Questions Concerning the United Nations«, *American Journal of International Law*, 1951, No. 1, p. 126.

S Iobzirom na strukturu našeg federalizma i jasnu podijeljenost nadležnosti, po međunarodnom pravu ne stoje nikakva ograničenja da se naša zemlja koristi federalnom klauzulom u ugovorima koji je predviđaju i na način kako je formulirana.

Gornje se, međutim, odnosi samo na konvencije kojima će Jugoslavija ubuduće postati stranka. *Bečka konvencija o pravu ugovora* u članu 2. tačka 1(d) i u članu 19. predviđa stavljanje rezervi jedino u trenutku potpisivanja, ratifikacije, prihvatanja, odobrenja ugovora, ili pristupanja ugovoru. Naša zemlja, dakle, ne bi mogla naknadno stavljati rezerve predviđene fakultativnom klauzulom na konvencije kojima je od ranije stranka, jer to pravo ugovor ne predviđa. Međutim, postoji niz konvencija, na pr. iz radnog prava, kojima je Jugoslavija pristupila još prije rata, a čiji se problem izvršenja naknadno postavio, sa razvojem našeg ustavnog sistema, naročito nakon ustavnih amandmana iz 1969. Možda bi se federalna klauzula kod tih konvencija mogla koristiti ako bi ih naša zemlja najprije otkazala, poštujući sve propise i uvjete u pogledu otkaza, pa im onda naknadno pristupila uz rezervu koju dopušta federalna klauzula. No, zasada ostavljamo tu mogućnost po strani.

Nezavisno od ovog međunarodnog aspekta problema, postavlja se i onaj ustavnopravni. Pisac ovog teksta nije stručnjak za ustavno pravo Jugoslavije i stoga si dozvoljava mogućnost da njegovi stavovi u tome pogledu ne budu sasvim ispravni.

Član 271. stav 1. Ustava SFRJ iz 1974, propisuje slijedeće:

»Međunarodni ugovori koji zahtijevaju donošenje novih ili izmjenu postojećih republičkih, odnosno pokrajinskih zakona ili iz kojih proizlaze posebne obaveze za jednu ili više republika ili autonomnih pokrajina zaključuju se uz saglasnost nadležnih republičkih, odnosno pokrajinskih organa. Postupak zaključivanja i izvršavanja takvih međunarodnih ugovora uređuje se saveznom zakonom, uz saglasnost republičkih i pokrajinskih skupština.«

Ustavi republika i autonomnih pokrajina sadrže analogne propise. Tako, član 350. tačka 4. Ustava SR Hrvatske, na primer, propisuje da Sabor Socijalističke Republike Hrvatske

»daje saglasnost na međunarodne ugovore koje sklapa Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, a koji zahtijevaju donošenje novih ili izmjenu važećih zakona Republike ili iz kojih proistječu posebne obaveze za Socijalističku Republiku Hrvatsku.«

Po članu 286. stav 5. Ustava SFRJ, takve ugovore ratificira Višeje republika i pokrajina Skupštine SFRJ,

»na osnovi suglasnosti skupština republika i skupština autonomnih pokrajina«.

To je, dakle, po našim ustavnim propisima predviđen postupak ulaženja u ugovorne obaveze naše zemlje kada predmet ugovora potpuno ili djelimično zadire u materiju koja spada u nadležnost naših republika i pokrajina.

Prema tome naš ustavni postupak ne predviđa pristupanje takvim ugovorima uz rezervu iz federalne klauzule, čak kad je ona predviđena. I svakako bi predstavljalo povredu Ustava SFRJ i ustava republika i

pokrajina kad bi neki organ federacije ušao u ugovorni odnos koristeći federalnu klauzulu, ako prethodno ne bi zatražio suglasnost nadležnih republičkih i pokrajinskih organa. I s obzirom na taj propisani ustavni postupak federalna klauzula je od malog značaja za našu zemlju.

Međutim, postojala bi, po našem mišljenju, mogućnost korištenja federalne klauzule na način ponešto drugačiji nego što je njena svrha. Ukoliko u toku ustavom propisanog postupka jedna ili više republika i pokrajina ne dadu saglasnost da će ugovorne obaveze u pitanju prihvatiti i sprovesti, ali izraze svoju nezainteresovanost u pogledu njene važnosti na području ostalih republika i pokrajina koje su dale saglasnost, tada bi Vijeće republika i pokrajina Skupštine SFRJ moglo ratificirati ugovor uz rezervu predviđenu federalnom klauzulom. Potom bi svi nadležni organi onih republika i pokrajina koje su prethodno dale suglasnost donijeli potrebne akte za sprovođenje ugovora u pitanju, uključujući donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona.

Vijeće republika i pokrajina Skupštine SFRJ, shodno obavezi iz federalne klauzule, prilikom ratifikacije bilo bi dužno da uputi preporuku nadležnim organima republika i pokrajina koje nisu dale prethodnu saglasnost, da i oni poduzmu takve korake. Naravno, te republike i pokrajine mogle bi na temelju dobrovoljnosti naknadno to učiniti u svako doba i uklopiti se u ugovorni odnos.

U pogledu ugovora čija federalna klauzula predviđa obavezu obavješćavanja nadležnog organa o poduzetim mjerama u federalnim jedinicama u izvršenju ugovora, u pitanju su konvencije Međunarodne organizacije rada, nadležni savezni organ bi podnosio potpun izvještaj o svim takvim mjerama federacije i republika i pokrajina u izvršenju ugovora, uključujući i podatke o našim federalnim jedinicama koje su uskratile suglasnost na ugovor.

Iz gornjeg proizlazi da je u federalnoj klauzuli, primjenjenoj na ovaj način, asimilirana dopustivost rezerve o ograničenju teritorijalne primjene ugovora.

Na kraju bismo istakli da smatramo da je u načelu naš sistem davanja prethodne suglasnosti na ugovore koji zadiru u nadležnost republika i pokrajina superioran primjeni federalne klauzule, i da korektno primijenjen pruža veće garancije za pravnu sigurnost i izvršenje preuzetih obaveza. Međutim, najveći je problem način izvršenja ugovora od strane zakonodavnih i drugih organa republika i pokrajina na koje su prethodno dali suglasnost. Ako se potrebni zakonski i drugi akti ne donesu, ili ako se donesu na drugačiji način nego što propisuje ugovor, tada će biti angažirana međunarodnopravna odgovornost Federacije za neizvršenje ugovorne obaveze, a da ona praktično ostaje bez mogućnosti da protivpravnu situaciju ispravi.

YU ISSN 0022-6084

UDK 341

**JUGOSLOVENSKA
REVIJA
ZA
MEĐUNARODNO
PRAVO**

1-3

BEOGRAD

1983.