

Стеван Ђорђевић⁰

РЕГИСТРОВАЊЕ, ОБЈАВЉИВАЊЕ И ДЕПОНОВАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА

Са Пактом Друштва народа после Првог светског рата, регистравање и објављивање, упоредо са депоновањем уговора, после Другог светског рата, уређени су као формалне установе на општи начин у међународним уговорним односима држава и тиме увршћени у међународни правни поредак, допуњујући и довршавајући га.¹

1. РЕГИСТРОВАЊЕ И ОБЈАВЉИВАЊЕ УГОВОРА

Установа регистравања уговора уско је везана са намером да се институализује „јавна“, тј. „отворена“ дипломатија и приступи укидању тзв. тајне дипломатије са циљем да се умањи штета коју међународном правном поретку наносе и производе тајни уговори и споразуми између држава. Посебан подстицај за одговарајуће решење у погледу јавности међународних уговора дат је у Лењиновом Декрету о миру од 1917. у вези са проглашеним начелом објављивања свих тајних међународних уговора које је закључила царска Русија. То је још више разрађено и добило правну потврду у познатим Вилсоновим тачкама (14 тачака) од 1918. у којима је изражено залагање против тајних уговора и за њихово укидање. Ова два предлога дата су независ-

⁰ Др Стеван Ђорђевић, професор Универзитета у Београду.

¹ М. Бартош, *Међународно јавно право*, III књига, Београд 1958, стр. 276–299; Ch. Rousseau, *Droit international public*, tome I, Paris 1970, pp. 126–132; У доктрини се наводи пример обавезне регистрације по члану 39. Утрехтског уговора – уговор Шпаније и Холандије од 1714 (С. Аврамов–М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2001, стр. 483).

но један од другогa полазећи од различитих политичких концепција, али су оба била усмерена на укидање тајне дипломатије.²

а) Пакт Друштва народа од 1919. – Горе поменути ставови нашли су одраз у крајње нееластичној формулацији члана 18. Пакта Друштва народа о обавезној регистрацији међународних уговора, не водећи рачуна о спремности држава да то чине.

Члан 18. Пакта Друштва народа гласио је:

„Сваки међународни уговор или споразум који убудуће закључи једна чланица Друштва народа мора одмах бити регистрован код Секретаријата и он ће га објавити што је могуће пре. Ниједан од ових уговора или међународних споразума неће бити пуноважан пре него што буде регистрован“.

У то време сматрало се да ова одредба чини револуционарну и важну новину у погледу јавности уговора. Хтелo се да се омогући контрола јавног мњења у односу на дипломатске преговоре и да се искључи пракса тајних уговора. Из стилизацје члана 18. Пакта, јасно произилази, да се ова обавеза не односи за уговоре међународних организација.

Обавезно регистровање уговора постаје нераздвојни и саставни део уговорног система и важи према свима (*erga omnes*). Овакво искључиво формулисана одредба проузроковала је многе тешкоће као и велике расправе и противречности у доктрини и пракси, с обзиром на санкције које је производила уколико се није поступало по њој. Тако формулисана одредба била је прихватљива и спроводљива за уговоре закључене у оквиру Друштва народа, а поштована само и у извесној мери за двостране уговоре закључене између појединих држава.³ У вези с тим поставља се питање да ли су нерегистровани уговори важећи, а њих је било много више од оних који су били регистровани.

Познати италијански писац D. Anzilotti дао је шире (екстензивно) тумачење ове одредбе у том смислу да је нерегистрован,

² За Лењинов предлог (творца октобарске револуције) не може се рећи да има правни значај и основу, као што је то случај са предлогом Вудроа Вилсона, иначе професора уставног права, председника САД и творца нове међународне организације, Друштва народа, после Првог светског рата. Прва, од 14 поменутих Вилсонових тачака, била је ова о јавној и отвореној дипломатији мада и она има политичку основу и порекло.

³ Наводи се податак да је од 1919. до 1941. године регистровано 4.834 уговора, што је, ипак, много мање од стварно закључених уговора у овом периоду (Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 129).

уговор правно обавезан између страна уговорница, али се у случају спора стране не могу позивати на такав уговор пред органима Друштва народа. Овакво тумачење, имајући у виду неповољно дејство напред изнетог члана 18. Пакта Друштва народа, било је касније прихваћено у судској и дипломатској пракси, те је убрзо постало опште међународно обичајно правило. Стални суд међународне правде између два светска рата у својој пракси узимао је и нерегистроване уговоре као важеће.⁴ Дешавало се да и неки споразуми самог Друштва народа не буду регистровани.⁵ Али, било је покушаја да се региструју и поједине изјаве државника пред Друштвом народа.⁶

Ова установа није довела до укидања тајних уговора и тајне дипломатије јер је тога било као и раније, а то је случај и данас.

б) Повеља УН од 1945. – Редактори Повеље УН имали су у виду ово негативно искуство у Друштву народа са формулацијом о обавезном регистровању међународних уговора. И Повеља УН садржи одредбу о регистровању уговора, али је она дата на широј основи, и знатно реалистичније.

Није задржан недовољно јасан а истовремено споран текст из Пакта Друштва народа, већ је ова одредба преузета у оној мери која одговара стварности данашњег света и спремности држава да региструју међународне уговоре. Истовремено, није порекнут значај ове установе, с обзиром на правну сигурност и потребе упознавања свих уговорница (држава и међународних организација) са садржином постојећих уговора, који се данас закључују широм света.

⁴ Permanent Court of International Justice, Publications, Ser. B, N° 11; Ser. A, No 2, p. 33. (Саветодавно мишљење о пољској поштанској служби у Данцигу од 1931. и пресуда у случају „Мавроматис“ од 1924; J. Andrassy, *Међународно право*, Загреб 1948, стр. 186, 188, 205).

⁵ Нпр. два *modus vivendi*, склопљена између Швајцарске и Друштва народа (1921 и 1926). То исто важи и за међународне правне акте Друштва народа о изградњи и коришћењу радиоелектричне станице у Женеви за потребе Друштва народа. – Исти је случај и са размењеним писмима између Сталног суда међународне правде и владе Холандије, као и уговора о мањинама и правном положају Југозападне Африке (Cour internationale de justice, Recueil 1962, pp. 319, 332).

⁶ У литератури се наводи захтев цара Хаиле Селасија да се региструју његове изјаве у Друштву народа 1936. Захтев је одбијен из разлога што исте нису проистекле из једног уговора. Сличан је негативан случај у вези са одлуком о регистровању уговора *inter se* (уговори између Енглеске и Ирске) – Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 128.

Тако члан 102. Повеље УН гласи:

„Сваки уговор и сваки међународни споразум који закључи неки члан Уједињених нација после ступања на снагу ове Повеље биће, што је могуће пре, регистрован у Секретаријату и објављен од његове стране.“⁷

Као санкција за непоштовање ове одредбе, Повеља УН одређује да се ниједна страна у таквом уговору или међународном споразуму неће моћи позивати на нерегистроване уговоре и споразуме ни пред једним органом УН (став 2. члана 102. Повеље УН). Према томе, такав уговор или споразум важи између страна уговорница али нема заштиту од стране органа Уједињених нација. Практична је последица што се стране уговорнице могу обратити неком органу изван Уједињених нација (нпр. Сталном арбитражном суду или другим арбитражним судовима).⁸ Врло практичну примену ове установе имала је наша земља 1951. приликом улагања захтева у Генералној скупштини УН поводом заштите наших интереса у закљученим уговорима (у то време нису били регистровани у УН) са СССР и другим источноевропским земљама.⁹

⁷ N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, 6^e édition, Paris 1999, pp. 162, 163. Писци примећују разлику у односу на употребљену формулацију у Пакту Друштва народа. Прво, овде је реч о регистрацији „у Секретаријату“, а не „од њега“. Даље, сада је реч о регистрацији „што је могуће пре“, а раније „одмах“.

⁸ Све ово, имајући у виду да је надлежност судова у начелу факултативна. Проблем се може такође поставити уколико стране у спору после такве одлуке (од органа и институција ван Уједињених нација) затраже заштиту од Уједињених нација за извршење такве одлуке.

⁹ С обзиром да је у првој половини новембра 1951. влада ФНРЈ уложила жалбу због непријатељске активности влада СССР, Бугарске, Румуније, Мађарске, Албаније као и влада Пољске и Чехословачке у УН, а заштита у погледу поштовања уговорних обавеза могла се тражити само за регистроване уговоре у УН, уследила је ова експрес регистрација. О томе постоји и анегдота. Реч је о примедби коју је М. Бартош ставио Миловану Ђиласу, члану југословенске делегације на V заседању Генералне скупштине УН, после које је уследило регистровање 75 међународних споразума у Секретаријату УН. Југословенска делегација упутила је писмо председнику Генералне скупштине УН од 9. новембра 1951. те су ови споразуми (њих 75) регистровани сви једног дана, тј. 27. новембра 1951. Иступање М. Ђиласа је било одложено, те је говорио у Генералној скупштини УН тек 14. децембра 1951. Иначе, у његовом првобитно припремљеном говору било је позивање на ове уговоре, који у том моменту нису били регистровани (*Nations Unies des Traités*, 1951, vol. 111, 112, 113, 114, 115, 116); – С. Ђорђевић, *Југословенско-совјетски сукоб 1948. и међународно право*, Институт за савремену историју (необјављени чланак), 1998 (поводом педесетогодишњице сукоба СССР–Југославија 1948); М. Бартош, *op. cit.*, стр. 286, фуснота 5; 297; *Југословенска ревија за међународно право*, 1/1954, стр. 151–154; 2/1954, стр. 156–160; 1/1995, стр. 158–160; 2/1995, стр. 316–320.

У досадашњој пракси Међународног суда правде ниједном није примењена санкција из члана 102. Повеље УН.¹⁰ У случају „Крфски канал“, парничне стране су се позвале на закључене уговоре који нису регистровани, али Суд није разматрао питање правних последица нерегистрованих уговора.¹¹ С друге стране, и у случају „Крфски канал“ као и у случају „Дипломатски азил“, Међународни суд правде засновао је своју надлежност на посебним споразумима парничних страна који све до окончања поступка нису били регистровани у Секретаријату УН.¹² Али, у међународној судској пракси постоје и случајеви да су се стране у спору обратиле другим инстанцама ван органа УН позивајући се на нерегистроване уговоре.¹³

Из напред наведене праксе УН, може се рећи да су регистровању уговора приступале и међународне организације, што није био случај са праксом у Друштву народа. У доктрини се, на основу података Секретаријата УН, наводи да је трећина регистрованих уговора међународних организација, закључено у оквиру УН, што се обезбеђује путем Секретаријата УН.¹⁴

Упоредо са регистровањем уговора УН, већ од 1945, и друге међународне организације су стварале посебне системе регистровања чија примена је ограничена на уговоре који се тичу њихових сопствених активности.¹⁵

Рок за регистрацију уговора није одређен, већ се узима да то буде „што је могуће пре“. Уколико спор избије између држава, а уговор није регистрован пре избијања спора, закаснило регистровање нема дејство. Међутим, државе у спору се могу позивати на нерегистроване уговоре и споразуме код других ор-

¹⁰ М. Бартош, *op. cit.*, стр. 285, 287. По писцу, санкције за нерегистроване уговоре погађају и државе нечланице; З. Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном јавном праву*, Ниш 1996, стр. 399, 400. Писац наглашава да у нашој теорији није разматрано питање примене ове санкције у односу на међународне организације, већ само према државама нечланицама.

¹¹ С.І.Ј. Recueil 1948, р. 15; У доктрини се наводи и пример територијалног спора између Либије и Чада (С.І.Ј., Recueil 1994, рр. 20, 422) где је Суд, образлажући своју одлуку, констатовао да је недостак регистровања без последице по важност самог уговора, тј. да тиме, он ништа мање не везује стране уговорнице.

¹² С.І.Ј., Recueil 1950, р. 266; З. Радивојевић, *op. cit.*, стр. 400.

¹³ У литератури се наводи случај спора пред Арбитражним судом о разграничењу поморске границе између Гвинеје-Бисао и Сенегала (N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, р. 164).

¹⁴ З. Радивојевић, *op. cit.*, стр. 395–396.

¹⁵ N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, р. 162.

гана и судских институција, који нису органи Уједињених нација. Регистровање уговора од једне стране уговорнице ослобађа те дужности остале уговорнице. Не постоји, дакле, обавеза да регистровање уговора изврши свака страна уговорница. На уговор се, дакле, може позвати и она уговорница која није извршила регистровање. Обично се стране уговорнице саме споразумевају која ће од њих извршити регистровање. Код вишестраних уговора то је обично депозитар уговора.

Многа питања у вези са регистровањем и објављивањем уговора регулисана су накнадно Правилником од 1946. године. Реч је о Правилнику који је конкретизовао члан 102. Повеље УН који се односи на регистрацију и објављивање уговора. Генерална скупштина УН донела је овај Правилник.¹⁶ Предвиђено је регистровање и „сваке доцније чињенице која доноси измене у погледу уговорница тога уговора или споразума или мења његове одредбе, домашај или примену“. Регистровање по службеној дужности *ex officio* од стране Уједињених нација врши се у два случаја: 1. кад су саме Уједињене нације уговорнице таквог уговора; и 2. кад их на то овласте уговорнице.

Правилник предвиђа и регистровање од стране специјализованих агенција у три случаја: 1. кад се статутом специјализоване агенције предвиђа такво регистровање; 2. кад је уговор регистрован код те специјализоване агенције; и 3. кад је специјализована агенција овлашћена на то текстом самог уговора који се региструју.¹⁷

Велики број уговора које су државе чланице ОУН закључиле са међународним организацијама регистрован је у складу са одредбама члана 102. Повеље УН (посебно наводимо споразуме о седишту међународних организација са државама – домаћинима).¹⁸

Уговор се може поднети Секретаријату УН на регистровање пошто ступи на снагу између двеју или више страна уговорница. Правилником је прецизирано да се региструје „сваки уго-

¹⁶ Резолуција 97 (I) од 14. новембра 1946. (измењена резолуцијом 364 (IV) од 1. децембра 1949. и 472 (V) од 19. децембра 1950.

¹⁷ С. Аврамов–М. Крећа, *op. cit.*, стр. 485. По писцима „Ствар се компликује уколико је депозитар сама Организација УН а да при том није страна уговорница. У одсуству изричите уговорне одредбе ОУН у том случају, УН не би могла прибећи регистрацији уговора *ex officio*.“

¹⁸ З. Радивојевић, *op. cit.*, стр. 400–404.

вор или међународни споразум, ма каквог облика или назива“. Ово је корисно разјашњење, с обзиром да се у досадашњој пракси под различитим називима и облицима јављају уговори и не постоје одређени стандарди о томе. Правилником је регулисано и питање ко има право да региструје један међународни уговор код Секретаријата УН. То може „чинити било која уговорница“. Не постоји, дакле, забрана да то учини и нека нечланица УН, ако је у питању уговор са неком чланицом УН. Не би се могло, по стриктном тумачењу члану 102. Повеље УН са придодатим Правилником, по нашем мишљењу, ни практично остварити регистровање уговора између нечланица УН код Секретаријата УН.

Правилник је свакако остао у оквиру ограничења, која произлазе из поменутог члана 102. Повеље УН, а наиме: „1. уговорна страна мора бити једна од чланица уговорница УН; 2. уговор мора бити склопљен после ступања на снагу Повеље УН, тј. после 24. октобра 1945. године; и 3. уговор мора да је ступио на снагу пре самог чина регистровања“.

На уговор који је регистровала једна уговорница, Уједињене нације или нека специјализована агенција, могу се позвати све остале уговорнице. Улога Секретаријата УН о поступку регистрације је строго техничке природе. Он се не упушта том приликом у оцену природе уговора, статуса уговорница, ваљаности уговора и др. Уношење уговора или споразума у регистар не може да се схвати као накнадно оснажење (конвалидација) међународног уговора, ако то својство нема, као што се ни уговорници не може дати статус који иначе нема. Такође, орган УН није спречен да примењује уговор, који није регистрован, иако се стране уговорнице не могу на њега позивати.

Такође се уводе у документацију међународни уговори који нису обухваћени овим правилима о регистровању и објављивању, а закључени су пре ступања на снагу Повеље УН а нису својевремено унети у збирку уговора Друштва народа, посебно они који су закључени у периоду Другог светског рата (1939–1945).¹⁹ Члан 10. овог правилника предвиђа добровољно регис-

¹⁹ Напомињемо, да су захваљујући овим збиркама УН (Treaty Series; Recueil des Traités), у југословенској доктрини коришћени уговори избегличке краљевске владе Југославије за време Другог светског рата, који иначе нису били доступни на други начин (С. Ђорђевић, О континуитету држава с посебним освртом на међународноправни континуитет Краљевине Југославије и ФНРЈ, Београд 1967, стр. 148–151.

тровање од држава које нису чланице УН, које он означаје изразима „класификовање и упис у регистар (списак, листу)“.

Најшире могућности пружа тзв. факултативна регистрација. Према члану 10. (а) Правилника, ОУН и специјализоване агенције су овлашћене да поднесу Секретаријату УН ради класирања и увођења у списак све своје уговоре који не подлежу обавезној регистрацији *ex officio*. То могу бити уговори између ОУН и држава нечланица, уговори између ОУН и специјализованих агенција; уговори између специјализованих агенција и других међувладиних организација. И државе нечланице имају право да своје уговоре поднесу Секретаријату УН ради класификовања или уписа у регистар (списак). Тако оне могу регистровати и уговоре склопљене са било којом универзалном или регионалном организацијом изван система УН. До сада, по наводима у доктрини, ни један уговор између међународних организација у коме бар са једне стране не учествује ОУН или нека друга међународна агенција није уведен у регистар нити је објављен у Збирци уговора УН.²⁰

Класирање и уписивање у списак уговора не подлежу обавезној регистрацији у односу на регистрацију у складу са чланом 102 Повеље УН. И поред техничке разлике, регистрација у ширем смислу обухвата и овај вид тзв. ужег облика вољне регистрације уговора.

Секретаријат УН, после регистровања, објављује уговоре у посебној збирци уговора (до 1992. објављено је преко 35.000 уговора у 1.650 свезака и то на језицима на којима су закључени и у преводу на енглески и француски, уколико нису закључени на тим језицима. Нажалост, до сада је објављен само мањи број закључених уговора (рачуна се отприлике једна трећина, највише), било зато што државе не региструју све уговоре, посебно тајне и друге из неких других разлога или из финансијских разлога.

Уговора је сваким даном све више, укључујући и оне који немају неки већи значај, као што су тзв. извршни уговори донети на основу општих, раније закључених уговора. Из ових разлога у оквиру Уједињених нација, нарочито из финансијских разлога (ограничени буџет ОУН), поставља се питање да ли је

²⁰ З. Радивојевић, *op. cit.*, стр. 400, 401.

опортуно објављивати све уговоре (извршне, анексе техничке природе, прилоге за уговоре и др.).

Генерална скупштина УН је, са неколико резолуција донетих седамдесетих година прошлог столећа, најавила потребу да се ограничи објављивање уговора у целини у поменутој Збирци уговора Уједињених нација и упутила на објављивање само наслова уговора са извесним напоменама које се односе на закључење уговора, стране уговорнице, ступање на снагу уговора и др. С обзиром да је разлика између регистровања и објављивања уговора у УН била пет година, уведен је посебан информациони систем почев од 1974. у циљу да се ова разлика смањи, и са жељом да се постигну извесне користи о благовременом обавештавању о регистрованим уговорима.²¹

в) Бечке конвенције о праву уговора од 1969. и 1986.²² – Бечке конвенције од 1969 (члан 80) и 1986 (члан 81) потврђују решења из члана 102. Повеље УН, уносећи извесне мале новине. Ова одредба, која је истоветна у обема конвенцијама, гласи:

„1. После ступања на снагу уговори се достављају Секретаријату Уједињених нација у циљу регистровања или завођења и уписивања у листу, већ према случају, као и ради објављивања.

2. Именовање депозитара представља за њега овлашћење да врши радње наведене у претходном ставу“.

Међутим, у тумачењу одговарајућих одредаба има извесних разлика. Док се обавеза по члану 102. Повеље УН везује, у начелу, за чланице УН, бечке конвенције од 1969. и 1986. постављају проблем на „универзалан начин“. Реч је о потреби регис-

²¹ N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, p. 163. Желело се постићи меморисање података који се односе на уговоре, аутоматско добијање докумената, најбоље коришћење по извесним критеријумима или кључевима (основама) истраживања. Генерална скупштина УН је 1977. одлучила да одложи објављивање извесних споразума (рез. 32/144). Мера се показала недовољном. Новом резолуцијом (33/141А) од 1978. препоручено је да се споразуми о помоћи и сарадњи ограниченог домаћаја као и они који се односе на организацију конференција и конвенција у вези са њима не морају бити објављивани *in extenso*.

²² СФРЈ је потписала Бечку конвенцију о праву уговора 21. маја 1969. а ратификовала 6. маја 1970. (Службени лист СФРЈ, Додатак: Међународни уговори, 30/1972). Конвенција је ступила на снагу 1980; Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација од 1986. потписана је од СФРЈ 25. марта 1986, али није ратификована (21. марта 2001. извршена је сукцесија потписа од стране Заједнице Србије о Црне Горе, Конвенција, због недовољног броја инструмената ратификованих држава (потребно 35), још није ступила на снагу.

традије и објављивања уговора свих страна уговорница, тј. обавеза је „универзална“.

Одредбе обеју конвенција су, у ствари, потврда прописаних решења по напред поменутом Правилнику који је донет после Другог светског рата од стране Генералне скупштине УН, у коме се уговори нечланица УН класификују и уводе у списак (листу). Постоји још једна разлика. Раније, према Пакту Друштва народа (члан 18) и Повељи УН (члан 102), уговори се региструју, по општим одредбама, независно од тога да ли су ступили на снагу (то не важи за Правилник од 1946). У бечким конвенцијама од 1969. и 1986, услов за регистрацију је да су уговори ступили на снагу.

Одредбе бечких конвенција свакако везују само чланице уговорнице. Али се може поставити питање да ли се одредбе члана 102. Повеље УН, примењују и на чланице бечких конвенција, а које нису чланице УН?²³

Регистрацијом уговора у Секретаријату УН желело се постићи уопштавање (генерализација) ове обавезе у циљу стварања централног система регистрације код УН. Отуда ова установа права међународних уговора има велики значај. Али, то не искључује могућност, како се каже у коментару Комисије за међународно право уз наведени члан нацрта Конвенције од 1966. да извесне међународне организације располажу системом регистрације за уговоре за које су заинтересоване.²⁴

Ако је пак реч о регистрацији уговора међународних организација, према коментару Комисије за међународно право од 1982, који је дат уз одредбу о регистрацији и објављивању уговора, обавеза међународних организација да региструју своје уговоре представља по свом правном карактеру условну обавезу чије извршење у потпуности зависи од правила која су на снази у Организацији уједињених нација.²⁵ О овој обавези међународних организација било је расправа у Комисији за међународно пра-

²³ *Annuaire de la CDI*, 1966, vol. II, p. 298; *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, Deuxième partie, p. 77; N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, pp. 163, 164. Писци налазе да је решење недоречено, тј. да се проблем може тешко поставити, с обзиром на постигнуту универзалност данашње ОУН.

²⁴ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 298.

²⁵ *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, Deuxième partie, p. 77.

во, приликом расправе о регистрацији уговора од стране држава.²⁶

На Бечкој конференцији 1968–1969, узимајући у обзир неколико амндмана, дошло је до проширења одредбе о регистровању и објављивању уговора односно до извесних измена редакцијског карактера у односу на нацрт Комисије за међународно право од 1966 (уместо збирног израза „закључени уговори“ јасније је прописано да се уговори достављају Секретаријату УН на регистрацију после њиховог ступања на снагу; уместо позивања на Правилник УН од 1946. наводи се и завођење и уписивање у регистар; даје се овлашћење депозитару да врши ове радње). На Бечкој конференцији 1986. преузете су ове одредбе у Конвенцију о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација.²⁷

2. ДЕПОНОВАЊЕ УГОВОРА, САОПШТЕЊА И ИСПРАВКЕ

Установа депозитара уговора није нова. Уведена је почетком XIX века и од тада је пракса све више потврђује. Као што се у настанку вишестраних уговора налази разлог да би се избегло првобитно закључивање мноштва двостраних уговора између свих страна уговорница, тако је створена и ова установа, да би се избегло мноштво слања ратификационих инструмената свих уговорница свима уговорницама. Из разлога рационалности и економичности одређује се депозитар уговора, код кога се централизује поступак (обавештавање о низу поступака страна уговорница у трајању уговора и др.). Тиме се избегава да свака држава врши за себе поступак обавештавања. Може се замислити хаос који би настао ако ове радње не би централизоване.

а) Депозитари уговора. – Сви начини изражавања пристанка на обавезивање, врше се у начелу, писмено, и то тако да буду

²⁶ Yearbook of the International Law Commission, 1953, Vol. II, p. 31; 1954, Vol. II, p. 123; *Annuaire de la CDI*, 1956, vol. II, p. 104. – На основу ових расправа а изучавајући праксу уговора међународних организација, З. Радивојевић, у вези са питањем утицаја регистрације на правну природу регистрованих уговора, закључује: „Регистрација није *presumptio juris et de jure* него само *prima facie* међународног карактера споразума или, боље речено таквог става уговорница према правној природи склопљеног уговора „ (*op. cit.*, стр. 377).

²⁷ Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session, Vienne, 26 mars–2 mai 1968 (79. и 82. седница), pp. 511–513, 531; Deuxième session, Vienne, 9 avril–22 mai 1969, (24 седница), p. 141; Б. Бохте–Т. Митровић, Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација, ЈРМП, 1/1986, стр. 22.

достављени уговорној страни или, ако је реч о вишестраном споразуму, осталим странама уговорницама. Код двостраних уговора најобичнији је начин размена исправа о ратификацији, прихватању или одобрењу и др.

Код вишестраних споразума одређује се једно место у којем се полажу основне исправе (влада те државе; министарство иностраних послова и др.). Депозитар може бити једна или више држава.²⁸

Ако је реч о уговорима закљученим у оквиру међународне организације или на некој дипломатској конференцији под окриљем међународне организације, депозитар је обично административни односно извршни орган те организације (у ОУН је то по правилу Генерални секретар УН). У осталим случајевима депозитар је обично влада – домаћин земље у којој се држи конференција односно на којој је међународни уговор закључен. Али то није увек случај.²⁹

Субјект радње депоновања назива се депозитар уговора. Одређује се по правилу самим уговором, или у претходним преговорима или на неки други начин, како се споразумеју стране учеснице. Функција депозитара има с једне стране, репрезентативни карактер, а с друге стране, депозитар има одређене административне, оперативне обавезе, с обзиром да примена вишестраних споразума подразумева бројне поступке и радње процесуалног карактера. Он је дужан да дела објективно и непристрасно, што је понекад отежано, кад је депозитар истовремено и страна уговорница (то важи и за државе и за међународне организације).

На први поглед функције депозитара су техничке природе. Међутим, у извесним случајевима оне могу попримити и одређено политичко обележје и значај што је условљено његовим политичким опредељењем. Такав је случај када се депонују инструменти које су поднеле одређене територијалне целине, а које још нису признате за државе, па би се њихово укључивање у

²⁸ Пример Бријан-Келогов пакт (министри иностраних послова Француске и САД) од 1928. Преговори су вођени у Паризу, али су депозитари Француска и САД, по слободном избору самих потписника или оних држава које су приступиле касније.

²⁹ Пример конвенције о дипломатским и конзуларним односима од 1961. односно 1963. Домаћин је влада Аустрије, а депозитар Генерални секретар УН; сличан је случај и са другим кодификованим текстовима из међународног права, укључујући и обе конвенције о праву уговора донетим у Бечу 1969. и 1986. године.

процес закључивања међународних уговора могло протумачити као признање тих територијалних целина за државе. То би могло да произведе озбиљне политичке проблеме. Генерални секретар УН, као депозитар многих вишестраних конвенција је констатовао да таква изричита политичка питања излазе изван његове надлежности као депозитара уговора. Из ових разлога у уговорима се ова спорна питања прецизно уочавају да би се избегли нежељени спорови.³⁰

Бечке конвенције, у начелу, потврђују напред изложена запажања о раду депозитара. Дужности депозитара имају међународно обележје и депозитар је дужан да делује непристрасно у вршењу својих дужности (став 2. члан 76. и 77. бечких конвенција од 1969. односно 1986).

И раније у пракси, а и у току рада Комисије за међународно право у вези са доношењем конвенција, поставило се питање да ли депозитар има надлежност, ван својих функција, да верификује регуларност извршених од страна уговорница. Заузето је средње, неутрално решење, а наиме: депозитар тражи формалну регуларност, али „у случају неслагања између државе и депозитара по питању испуњавања дужности овог последњег, депозитар ће *скренути пажњу* (курзив С.Ђ.) државама потписницима и државама уговорницама, или, ако је потребно, надлежном органу међународне организације у питању“. Значи, уколико депозитар констатује извесне неправилности, он не доноси мериторну одлуку већ само скреће пажњу странама уговорницама укључујући и надлежни орган међународне организације (став 2. члан 77. Бечке конвенције од 1969). То исто важи и за уговоре међународних организација (став 2. члан 78. Бечке конвенције од 1986).

У овом решењу је мање наглашена улога депозитара, него што је био случај у пракси Друштва народа. У доктрини се наводе примери вршења функције који су прекорачили испитивање

³⁰ Такав је случај био с одређивањем више депозитара, тј. влада СССР, В. Британије и САД у Московском споразуму о забрани вршења нуклеарних експеримената од 1963. године. Уговор је био отворен за наизменични потпис или приступање „свим државама“. Свакој од њих је остављено, да сагласно својим политичким одређивањима одреди депозитара, или да га бира зависно од тога да ли је, пре свега, призната од државе-депозитара. Овај систем је примењен и у многим другим случајевима. У доктрини се истиче да је та пракса напуштена са престанком хладног рата деведесетих година прошлог века (N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, p. 183, 184); С. Аврамов–М. Крећа, *op. cit.*, стр. 487.

формалне регуларности. У УН се пошло другим путем, тј. смањивањем улоге депозитара. Он је само посредник између страна уговорница. Наведено схватање се ослања на поменути став Генералног секретара УН у вези са његовим својством депозитара вишестраних конвенција. Депозитар не постаје орган заједнице држава и потписника једног вишестраног споразума, него он „има међународни карактер“ а функцију врши „непристрасно“.³¹

Бечка конвенција од 1969. садржи и нека подробна и прецизна правила у вези са функцијама депозитара. То су нарочито (уколико се уговором другојачије не предвиђа или уколико се стране уговорнице о томе нису другојачије споразумеле), обезбеђење чувања изворног текста уговора и свих пуномоћја која му буду предата; припремање оверених преписа изворног текста и свих осталих текстова уговора на другим језицима који могу бити тражени по уговору, и њихово достављање странама уговорницама тог уговора и државама које имају право да то постану; примање свих потписа уговора, примање и чување свих писмена, саопштења и достава који се односи на уговор; испитивање да ли су потпис, писмено, достава или саопштење који се односе на уговор у ваљаном и прописаном облику и, према потреби, скретање пажње на то држави у питању; обавештавање страна уговорница тога уговора и држава које имају право да то постану о радњама, и саопштењима и достављањима који се односе на уговор; обавештавање држава које поседују својство да постану стране уговорнице о датуму када је био примљен или депонован довољан број потписа или писмена о ратификацији, прихватању одобравању или приступању, потребан за ступање уговора на снагу; регистровање уговора код Секретаријата Уједињених нација; обављање дужности посебно означених у другим одредбама ове Конвенције (став 1. члан 77). Из формулације ових одредби, закључује се да у функцији депозитара може доћи и неке друге дужности које сама установа депоновања уговора намеће депозитару.

Истоветне одредбе предвиђене су и у Конвенцији од 1986, с тим што су овде укључене и међународне организације као стране уговорнице или као депозитари (став 1. члан 78).

³¹ N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, p. 184; С. Аврамов–М. Крећа, *op. cit.*, стр. 487.

б) Саопштења и исправке. – Одредбе бечких конвенција од 1969. и 1986. ближе прописују обавезе држава и међународних организација у вези са обавештењима и саопштењима о закљученим текстовима уговора, посебно обавезе депозитара у тим радњама. То се чини како је напред истакнуто, уколико се стране уговорнице другојачије не договоре. Обавештења се предају непосредно странама уговорницама, уколико нема депозитара, са тачним одређењем када је обавештење и саопштење примљено (чланови 78. и 79. обеју конвенција).

Такође су прописане и обавезе страна уговорница односно депозитара у вези са исправкама у текстовима или у овереним преписима уговора: вршење и парафирање исправке у тексту уговора; сачињавање записника у тексту уговора; обавештавање страна уговорница о учињеним радњама; одређивање рока за приговор на претходне исправке и његово дејство; регистровање исправке у Секретаријату УН; и др. (чланови 79. и 80. обеју конвенција). И овде је примарна сагласност страна уговорница за предвиђена решења ових радњи.

Исправљени текст замењује текст *ab initio* који је погрешан, уколико државе потписнице и државе уговорнице (односно међународне организације) другојачије о томе не одлуче (став 4. члан 79. Конвенције од 1969. и став 4. члан 80. Конвенције од 1986).

Ова саопштења и исправке означавају низ административних радњи које је било нужно предвидети, с обзиром да нису искључене манљивости и грешке, посебно ако је аутентичан текст уговора сачињен на више језика. Прецизно одређивање радњи и рокова за одређена саопштења и исправке у многоме олакшавају рад депозитара и уносе ред и сигурност у њихово обављање. Њихова евентуална недовољна одређеност може да произведе одређене правне последице за друге стране уговорнице.³²

³² О депоновању уговора, саопштењима и исправкама ближе и са много појединости види: *Annuaire de la CDI* 1966, vol. II, pp. 292–298; *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, Deuxième partie, pp. 73–77; *Conférence ...*, Première session, Vienne, 26 mars–2 mai 1968 (77, 78, 82 и 83 седница), pp. 497–504; 507–511; 528–531; 531–532. Deuxième session, Vienne, 9 avril–22 mai 1969, (24 седница), pp. 139–141.

*
* *

У југословенској пракси, нису регистровани код Секретаријата УН сви закључени уговори. Као критеријум се није узимала врста уговора или облик чина давања пристанка на обавезивање, већ се полазило од значаја конкретног уговора за опште интересе земље. Покадкад и квалитет и ажурност правне службе Министарства иностраних послова били су пресудни за вршење ових радњи.

Акт о ратификацији са текстом међународног уговора и прилозима који чине саставни део уговора, објављивао се у службеном листу најкасније у року од тридесет дана од ратификације (члан 19. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора).³³

Уговори су се, у време СФРЈ, објављивали на свим језицима народа Југославије (српскохрватски, хрватскосрпски, словеначки и македонски) а такође, по потреби, и на мађарском и албанском језику.

Било је великих закашњења у објављивању уговора. Поставило се питање целисходности објављивања уговора на свим поменутиим језицима, посебно ако је реч о уговорима закљученим у оквиру специјализованих агенција, са свим прилозима стручне природе.

По поменутиим Закону о закључивању и извршавању међународних уговора од 1978. ратификовани међународни уговори су се евидентирали и чували у савезном органу управе надлежном за иностране послове. Изузетно, ратификовани међународни уговори којима се уређивала војно-економска и војно-техничка сарадња евидентирали су се и чували у савезном органу управе надлежном за народну одбрану (члан 20. Закона). Уколико нам је познато, они се нису објављивали, што је такође случај и са евентално уговорима, за које је унапред утврђено да се неће објављивати (тајни и др.).

Протоколи, записници и други писмени акти у циљу извршавања уговора (тзв. административни уговори из члана 2. Закона) достављали су се Савезном извршном већу тј. влади ра-

³³ *Службени листи СФРЈ*, 55/1978.

ди упознавања и евидентирали код савезног органа управе за иностране послове.

У југословенској уговорној пракси поставило се једно питање и ревизије аутентичног превода међународних конвенција, тј. реч је било о питању односа између оригиналног текста конвенције и ауторизованог превода.³⁴ У таквим случајевима предност се давала оном ставу којој је изричито одређен у закљученом уговору.

У југословенском закону од 1978. није било посебних прописа о депоновању уговора, већ се непосредно применивала општа правила међународног уговорног права. Са овом праксом наставило се и после доношења Устава СР Југославије од 1992. године.

³⁴ Билтен Државног секретаријата за иностране послове, бр. 3/1962.