

Milena Savić\*

## **Prijedlog Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora**

(Prijedlog SDP BiH i SNSD upućen Vijeću ministara BiH na postupanje, osvrt na prijedlog novih zakonskih rješenja)

### Sadržaj

1. Uvod
2. Definicija međunarodnog ugovora
  - 2.1. Sposobnost zaključivanja ugovora
  - 2.2. Postupci zaključivanja ugovora
3. Analiza odredbi prijedloga novog Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora
4. Zaključak

### **1. Uvod**

Socijaldemokratska partija BiH (SDP BiH) je u mjesecu decembru 2012. godine, na osnovu postignutog Sporazuma sa SNSD o programskoj/projektnoj saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u BiH 2012-2014, dostavila Vijeću ministara BiH nacrt Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora na dalje postupanje. Pri tome je naglašeno kako nova predložena zakonska rješenja doprinose poboljšanju ekonomske situacije u zemlji i jačanju institucionalne efikasnosti<sup>1</sup>.

Po mišljenju ovih političkih partija u praksi se pokazalo da pojedine odredbe važećeg Zakona usporavaju proceduru zaključivanja bilateralnih ugovora, te da postojećim Zakonom nisu bili regulisani svi postupci i procedure koje je potrebno provesti u cilju zaključivanja međunarodnog ugovora, a što je po njihovom mišljenju stvaralo čestu potrebu za tumačenjem propisa. Takođe se naglašava da Zakonom nije precizno regulisano pitanje pristupanja BiH međunarodnim konvencijama, te se pojavila potreba za donošenjem novog zakona kojim bi se preciznije regulisala ova materija. Kao razlog više za ovakav stav je da su aktivnosti državnih organa BiH na približavanju Evro-Atlantskim integracijama, dovele do povećanog broja međunarodnih

---

\* Milena Savić je diplomirana pravica, izvršna direktorica Centra informativno-pravne pomoći Zvornik/CIPP-Zvornik

<sup>1</sup> Akt SDP BiH naslovljen Vijeću ministara BiH, br. 01-02-3363/12 od 03. 12. 2012.

ugovora koji se zaključuju, posebno multilateralnih konvencija kojima se pristupa u cilju ispunjavanja uslova za navedene integracije.

U nastavku će se prikazati odredbe novopredloženog Zakona s aspekta njihove usklađenosti sa pravnim sistemom BiH i međunarodnim ugovornim pravom. Postupak zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora u BiH u momentu podnošenja ove inicijative SDP BiH i SNSD, regulisan je Zakonom o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora iz 2000. godine<sup>2</sup>. Dakle, analiza predloženih zakonskih rješenja i ocjena njihovog pravnog sadržaja, podrazumijeva da će se imati u vidu odredbe Ustava BiH, Ustava entiteta i Statuta Brčko Distrikta BiH, zatim Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora u BiH, kao i normi međunarodnog ugovornog prava, i to, prije svega, njegove osnovne pojmove kao što su definicija međunarodnog ugovora, sposobnost zaključivanja ugovora i postupke zaključivanja ugovora.

Takođe se mora uzeti u obzir i ocijeniti nomotehnika i stil propisa, odnosno njegova usklađenost sa odredbama Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH<sup>3</sup>. Jer, način na koji je propis izrađen, između ostalog, pokazuje njegov pravni kvalitet. Propis koji ima logičnu strukturu, jasan i pristupačan stil je razumljiv i lakše ga je primijeniti u praksi. Nejasno izrađen propis dovodi do teškoća u tumačenju, a samim tim i do eventualnih sporova, kao i čestih izmjena i dopuna. Sve to iziskuje više troškova, negativno utiče na pravnu sigurnost građana i kredibilitet zakonodavnog tijela. Zato je odgovarajuća struktura propisa gotovo jednako važna kao i njegov sadržaj.<sup>4</sup> Konačno, uzeta su u obzir komparativna iskustva u pogledu zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora iz drugih država posebno susjednih država BiH, tj. iz država nastalih na području bivše SFRJ.<sup>5</sup>

## 2. Definicija međunarodnog ugovora

Međunarodni ugovor se definiše kao svaki sporazum sklopljen između dvaju ili više subjekata međunarodnog prava, s namjerom da proizvede pravne učinke i koji je uređen međunarodnim pravom<sup>6</sup>.

Da bi međunarodni ugovor mogao ostvariti namjeravani pravni učinak po međunarodnom pravu, potrebno je da se ispune sljedeće pretpostavke:

<sup>2</sup> Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, Sl. gl. BiH 29/00.

<sup>3</sup> Sl. gl. BiH 11/05.

<sup>4</sup> Ministarstvo pravde BiH, Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, Sarajevo 2012, s. 5. Dostupno na: [http://www.mpr.gov.ba/web\\_dokumenti/Izvjestaj\\_o\\_primjeni\\_Jedinstvenih\\_pravila\\_BJ.pdf](http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Izvjestaj_o_primjeni_Jedinstvenih_pravila_BJ.pdf) (očitanje 07. 04. 2013).

<sup>5</sup> V. Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, Nar. nov. RH 28/96, dostupno na: <http://zakon.poslovna.hr/public/zakon-o-sklapanju-i-izvršavanju-medunarodnih-ugovora-iz-1996.-godine/11575/zakoni.aspx> (očitanje 07. 04. 2013).

V. Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, Sl. l. SFRJ 55/78 i 47/89, dostupno na: [http://www.javnidug.gov.rs/upload/Zakoni/Zakon\\_o\\_zakljucivanju\\_medjunarodnih\\_ugovora\\_5624.pdf](http://www.javnidug.gov.rs/upload/Zakoni/Zakon_o_zakljucivanju_medjunarodnih_ugovora_5624.pdf) (očitanje 07. 04. 2013).

V. Predlog Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/299-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/299-13.pdf) (očitanje 07. 04. 2013).

V. Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, Sl. l. CG 77/2008, dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=698> (očitanje 07. 04. 2013).

<sup>6</sup> V. Crnić-Grotić, *Pravo međunarodnih ugovora*, Rijeka 2002, s. 7.

- Sve stranke ugovora moraju biti subjekti međunarodnog prava (države, međuvladine organizacije). Dakle, ne radi se o međunarodnom ugovoru ukoliko država ili drugi subjekt međunarodnog prava sklapa sporazum s pravnom osobom iz druge države (sa stranom bankom, petrolejskom ili drugom tvrtkom), ali to ne znači da takav sporazum pravno ne obavezuje njegove stranke. Ako njegov tekst ne upućuje na unutrašnje pravo neke od stranaka ili neke treće države kao mjerodavno, radi se o „transnacionalnom kontraktu“ na koji se izravno primjenjuju opšta načela prava.
- Da bi ugovor bio pravno valjan, njegov predmet ne smije biti pravno nedopustiv.
- Izražena volja stranaka u ugovoru mora odgovarati njihovoj stvarnoj volji, i opće međunarodno pravo ne propisuje određeni oblik ugovora<sup>7</sup>.

### 2.1. Sposobnost zaključivanja ugovora

Sve suverene države subjekti su međunarodnog prava na osnovu opšteg međunarodnog prava. U skladu sa tim sve one imaju ničim ograničenu sposobnost zaključivanja svih vrsta ugovora. To potvrđuje i član 6 Bečke konvencije iz 1969. godine, u kome se navodi “*Svaka država ima sposobnost da zaključuje ugovore.*“

S obzirom da je federalizam kao politički princip organizacije složenih državava institucionaliziran u BiH, postavlja se pitanje ugovorne sposobnosti federalnih jedinica. Pošto su samo države subjekti internacionalnog prava, a federalne jedinice nisu suverene države, odnosno tamo gdje je to slučaj, njihova državnost se konstituirala saveznim ustavom,<sup>8</sup> presumpcija je da one nisu ovlaštene da budu stranke međunarodnih ugovora, čak ni sa ograničenom ugovornom sposobnošću. Ako im ta sposobnost nije priznata ustavom federacije ili ne proizilazi iz ustavne prakse federacije priznate kao pravo, odredbe ugovora nisu relevantne za treće države. Ukoliko bi pod takvim uslovima treća država zaključila ugovor sa federalnom jedinicom, to bi značilo nedopušteno miješanje u unutrašnje poslove konkretne federalne države. Međutim, nema pravila međunarodnog prava koje bi zabranjivalo članicama federacije da im se osiguraju ovlaštenja na sklapanje ugovora s trećim suverenim državama. U tome smislu je Komisija za međunarodno pravo predložila propis, koji, iako nije postao dijelom Konvencije iz 1969. godine, ipak izražava pravno načelo na snazi. Države članice federalnoga saveza mogu imati sposobnost sklapanja ugovora ako se na tu sposobnost pristaje u saveznom ustavu i u granicama u njemu propisanim. U Njemačkoj i Švicarskoj federalne jedinice uživaju veoma ograničenu ugovornu sposobnost, s tim da savezni organi moraju dati neku vrstu prethodne suglasnosti na sklapanje svakog takvog ugovora pojedinačno<sup>9</sup>.

### 2.2. Postupci zaključivanja ugovora

U međunarodnoj praksi izdvojila su se dva glavna postupka sklapanja ugovora, i to pojednostavljeni i složeni postupak. Pojednostavljeni postupak se obično sastoji od jednostavne

<sup>7</sup> V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka 2006, ss. 119 i dalje.

<sup>8</sup> Npr. Savezna Republika Njemačka. Usp. o poziciji njemačkih saveznih zemalja kao država kod E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo 2005, s. 147.

<sup>9</sup> V. Šarčević (bilj. 8), ss. 157 i dalje; Degan (bilj. 7) s. 129.

razmjene isprava, dok složeni postupak znači nekoliko različitih faza u sklapanju ugovora, od inicijalnih pregovora do konačnog usvajanja teksta i njegovog stupanja na snagu.

Odredbe Bečke konvencije o zaključivanju ugovora prave vremenski slijed radnji i postupaka prilikom sklapanja ugovora<sup>10</sup>. Pregovore, usvajanje i ovjeravanje teksta ugovora obavljaju ovlašteni predstavnici država, a predstavnik države iskazuje se s punomoći koju je izdalo nadležno tijelo. Bez pravnog je dejstva neki akt koga u postupku zaključivanja ugovora izvrši neovlaštena osoba, osim ako ga država u pitanju naknadno potvrdi.<sup>11</sup>

Pristanak države da bude vezana nekim međunarodnim ugovorom može biti izražen potpisivanjem, razmjenom isprava koje čine ugovor, ratifikacijom, prihvatom, odobrenjem ili pristupom, ili na bilo koji drugi ugovoreni način. Nabrojani načini nisu rangirani po bilo kom kriteriju, jer je Bečka konvencija iz 1969. godine prihvatila načelo slobodne dispozicije stranaka: države će se vezati na onaj način na koji su se dogovorile, bez davanja prednosti bilo kojem od nabrojanih načina<sup>12</sup>.

### 3. Prijedlog novog Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora

U članu 2 Prijedloga, u okviru definicije pojedinih zakonskih izraza navodi se značenje izraza „međunarodni ugovor“, što bi ako se imaju u vidu Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, trebalo biti normirano kao poseban član ovog zakonskog teksta u dijelu koji se odnosi na predmet propisa. Time bi se normativno preciznije u odnosu na predloženo zakonsko rješenje odredio pojam međunarodnog ugovora. Ovakva praksa je zastupljena npr. u Republici Crnoj Gori<sup>13</sup>.

U članu 2 tačka e) Prijedloga, za razliku od Republike Hrvatske iz koje su očitо korištena neka zakonska rješenja u novom zakonskom tekstu, izostavljeno je definiranje pojma „notifikacija o sukcesiji“, iako postoji posebno poglavlje koje se odnosi na sukcesiju međunarodnih ugovora. Notifikacija kao pravni pojam postoji definisana npr. i u Zakonu o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora Republike Crne Gore.

U članu 2 tačka f) Prijedloga data je definicija šta su „jednostavniji i tipski ugovori“. Ova odredba je neprecizna, jer se ne vidi da li se ovi ugovori smatraju ili ne smatraju međunarodnim ugovorima. Istina, u članu 13 Zakona, ovim ugovorima se dodaje u nazivu da su to međunarodni ugovori „iz kojih za BiH ne proizilaze finansijske obaveze“. To je značajno pitanje, ako se ima u vidu da novi Prijedlog u članu 14 reguliše postupak zaključivanja jednostavnijih i tipskih međunarodnih ugovora propisujući, između ostalog, da se takvi ugovori mogu zaključivati i bez vođenja pregovora.

S razlogom se postavlja pitanje da li samo izostanak finansijskih obaveza može biti opravdanje da nema pregovora (npr. ocjena da li predloženi ugovor predviđa mogućnost izmjene postojećih zakona ili donošenje novih koji uvijek pretpostavljaju obezbjeđivanje određenih finansijskih sredstava, čime se itekako mogu stvoriti međunarodnopravne obaveze za BiH). Važno je

<sup>10</sup> Čl. 1-23 Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969.

<sup>11</sup> Čl. 8 Bečke konvencije iz 1969.

<sup>12</sup> Crnić-Grotić (bilj. 6), s. 25.

<sup>13</sup> Čl. 1 i 2 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=698> (očitanje 07. 04. 2013).

napomenuti da u zakonskim rješenjima u Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori, nema posebnih zakonskih odredbi koje se odnose na ovu vrstu ugovora.

S obzirom na iskustva zemalja u okruženju, prije svega Hrvatske, Crne Gore te Srbije, treba skrenuti pažnju na činjenicu da u članu 2 Prijedloga nedostaje pojam i definicija „interpretativne izjave“. Takvom izjavom se, između ostalog daje tumačenje, objašnjenje ili preciziranje pojedinih odredbi tog ugovora u njihovoj primjeni u odnosu na konkretnu državu. Ovo je značajno zbog toga što se u ovom kontekstu uzima u obzir i član 20 stav 2 Zakona u kome je propisano da se bilateralni međunarodni ugovor može potpisati i na „samo trećem jeziku“, što može biti razlog spora u pogledu njegovog tumačenja u primjeni i sl.

U članu 27 stavu 1 Prijedloga, koji se odnosi na pokretanje postupka ratifikacije, normirano je da nadležno ministarstvo u određenom roku računajući od dana potpisivanja, dostavlja Ministarstvu vanjskih poslova BiH tekst potpisanog međunarodnog ugovora, a u članu 25 Zakona koji se odnosi na potpisivanje međunarodnih ugovora, govori se o osobi kojoj je Predsjedništvo BiH dalo ovlaštenje za potpisivanje međunarodnog ugovora, a ne o nadležnom ministarstvu. Ova dva člana potrebno je usaglasiti.

Član 27 stav 3, član 28 i član 29 Prijedloga, ostaje kod ranijeg zakonskog rješenja o ratifikaciji i postupku dobijanja saglasnosti za ratifikaciju međunarodnog ugovora od Parlamentarne skupštine BiH, i donošenju odluke o ratifikaciji od strane Predsjedništva BiH. Ovakvo zakonsko rješenje je u skladu sa članom V tačka 3 d) Ustava BiH.

Međutim, upoređen sa državama u susjedstvu BiH, uočava se da bosansko rješenje odstupa od zemalja iz regije. Zajedničko je državama iz regije da se donosi *Zakon* o potvrđivanju međunarodnog ugovora<sup>14</sup>, a ne da se međunarodni ugovor potvrđuje odlukom kao u BiH. Isto zakonsko rješenje predviđeno je i u novom Prijedlogu Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora Republike Srbije<sup>15</sup>.

U Poglavlju VI Prijedloga koji se odnosi na hitni postupak ratifikacije međunarodnog ugovora, propisano je da se ovakav postupak odnosi na članove 31-34 Zakona prilikom zaključivanja međunarodnih ugovora kojima BiH preuzima kreditne i druge finansijske obaveze – kreditni aranžmani. Pri analizi ovih odredbi da se uočiti da su predviđeni skraćeni rokovi za proceduru. Tako nadležno ministarstvo BiH u roku od 5 dana (u redovnoj proceduri rok je 15 dana), dostavlja tekst potpisanog međunarodnog ugovora Ministarstvu vanjskih poslova. Uočljivo je da prevod teksta međunarodnog ugovora koji nije na jednom od jezika u službenoj upotrebi u BiH, odobrava nadležno ministarstvo. Međutim, Zakonom nije regulisano koje je to ministarstvo, pa je potrebno zbog preciznosti zakonske norme u članu 2 Zakona dati definiciju izraza „nadležno ministarstvo“.

U članu 31 stav 3 Prijedloga, propisano je da u cilju pokretanja procedure ratifikacije po hitnom postupku nadležno ministarstvo u propisanom roku od 5 dana dostavlja Ministarstvu vanjskih poslova BiH tekst potpisanog međunarodnog ugovora, a u istom članu stav 4 Prijedloga propisano je da Ministarstvo vanjskih poslova BiH bez odlaganja, a najkasnije u roku od 3 dana

<sup>14</sup> Kada je u pitanju potvrđivanje međunarodnog ugovora to je u nadležnosti Sabora u Republici Hrvatskoj, Skupštine u Republici Crnoj Gori, Narodne skupštine u Republici Srbiji.

<sup>15</sup> Predlog Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora Republike Srbije, dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/299-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/299-13.pdf) (očitanje 07. 04. 2013).

od dana prijema teksta međunarodnog ugovora dostavlja Predsjedništvu BiH prijedlog odluke o ratifikaciji. Predsjedništvo BiH radi dobijanja prethodne saglasnosti o ratifikaciji dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH prijedlog odluke o ratifikaciji u roku od 3 dana od dana prijema. Parlamentarna Skupština BiH odlučuje o davanju saglasnosti u roku od 15 dana od dana prijema prijedloga odluke o ratifikaciji. Predsjedništvo BiH po dobijenoj saglasnosti odlučuje o ratifikaciji ovakvog međunarodnog ugovora u roku od 5 dana.

Ovakav način hitnog postupka ratifikacije međunarodnog ugovora – kreditnog angažmana ne poznaju zakonodavstva susjednih država. Iako su ovakvi ugovori sadržani u posebnim poglavljima zakona u Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori, oni ipak nemaju tako „urgentan-hitan i posebno važan tretman“, kao što je to slučaj u BiH. Ne vidi se u čemu su sadržani razlozi za hitnost, osim ako to nije u interesu samo određenih političkih partija koje participiraju u institucijama izvršne i zakonodavne vlasti i koje bi kroz kontinuirano kreditno zaduživanje BiH, netransparentno, kao što se iz priloženog vidi, potpisivale i izvršavale ovu vrstu međunarodnih ugovora? Pri ovakvom stavu treba imati u vidu i međunarodno ugovorno pravo koje ne prepoznaje ovakav način međunarodnog ugovaranja.

Npr. u Zakonu o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora Republike Hrvatske<sup>16</sup>, međunarodni ugovori kojima Republika Hrvatska preuzima kreditne i druge finansijske obaveze, sklapaju se u skladu sa ovim Zakonom, ali ne po hitnom postupku. Pri ovom je potrebno naglasiti da Odluka o pokretanju postupka i akt o potvrđivanju ovakvih međunarodnih ugovora mora, uz ostalo, sadržati odredbe o iznosima, namjeni, dinamici, izvorima i načinima podmirivanja tih obaveza. Međutim, ako se uzme u obzir Prijedlog novog Zakona u BiH, njegove odredbe ne sadrže obaveze kako je to predviđeno u Republici Hrvatskoj.

To svakako ne može biti pravno prihvatljivo, jer se uvrštavanje ove vrste međunarodnih ugovora u „hitnu proceduru“ oni stavljaju u „viši red važnosti“ u BiH. Postoji sumnja da se pripremanje ovakvih ugovora ne može uraditi na kvalitetan i transparentan način. Očito je da bi se u takvim slučajevima radilo po principu proizvoljnih procjena i da bi odluke u procesu konsultacija i odlučivanja ostale van domašaja i učešća opšte javnosti. U Republici Crnoj Gori, radi značaja ovakvih međunarodnih ugovora, u zakonu se propisuje da prijedlog osnove za vođenje pregovora za ovakve ugovore mora sadržavati mišljenje Ministarstva inostranih poslova Crne Gore. U ovom kontekstu potrebno je naglasiti da u članu 28 Prijedloga Zakona, nisu predviđeni bilo kakvi rokovi kada je u pitanju postupak dobijanja saglasnosti za ratifikaciju međunarodnog ugovora, kao što je to slučaj hitnog postupka ratifikacije međunarodnog ugovora – kreditnog angažmana u BiH. Na osnovu ovakve normativne situacije, slijedi logično pitanje: Da li su međunarodni ugovori koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, borbe protiv diskriminacije i sl. manje važni za BiH od međunarodnih ugovora kreditnog zaduženja?

U članu 35 tačka 4 Prijedloga je propisano da o stavljanju rezerve na međunarodni ugovor, povlačenju rezerve, prihvatanju rezerve i primjedbi na rezervu odlučuje Predsjedništvo BiH, odnosno Vijeće ministara BiH po ovlaštenju Predsjedništva BiH. U ovoj odredbi kao što se da primijetiti nema ustavne uloge Parlamentarne skupštine BiH.

U članu 44 tačka 2 Prijedloga, propisano je da nadležni organi državne uprave u BiH prate izvršavanje međunarodnih ugovora i o tome, po potrebi, obavještavaju Vijeće ministara BiH.

---

<sup>16</sup> Nar. nov. RH 28/96.

Ako se ima u vidu ova fakultativna obaveza nadležnih državnih organa vlasti, onda se mora zaključiti da je ova odredba u suprotnosti sa odredbom stava 1 istog člana Prijedloga. Njome je propisano da Vijeće ministara BiH vodi brigu i prati izvršavanje međunarodnih ugovora. Pitanje je kako će i na osnovu čega Vijeće ministara BiH ispunjavati ovako postavljenu zakonsku obavezu, kada nadležni državni organi „po potrebi“ obavještavaju Vijeće ministara BiH o izvršavanju međunarodnih ugovora. Prema tome, ovu koliziju je potrebno eliminisati iz predloženog zakonskog propisa te na adekvatan način usaglasiti obaveze po ovom pravnom pitanju nadležnih državnih organa i Vijeća ministara BiH.

#### 4. Zaključak

Tekst Prijedloga Zakona o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora je u značajnoj mjeri neprecizan, u nekim odredbama čak i kontradiktoran. Zbog toga je neophodno jasnije normirati i sam pojam međunarodnog ugovora i vrsta koji se pojavljuju u sadržaju Zakona. Bilo bi neophodno dati definiciju „jednostavniji i tipski ugovori“, kako se u praksi ne bi javljala dilema da li da se ovi ugovori smatraju ili ne smatraju međunarodnim ugovorima.

Propis je u ključnim dijelovima nejasan, te bi zbog toga u krajnjoj primjeni nužno doveo do teškoća u tumačenju, a samim tim i do eventualnih sporova što bi opet uzrokovalo potrebu čestih izmjena i dopuna. Sve to negativno utiče na pravnu sigurnost građana, kao i na kredibilitet zakonodavne i izvršne vlasti u BiH. Zato je odgovarajuća struktura propisa skoro podjednako važna kao i njegov sadržaj. Propis koji ima logičnu strukturu, te jasan i pristupačan stil lakše je razumjeti i primjenjivati.

Iako predlagači u obrazloženju kao razlog za donošenje novog Zakona navode potrebu da se preciznije i obuhvatnije reguliše ova materija, činjenica je da se tekst predloženog Zakona bitno ne razlikuje, tj. ne mijenja strukturu i sadržaj važećeg Zakona. Nužno je naglasiti da se ova konstatacija ne odnosi na Poglavlje VI Prijedloga Zakona koji regulira hitni postupak ratifikacije međunarodnog ugovora – kreditnog angažmana BiH. Ovakav način hitnog postupka ratifikacije međunarodnog ugovora – kreditnog angažmana u ranijem Zakonu nije bio predviđen, a i ne poznaju ga zakonodavstva susjednih država. Iako su ovakvi ugovori sadržani u posebnim Poglavljima zakona u Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori, oni ipak nisu u statusu „urgentan-hitani i posebno važan tretman“, kao što je to slučaj sa ovim Prijedlogom.

Zbog toga, čini se da su predlagači novog Zakona imali namjeru da predlažući sasvim novi tekst zakona, provedu samo jednu, za njih ključnu izmjenu: hitni postupak ratifikacije međunarodnog ugovora – kreditnog angažmana BiH. U Prijedlogu se, povodom hitnosti, mogu zapaziti propusti koji dovode u pitanje poštivanje pravne sigurnosti građana BiH. Javni dug predstavlja instrument ekonomske politike i kao takav ima određeni uticaj na razvoj države. Poznato je da je spoljnji javni dug BiH dostigao takav nivo da je time ugrožena njena cjelokupna ekonomska i politička stabilnost. Potrebe novog finansijskog zaduživanja i zaključivanje međunarodnih ugovora – kreditnog angažmana, zahtijevaju ne hitnu već redovnu i transparentnu proceduru ratifikacije.

To je veoma bitno za pravnu sigurnost građana BiH, jer ako se ovi međunarodni ugovori proglašavaju internopravno obaveznim (tzv. proces inartikulacije), tada se u državi donose novi propisi, stvaraju nova prava i obaveze na osnovu sadržaja međunarodnog ugovornog prava.

Drugim riječima, ovim se dovodi u pitanje proklamovani cilj političkih partija koje predlažu izmjene. Naime, ne vidi se da se zaista želi izraditi moderan i sveobuhvatan novi Zakon i da se od toga odustalo jer je trebalo uraditi veliki broj izmjena i dopuna u postojećem Zakonu.

Zbog toga se ovaj Prijedlog Zakona može ocijeniti kao pravno neprihvatljiv i u većem svom dijelu ne služi ostvarivanju načela legaliteta, čime bi se onemogućila ili isključila samovolja pojedinaca i voluntarizam u državnoj vlasti.