

Prof. dr Tatjana Papić*

MEĐUNARODNE OBAVEZE MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Apstrakt: Iako su prema stavu Međunarodnog suda pravde međunarodne organizacije vezane obavezama koje imaju prema opštim pravilima međunarodnog prava, svojim osnivačkim aktima i međunarodnim sporazumima čije su ugovorne strane, doskora se ni praksa ni doktrina nisu posebno bavile pitanjem opsega međunarodnih obaveza međunarodnih organizacija. Na njih se dugo gledalo kao na zaštitnike a ne na moguće kršioce pravila i načela međunarodnog prava. Kako se pokazalo da i međunarodne organizacije mogu biti umešane u razne nepodopštine, počelo je da se govori o potrebi da se pravila međunarodnog prava primenjuju i na njih, a posebno o tome koja se pravila primenjuju na njihovu međunarodnu odgovornost. Kako utvrđivanje međunarodne odgovornosti pretpostavlja postojanje kršenja konkretne međunarodne obaveze, tako pitanje utvrđivanja opsega međunarodnih obaveza međunarodnih organizacija postaje posebno značajno.

Izučavajući praksu, ovaj članak najpre razmatra opseg obaveza međunarodnih organizacija koje proističu iz ugovora i običaja. Posebnu pažnju posvećuje jednostranim aktima međunarodnih organizacija, koji takođe mogu biti izvori njihovih međunarodnih obaveza. U tom smislu, članak razmatra shodnu primenu uslova za jednostrano obavezivanje koje postavlja međunarodno pravo u odnosu na države. Potom, pokazuje kako su ti uslovi ispunjeni na konkretnim primerima izjava generalnog sekretara UN, ukazujući na praktični značaj ovih jednostranih pravnih akata. Na kraju, članak razmatra međunarodne obaveze međunarodnih organizacija koje izviru iz unutrašnjeg prava same organizacije na primeru rezolucija Saveta bezbednosti i odluka koje se na njima zasnivaju (uredbe UNMIK).

Iako zaključuje da je opseg pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije uži od onog koji postoji u odnosu na države, članak pokazuje da postoji tendencija njegovog proširenja, posebno u oblasti ljudskih prava.

Ključne reči: međunarodne obaveze međunarodnih organizacija, međunarodna odgovornost međunarodnih organizacija, ugovorne obaveze međunarodnih organizacija, običajne obaveze međunarodnih organizacija, jednostrani pravni akti kao izvori obaveza u međunarodnom

* Vanredna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: tatjana.papic@pravnofakultet.rs.

Zahvaljujem se na komentarima Vladimiru Đeriću, Marku Milanoviću i Milanu Šahoviću. Sve greške su moje.

pravu, jednostrani pravni akti međunarodnih organizacija, bilteni generalnog sekretara UN, pravila organizacije, unutrašnje pravo organizacije, rezolucije Saveta bezbednosti UN, automatska sukcesija ugovora o ljudskim pravima, UNMIK, uredbe UNMIK.

1. UVOD

Dokora su međunarodne organizacije smatrane „plemenitim” oblicima života u međunarodnim odnosima, u koje se imalo bezgranično i bezrezervno poverenje.¹ Tako se, na primer, na njih tradicionalno gledalo kao na zaštitnike ljudskih prava, a ne kao na njihove potencijalne kršioce.² Međunarodne organizacije su nesumnjivo „vezane obavezama koje imaju prema opštim pravilima međunarodnog prava, svojim osnivačkim aktima i međunarodnim sporazumima čije su ugovorne strane”,³ ali kao da se podrazumevalo da one uvek poštuju međunarodno pravo. Tako se dokora ni praksa ni doktrina međunarodnog prava nisu posebno bavile primenom pravila međunarodnog prava na međunarodne organizacije.

Međutim, kako je postalo jasno da i međunarodne organizacije mogu biti umešane u razne nepodopštine, počelo je da se sve češće govori⁴ o potrebi njihovog ograničavanja formalnim zahtevima poštovanja vladavine prava i zahteva da se pravila međunarodnog prava primenjuju i na njih. Iz istog razloga otvorilo se pitanje međunarodne odgovornosti međuna-

1 Vidi Klabbers, J., 2001, *The Changing Image of International Organizations* u: Coicand, J. M., Heiskanen, V., (ed.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, p. 225.

2 Reinisch, A., 2001, *Securing the Accountability of International Organizations*, 7 *Global Governance* 131, pp. 131–132.

3 *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt*, Advisory Opinion of 20 December 1980, *ICJ Reports 1980*, p. 73 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/65/6303.pdf>, 15.09.2014) (nadalje: *Interpretation of the Agreement WHO/Egypt case*), pp. 89–90, para. 37. Prevod autora. U originalu: “are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties.”

4 Vidi npr. Clapham, A., 2006, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press; Megret, F., Hoffmann, F., 2003, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, 25 *Human Rights Quarterly* 314; Reinisch, A., 2001, *Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, 95 *American Journal of International Law* 851; Wilde, R., 1998, *Quis Custodiet Ipsos Custodes?: Why and How UNHCR Governance of 'Development' Refugee Camps Should Be Subject to International Human Rights Law*, 1 *Yale Human Rights and Development Law Journal* 107.

rodnih organizacija, što kroz rad stručnih udruženja (Udruženje za međunarodno pravo [*International Law Association*]),⁵ što kroz organe međunarodnih institucija (Komisija UN za međunarodno pravo [*International Law Commission*], nadalje: KMP).⁶

Napori da se reguliše odgovornost međunarodnih organizacija imali su svoje uporište u činjenici da su međunarodne organizacije subjekti međunarodnog prava pa je logično da se i one smatraju međunarodno odgovornim u slučaju da prekrše neko međunarodno pravilo koje ih obavezuje. Naime, opšte načelo međunarodnog prava jeste da protivpravno postupanje povlači međunarodnu odgovornost.⁷ Dakle, međunarodna odgovornost konkretnog subjekta međunarodnog prava pretpostavlja postojanje njegove međunarodne obaveze (bez obzira na to da li ova potiče iz ugovornih ili neugovornih obaveza). Te se međunarodne obaveze u doktrini označavaju kao *primarna pravila*, koja stoje nasuprot pravilima koja određuju pravne posledice u slučaju njihovog kršenja, koja se nazivaju *sekundarna pravila* (o međunarodnoj odgovornosti).⁸

- 5 Vidi International Law Association, 2004, *Final Report of the Committee on the Accountability of International Organizations*, Berlin Conference (<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9>, 15.09.2014) (nadalje: ILA Report).
- 6 Vidi International Law Commission, Report on its 54th Session (29 April to 7 June and 22 July to 16 August 2002), *Official Records of the General Assembly*, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10, UN Doc. A/57/10, chapter VIII, B, p. 228, paras. 461–463. Pošto je razmotrila izveštaj KMP o dugoročnom planu rada koji je uključivao i rad na ovoj temi, Generalna skupština UN je 2002. godine zatražila da se započne rad na njoj. Vidi UN Doc. A/RES/56/82 (18 January 2002), tačka 8. KMP je sačinila Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija 2009, odnosno 2011. godine. Ona je najpre, avgusta 2009, usvojila prvu verziju (*first reading*) Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija i komentare na njih, da bi 2011. godine usvojila i drugu verziju (*second reading*) Nacrta i komentare na njih. Vidi International Law Commission, Report on the 63th Session (26 April to 3 June and 4 July to 12 August 2011), *Official Records of the General Assembly*, 66th Session, Supplement No. 10, UN Doc. A/66/10 i *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries 2011, Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two (nadalje: DARIO 2011). Svi dokumenti UN su dostupni u sistemu ODS ove organizacije na <http://www.un.org/en/documents/ods/>.
- 7 To načelo je oličeno u članu 1. Nacrta članova o međunarodnoj odgovornosti država za protivpravne akte (nadalje: Nacrt članova o odgovornosti država). Vidi *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, Official Records of the General Assembly*, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10, UN Doc. A/56/10, glava E, pp. 77, para. 59–365 (nadalje: ASR).
- 8 Crawford, J., 2002, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge University Press, pp. 14–16. Vidi i presudu MSP u slučaju *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment of 25 September 1997, *ICJ Report 1997*, p. 7 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>, 15.09.2014), pp. 38–39, para. 47.

Međutim, utvrđivanje pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija nosi posebne izazove, koji nisu postojali prilikom utvrđivanja pravila o odgovornosti država.

Najpre, države su najstariji subjekti međunarodnog prava, imaju opšte polje delovanja i poseduju isti i celoviti međunarodnopravni subjektivitet. Nasuprot njima, međunarodne organizacije su „mladi” subjekti međunarodnog prava, koji imaju specifično polje delovanja, pa je shodno tome njihov subjektivitet funkcionalan, stoga i kontekstualan, te mu se obim razlikuje od organizacije do organizacije.⁹ Ta raznolikost među međunarodnim organizacijama ne samo da otežava njihovo proučavanje na opštem nivou već i otvara pitanje mogućnosti ustanovljavanja nekih opštih pravila međunarodnog prava koja bi se primenjivala jednako na sve njih.

Pored toga, većina primarnih pravila međunarodnog prava nastala je u odnosu na države; broj primarnih pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije je upadljivo manji. To je, između ostalog, razlog zbog kojeg postoje poteškoće u utvrđivanju sekundarnih pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija. Naime, međunarodna praksa koja bi potkrepila uobličavanje konkretnih sekundarnih pravila koja bi se primenjivala na međunarodne organizacije, za razliku od obimne prakse koja postoji u odnosu na države, vrlo je skromna.¹⁰

Ove okolnosti dovele su do toga da se neki autori protive utvrđivanju opštih pravila o odgovornosti koja bi se primenjivala na sve međunarodne organizacije.¹¹ Tako Alvarez najpre ukazuje na nedostatak ugovornih pravila koja bi obavezivala međunarodne organizacije, a onda i na nemogućnost primene konkretnih pravila na njihovo polje delovanja.¹²

Međutim, ako se posmatraju konkretne organizacije, posebno u svetlu njihovog kvazisuverenog delovanja,¹³ onda je moguće zamisliti primenu znatnijeg broja konkretnih pravila međunarodnog prava na njih. Međunarodne organizacije danas obavljaju značajne funkcije u međunarodnim odnosima, koje mogu imati dalekosežne posledice po ljude, okolinu, dr-

9 Vidi više u Papić, T., *Odgovornost međunarodnih organizacija – pitanje pripisivosti protivpravnog akta*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, str. 31–35.

10 Vidi više u *ibid*, str. 93–96 i 312–314.

11 Vidi Alvarez, J. E., 2006, *International Organizations: Accountability or Responsibility?* Luncheon Address, Canadian Council of International Law, *35th Annual Conference on Responsibility of Individuals, States and Organizations*, 27. October 2006, pp. 26, 27. *Id.*, 2011, *Revisiting the ILC's Draft Rules on International Organizations Responsibility*, *105 American Society for International Law Proceedings* 344, pp. 347–348.

12 Alvarez, J. E., 2006a, pp. 16–17.

13 Vidi npr. Megret, F., Hoffmann, F., 2003, pp. 323–324.

žave i svet u celini. Neke od njih odlučuju o upotrebi sile, upravljaju teritorijama, odobravaju zajmove državama, odlučuju o kršenjima ljudskih prava. Takvo delovanje međunarodnih organizacija otvara brojne prilike u kojima se može postaviti pitanje njihove odgovornosti u pravom smislu značenja te reči.¹⁴

Iako se, posebno laicima, može činiti da štetne posledice konkretnog delovanja međunarodnih organizacija jasno vode njihovoj međunarodnoj odgovornosti, pomenuta načela međunarodnog prava zahtevaju postojanje konkretne međunarodne obaveze međunarodne organizacije da bi se o njenom kršenju, pa shodno tome i odgovornosti, uopšte moglo govoriti. Na primer, da li se može govoriti o međunarodnoj odgovornosti Međunarodnog monetarnog fonda za nametanje uslova zajma koji vode kršenju ekonomskih i socijalnih prava radnika? Ova organizacije nije i ne može biti ugovornica Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.¹⁵ Slično pitanje može se postaviti u odnosu na UN: Da li je ova organizacija prekršila odredbu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (nadalje: PGP)¹⁶ o zakonitosti lišenja slobode (član 9) ako bi njihove mirovne snage samovoljno uhapsile neko lice, budući da UN nisu njegova ugovornica? Činjenica da je ovaj ugovor nastao pod okriljem UN ne znači da je stvorena konkretna obaveza za ovu organizaciju. Da li to znači da pravila međunarodnog prava ljudskih prava iz PGP-a ne obavezuju UN? Ili je pak moguće naći osnov za postojanje obaveza u nekom drugom izvoru međunarodnog prava?

Polazeći od navedenih pravnih problema i pitanja, ovaj članak najpre ima za cilj da ukaže na opseg primarnih pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije (deo 2), razmatrajući različite formalne izvore međunarodnog prava. To razmatranje neće striktno pratiti izvore navedene u članu 38. Statuta Međunarodnog suda pravde¹⁷ niti će se svoditi

14 Tako je Komitet Udruženja za međunarodno pravo posmatrao odgovornost međunarodnih organizacija na tri međusobno povezana nivoa: (1) prvom, koji ukazuje da međunarodne organizacije treba da budu podvrgnute unutrašnjoj i spoljnoj kontroli i nadzoru bez obzira na njihovu eventualnu pravnu odgovornost; (2) drugom, koji uključuje odgovornost za akte koji nisu protivni međunarodnom pravu i prava organizacije (npr. šteta po životnu okolinu kao posledica zakonite nuklearne aktivnosti); i (3) i trećem, koji uključuje odgovornost za kršenja međunarodnog prava (npr. kršenje prava ljudskih prava ili humanitarnog prava) i prava organizacije (npr. kršenja prava koja proističu iz radnih odnosa). Vidi *ILA Report, supra* nap. 5, p. 5.

15 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71.

16 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71.

17 Statut Međunarodnog suda pravde čini sastavni deo Povelje Ujedinjenih nacija, *Sl. list DFJ*, br. 69/45. Član 38: „1. Sud čija je dužnost da svoje odluke po sporovima koji mu se upućuju donosi saobrazno međunarodnom pravu, primenjuje: a) međunarodne konvencije, bilo opšte bilo posebne, koje postavljaju pravila izrično priznata

na tamo pomenute izvore,¹⁸ već će slediti praksu međunarodnog prava. Istraživanje najpre uključuje razmatranje opsega ugovornih obaveza (deo 2.1), zatim onih koje proističu iz međunarodnog običajnog prava (deo 2.2), jednostranih pravnih akata međunarodnih organizacija (deo 2.3) i konačno onih koja izvire iz pravila samih organizacija (2.4). Na osnovu toga će se ukazati na tendencije koje govore u prilog proširenju međunarodnih obaveza organizacija (deo 3).

2. PRIMARNA PRAVILA KOJA OBAVEZUJU MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

2.1. UGOVORNA PRAVILA

Međunarodne organizacije nisu strana ugovornica većine multilateralnih međunarodnih ugovora koji predviđaju primarna pravila. Na primer, UN je treća strana u odnosu na ženevske konvencije iz 1949. godine¹⁹ koje regulišu pravila humanitarnog prava, paktove o ljudskim pravima²⁰ i druge ugovore usvojene pod okriljem UN. Ovi ugovori sami po sebi nameću primarne obaveze državama ugovornicama. Pritom, ugovore o ljudskim pravima nisu ratifikovale sve zemlje članice UN, a neke su to učinile s opširnim rezervama. Dakle, argument da se oni, tek tako, u celosti moraju direktno primenjivati i na UN, ne samo da nisu u skladu s pravilima opšteg međunarodnog prava već su i logički neodrživi.

od država u sporu; b) međunarodni običaj, kao dokaz opšte prakse prihvaćene kao pravo; v) opšta pravna načela priznata od civilizovanih naroda; g) pridržavajući se odredaba člana 59, sudske odluke i doktrinu najpozvanijih stručnjaka javnog prava raznih naroda, kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila. 2. Ova odredba ne dira u pravo Suda da jedan spor rešava *ex equo et bono*, ako stranke na to pristanu.” Prevod dr Milana Šahovića i dr Budimira Babovića – Informacioni centar UN u Beogradu (1984) reprodukovano u Hadži-Vidanović, V., Milanović, M., (ur.), 2005, *Međunarodno javno pravo – zbirka dokumenata*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 193.

- 18 Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović, S., 2012, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava (3. izdanje) (nadalje: Dimitrijević–Račić et al.), str. 26.
- 19 Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu (I ženevska konvencija); Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika u oružanim snagama na moru (II ženevska konvencija); Ženevska konvencija o postupanju s ratnim zarobljenicima (III ženevska konvencija) i Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata (IV ženevska konvencija), *Sl. list FNRJ*, br. 24/50.
- 20 Navedene uz *supra* nap. 15 i 16.

Većina multilateralnih međunarodnih ugovora ne omogućava međunarodnim organizacijama da postanu ugovornice.²¹ No u novije vreme u tom pogledu se uočava promena. Na primer, pod okriljem UN usvojena je Konvencija o zaštiti prava lica sa invaliditetom,²² koja je otvorena za pristupanje i međunarodnim organizacijama. Evropska unija (nadalje: EU) ratifikovala je ovu konvenciju 23. decembra 2010. godine.²³ Uz to, Protokolom br. 14²⁴ uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (nadalje: EKLJP)²⁵ iz 2004, EU je omogućeno da postane ugovornica ovog regionalnog instrumenta za zaštitu ljudskih prava.²⁶ Lisabonski ugovor sadrži pravnu obavezu EU da pristupi EKLJP-u.²⁷ Iako do toga još uvek nije došlo, poslednjih godina su u toku pregovori o pristupanju EU EKLJP, koji su finalizovani u nacrtu pristupnog ugovora koji je uobličen 5. aprila 2013,²⁸ o kojem bi najpre trebalo da se izjasni Evropski sud pravde.²⁹

S druge strane, postoje i primeri multilateralnih međunarodnih ugovora između međunarodnih organizacija i država. Takav jedan ugovor je Sporazum o saradnji između grupe afričkih, karijskih i pacifičkih država, s jedne strane, i Evropske zajednice i njenih članica, s druge.³⁰ Ovaj ugovor ustanovljava poseban institucionalni okvir za dijalog i unapređenje saradnje i u tom smislu rađa okvirne obaveze ugovornih strana. Pored toga, on predviđa i opšte obaveze, kakva je ona iz člana 9. Sporazuma – da ljud-

21 Vidi tekstove ugovora koji prate *supra* nap. 15, 16 i 19.

22 Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/09.

23 <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=17&pid=166>, 13.05.2014.

24 CETS No. 194 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&NT=194>, 13.05.2014) i *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 5/05, 7/05.

25 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03, 5/05, 7/05 i *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/10.

26 Član 59. stav 2. Evropske konvencije.

27 Vidi član 6. stav 2, Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007, pp. 1–229, (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG, 13.05.2014).

28 http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10, 13.05.2014.

29 Vidi više <http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention>, 13.05.2014.

30 *Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States on the other part*, 23 June 2000, *Official Journal of the European Communities*, L 317/287, ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=EN), 10.06.2014), amended on 25 June 2005 and 22 June 2010.

ska prava predstavljaju potku domaće i međunarodne politike ugovornica, te da predstavljaju suštinski deo ugovora.³¹ Međutim, on dalje ne definiše konkretne obaveze, već ova odredba pretpostavlja saglasnost strana da se navedene obaveze sastoje od onih koje izvire iz običajnog prava.³²

Bilateralni sporazumi između međunarodnih organizacija i države mogu da regulišu neka opšta pitanja u vezi sa radom konkretne organizacije, kao što su, na primer, pitanja u vezi sa sedištem organizacije, imunitetima i privilegijama njenog osoblja u zemlji u kojoj vrši funkcije; ili pak neka posebna pitanja koja se tiču specifične delatnosti koju neka organizacija u konkretnom slučaju obavlja (kakva su, na primer, ugovori o položaju snaga UN [*Status of Forces Agreements*; nadalje: SOFA] ili sporazumi između UNMIK i nadzornih tela Saveta Evrope³³). Svi ovi ugovori nesumnjivo rađaju obaveze za međunarodne organizacije. Međutim, treba imati u vidu da su ovde relevantne samo obaveze međunarodnog karaktera.

Takve obaveze, na primer, izvire iz Sporazuma koji je UNMIK zaključio sa Svetom Evrope u vezi s Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina.³⁴ On sadrži ne samo konkretnu međunarodnu obavezu UNMIK da poštuje načela iz ove konvencije (član 1) već zahteva i podnošenje periodičnih izveštaja o njihovom sprovođenju u praksi, što nadgleda Komitet ministara uz pomoć Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije (član 2). Drugi sporazum koji je UNMIK zaključio sa Svetom Evrope tiče se sprovođenja Evropske konvencije o sprečavanju mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja.³⁵ Ovaj ugovor obavezuje UNMIK da omogući postupak nadgledanja poštovanja ove konvencije (koji sprovodi Komitet za sprečavanje mučenja, kao nadzorno telo), putem perio-

31 *Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States on the other part*, član 9, stav 2. U originalu: "Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpin the ACP-EU Partnership, shall underpin the domestic and international policies of the Parties and constitute the essential elements of this Agreement."

32 Vidi Clapham, A., 2006, p. 179.

33 Vidi *Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and the Council of Europe on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 23 August 2004 (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_Agreement_UNMIK_en.pdf, 16.07.2014) i *Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo and the Council of Europe on technical arrangements related to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 23 August 2004 (<http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2004-08-23-eng.pdf>, 16.07.2014).

34 *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98.

35 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.

dičnih poseta svim ustanovama na teritoriji Kosova u kojima borave lica koje je UNMIK lišio slobode (član 1).

Nekada se događa da ugovor sadrži opšte upućivanje na obaveze međunarodnog karaktera, ne pominjući koje bi to konkretne međunarodne obaveze bile. Na primer, odredba Modela sporazuma između UN i država članica koje daju svoje osoblje i opremu mirovnim operacijama UN, u delu koji se odnosi na primenu međunarodnih ugovora na mirovne operacije UN, obavezuje UN da poštuje „*duh i načela* opštih međunarodnih konvencija koje se odnose na postupanje vojnog osoblja,”³⁶ što uključuje „četiri ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. i njihove dodatne protokole od 8. juna 1997. i Konvenciju UNESCO o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba od 14. maja 1954.”³⁷ Kako se vidi, ovde se UN ne obavezuje na poštovanje konkretnih *pravila* iz ovih konvencija, već na poštovanje njihovog duha i načela. Tek od 1998. godine, ova formulacija je promenjena tako da sadrži upućivanje na poštovanje „pravila i načela” iz pomenutih konvencija.³⁸

Dakle, u odnosu na ugovorna pravila koja bi stvarala obaveze za međunarodne organizacije na međunarodnom nivou, postoje izazovi kako u pogledu njihove konkretne sadržine tako i u pogledu obuhvata. Obuhvat obaveza je nesumnjivo uži od onih koji postoje za države i najpre zavisi od konkretne delatnosti međunarodne organizacije.

Međutim, kako primarna pravila ne proističu samo iz međunarodnih ugovora već i iz drugih izvora međunarodnog javnog prava, tako se ni rasprava o obavezama međunarodnih organizacija prema međunarodnom pravu ne završava na međunarodnim ugovorima.

2.2. OBIČAJNA PRAVILA

U kontekstu razmatranja primarnih pravila koja bi se primenjivala na međunarodne organizacije, posebno u odsustvu značajnijeg broja ugovornih obaveza, naročito su relevantna pravila koja proističu iz najstarijeg

36 Kurziv autora. Vidi član 28, *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace Operations*, Annex to Report of the Secretary-General to the General Assembly, UN Doc. A/64/185 (23 May 1991) (<http://www.amicc.org/docs/UNContributionAgrmnt.pdf>, 26.06.2014). O SOFA vidi više u: *UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement*, 2010, United Nations Peacekeeping Law Reform Project, School of Law, University of Essex (http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_peliminay_report_august_2010.pdf, 27.07.2014) i Engdahl, O., 2007, *Protection of Personnel in Peace Operations: The Role of the 'Safety Convention' Against the Background of General International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, p. 160ff.

37 *Ibid.*

38 Engdahl, O., 2007, p. 170.

izvora međunarodnog javnog prava – običaja. Na ovaj izvor se često referira kao na opšte međunarodno pravo (*general international law*). Za razliku od ugovora koji obavezuju samo strane ugovornice, međunarodna običajna pravila obavezuju *sve* subjekte međunarodnog prava, osim ako samim običajem nije isključena primena na neke od njih. Zato međunarodna običajna pravila stvaraju obaveze i za međunarodne organizacije, što je potvrđeno i u praksi MSP³⁹ i međunarodnih organizacija,⁴⁰ i u doktrini.⁴¹

Međunarodni običaj čini „opšta praksa prihvaćen[a] kao pravo”.⁴² Iz ove odrednice proizilaze dva elementa neophodna za postojanje međunarodnog običajnog pravila:⁴³ (1) dosledno postupanje subjekata međunarodnog prava (opšta praksa; objektivni element)⁴⁴ i (2) svest o obaveznosti takvog postupanja (*opinio juris*; subjektivni element).⁴⁵

39 Vidi *Interpretation of the Agreement WHO/Egypt case*, *supra* nap. 3 i tekst koji ona prati.

40 Vidi npr. UN Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (6 August 1999) (<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/unobservance1999.pdf>, 24.04.2014). Vidi izjavu sekretarke Svetske trgovinske organizacije, reprodukovanu u Clapham, A., 2006, p. 164.

41 Vidi npr. Rezoluciju koju je usvojio Institut za međunarodno pravo na sednici u Berlinu 1999, *The Application of International Humanitarian Law and Fundamental Human Rights* (http://www.idi-iil.org/idiE/resolutionsE/1999_ber_03_en.PDF, 25.04.2014), čl. II.

42 Član 38, stav 1(b) Statuta Međunarodnog suda pravde, *Sl. list DFJ*, br. 69/45. Više o običajima kao izvoru međunarodnog javnog prava vidi u Dimitrijević–Račić *et al.*, 2012, str. 47–49; Degan, V. D., 2000, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 77–104; Brownlie, I., 2003, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, (6. izdanje), pp. 6–12.

43 Što je potvrđeno i u praksi Međunarodnog suda pravde, vidi npr. *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark and Federal Republic of Germany v. the Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, *I.C.J. Reports 1969*, p. 3 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/52/5561.pdf>, 11.04.2014), p. 44, para. 77 i p. 42, para. 71.

44 MSP je odredio i kriterijume za postojanje opšte prakse. Tako je određeno da ta praksa mora biti jedinstvena, rasprostranjena i reprezentativna da bi se smatrala opštom. *Colombian-Peruvian asylum case (Columbia v. Peru)*, Judgment of 20 November 1950, *I.C.J. Reports 1950*, p. 266, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/7/1849.pdf>, 11.04.2014), p. 227. U njemu je utvrđeno mnogo razlika i nedoslednosti u sprovođenju diplomatskog azila da nije bilo moguće utvrditi postojanje stalne i jedinstvene, tj. opšte prakse. Male nedoslednosti i kontradiktornosti neće imati značaja u proceni prakse koja stvara običajno pravilo. Vidi *Fisheries case (UK v. Norway)*, Judgment of 18 December 1951, *I.C.J. Reports 1951*, p. 116 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/5/1809.pdf>, 11.04.2014), p. 138.

45 Praksa MSP u pogledu drugog elementa običaja – *opinio juris* – ukazuje na dva metodološka pristupa. U većem broju slučajeva Sud je pretpostavljao da postoji *opinio juris* na osnovu „dokaza opšte prakse, saglasnosti u doktrini ili svojim prethodnim odlukama ili odlukama drugih međunarodnih tribunala.” Vidi Brownlie, I., 2003, p. 8. U manjem broju slučajeva imao je stroži pristup i zahtevao je dokaz priznava-

Budući da običaji predstavljaju nepisani izvor međunarodnog prava, postoji mnogo poteškoća oko pozivanja na ovaj formalni izvor međunarodnog prava.⁴⁶ Dokazi postojanja nekog pravila kao običajnog najpre se nalaze u fizičkim i verbalnim aktima država.⁴⁷ Oni se mogu naći u diplomatskoj korespondenciji, izjavama za medije, saopštenjima, mišljenjima pravnih savetnika, odlukama izvršnih, zakonodavnih i sudskih organa država.⁴⁸ Međutim, međunarodni običaj može nastati i kroz praksu međunarodnih organizacija.⁴⁹ To je potvrdio i MSP, koji se u savetodavnom mišljenju u slučaju *Rezerve na Konvenciju o genocidu* oslanjao na depozitarnu praksu generalnog sekretara UN.⁵⁰

Valja napomenuti da praksa međunarodnih sudova i tribunala igra važnu ulogu u utvrđivanju postojanja i sadržine običajnih pravila. Dakle, njihova praksa ne stvara međunarodni običaj, ona ga utvrđuje.⁵¹

nja važenja konkretnih pravila u praksi država. U pitanju su tri predmeta od kojih je prvi predmet koji je razmatrao Stalni sud međunarodne pravde, vidi Permanent Court of International Justice, *Lotus (France v. Turkey)*, Judgment of 7 September 1927, Series A, No. 10, (http://www.icj-cij.org/pcij/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf, 17.04.2014); *North Sea Continental Shelf Cases*, *supra* nap. 43, pp. 32–43 i *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, *I.C.J. Reports 1986*, p. 14, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>, 17.04.2014), pp. 108–109, para. 207. Vidi više u Brownlie, I., 2003, pp. 8–11. Ono što se može zaključiti jeste da u slučajevima u kojima postoji dovoljno česta praksa neće biti potrebno odvojeno dokazivati postojanje *opinio juris*. S druge strane, onda kada je praksa dvosmislena, neophodno će biti ustanoviti njegovo postojanje. Vidi Studiju Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, Henckaerts, J-M., Doswald-Beck, L., 2005, *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, Cambridge University Press (nadalje: *Studija MKCK*), pp. xxxvii–xxxviii. Inače, često se oba elementa običaja odražavaju u istom postupku. Naime, u praksi je nekada teško ili čak nemoguće razlučiti dva elementa. Razlog za to leži u tome što se smatra da praksu država izražavaju i njeni verbalni akti, koji održavaju i pravnu svest (Vidi *Studiju MKCK*, p. xxxvii i International Law Association, 2000, Final Report of the Committee, *Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law* (<http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/A709CDEB-92D6-4CFA-A61C4CA30217F376>, 10.04.2014) (nadalje: *ILA Statements and Principles*, p. 14).

46 O izazovima koji okružuju običaje kao izvore međunarodnog prava v. Kammerhofer, J., 2004, *Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems*, 15 *European Journal of International Law* 523.

47 Vidi *ILA Statements and Principles*. Vidi i Akehurst, M., 1977, *Custom as Source of International Law*, 47 *British Yearbook of International Law* 1 (<http://bybil.oxfordjournals.org/content/47/1/1.full.pdf+html>, 28.04.2014). Cf. Amato, A. de, 1971, *The Concept of Custom in International Law*, Cornell University Press, p. 88.

48 *ILA Statements and Principles*, pp. 17–18.

49 Vidi više u *Studiji MKCK*, p. xxxii.

50 *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion of 28 May 1951, *ICJ Reports 1951*, p. 15, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>, 11.04.2014).

51 Vidi *Studiju MKCK*, p. xxxii.

Mnoge oblasti međunarodnog prava od davnina su uređene međunarodnim običajnim pravilima (npr. pravo mora, humanitarno pravo [ili ranije ratno pravo]), a naknadno su kodifikovane međunarodnim ugovorima (npr. Konvencija o otvorenom moru, haške i ženevske konvencije). S druge strane, postoje „mlađe” oblasti međunarodnog javnog prava (npr. pravo ljudskih prava) ili neke konkretne teme (npr. genocid, aparthejd), koje su najpre bile regulisane ugovorima, koji su progresivno razvijali međunarodno pravo, da bi kasnije neka od njihovih pravila stekla status međunarodnog običajnog prava.⁵²

U oba ova dinamička pravca razvoja međunarodnog prava kroz ugovore, činjenica da neko pravilo ima status običajnog prava igra značajnu ulogu kako sa stanovišta regulisanja postupanja država tako i međunarodnih organizacija. Najpre, nisu sve države članice svih međunarodnih ugovora. Potom, ovi ugovori ne predviđaju mogućnost da im pristupe međunarodne organizacije.

2.2.1. Pravila međunarodnog prava koja imaju status običaja i njihova primena na međunarodne organizacije

Budući da običaj predstavlja nepisani izvor prava, a dokazi o postojanju takvih pravila rasuti su u raznim materijalnim izvorima, često postoje sporenja oko njihovog sadržaja i obuhvata.⁵³ Ipak, oko nekih običajnih pravila postoji nesumnjivi konsenzus. Tako, na primer, neškodljiv prolaz kroz teritorijalne vode država, zabrana genocida, ropstva, mučenja, aparthejda, samovoljnog lišavanja života ili hapšenja, kao i brojna pravila međunarodnog humanitarnog prava (npr. pravilo razlikovanja između civila i boraca i civilnih i vojnih ciljeva, proporcionalnost u napadu, humano postupanje prema civilima i licima *hors de combat*)⁵⁴ smatraju se međunarodnim običajnim pravilima.⁵⁵

U relativno mladom polju međunarodnog javnog prava – pravu ljudskih prava – običajna pravila su se razvila primarno iz normi različitih međunarodnih dokumenata i instrumenata o ljudskim pravima koje se smatraju univerzalnim.⁵⁶ Stoga su neke odredbe Univerzalne deklaracije o

52 Vidi više 2.2.1.

53 Vidi, na primer, Kammerhofer, J., 2004, pp. 524–525; Dimitrijević, V., 2006, *Customary Law as an Instrument for the Protection of Human Rights*, ISPI Working Papers, No. 7 (http://www.ispionline.it/it/documents/wp_7_2006.pdf, 15.05.2014), pp. 6–8; Reinisch, A., 2001, pp. 861–862; Simma, B., Alston, Ph., 1988–1989, *The Sources of Human Rights Law: Customs, Jus Cogens and General Principles*, 12 *Australian Year Book of International Law* 82.

54 Vidi *Studiju MKCK*.

55 Vidi Clapham, A., 2006, p. 86.

56 Clapham, A., 2006. Vidi i Dimitrijević, 2006b, pp. 8–12.

ljudskim pravima⁵⁷ nesumnjivo stekle status običajnih pravila: samovoljno lišavanje života, ropstvo, mučenje, zabrana nezakonitog pritvaranja i sistematska rasna diskriminacija (npr. aparthejd),⁵⁸ dok kod ostalih postoje sporenja oko opsega koje njihovo običajno važenje obuhvata.⁵⁹

Pored toga, pojedine odredbe ugovora o ljudskim pravima koji su sačinjeni pod okriljem UN smatraju se međunarodnim običajima. Tako je Komitet za ljudska prava UN, koji ima nadležnost da tumači obaveze iz Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966),⁶⁰ sastavio listu odredaba ovog ugovora koje smatra međunarodnim običajima.⁶¹ Ova lista je šira od one koja bi sadržala odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koje imaju status običaja.⁶²

Neki autori čak smatraju da su određena ekonomska i socijalna prava iz Univerzalne deklaracije kandidati za običajna pravila pošto imaju opštu podršku država.⁶³ Hanum (*Hannum*) tu izdvaja sledeća prava: pravo na slobodan izbor zanimanja, pravo na osnivanje sindikata, pravo na besplatno osnovno obrazovanje.⁶⁴

Kako se vidi, za neka ugovorna pravila se nesumnjivo može reći da predstavljaju odraz međunarodnog običajnog prava (na primer, zabrana mučenja, diskriminacije ili genocida), za druga ne može (na primer, pravo na rad, pravo na socijalnu zaštitu), dok oko trećih postoje sporenja kako

57 UNGA Resolution 217A (III), UN Doc. A/810 (10 December 1948), p. 71.

58 Vidi Clapham, A., 2006, p. 86.

59 Clapham, A., 2006, p. 86.

60 *Supra* nap. 16.

61 Ta lista je sačinjena u kontekstu razmatranja mogućnosti stavljanja rezervi na odredbe Pakta, koja ne postoji u odnosu na običajne norme peremptornog karaktera. Vidi Human Rights Committee, *General Comment No. 24 (52)*, General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/ Rev.1/Add. 6 (2 November 1994), para. 8.

62 Iako ne pominje zabranu rasne diskriminacije, lista Komiteta sadrži odredbe o slobodi misli, savesti i veroispovesti, pretpostavci nevinosti, pogubljenju trudne žene i dece, zabrani zagovaranja nacionalne, rasne i verske mržnje, zabrani stupanja u brak onima koji ispunjavaju starosnu granicu, zabrani prava manjina da uživaju njihovu kulturu, da propovedaju religiju ili da koriste jezik i opštu garantiju prava na pravično suđenje. *Ibid.*

63 Vidi Burgental, T., 1999, *The World Bank and Human Rights*, u: Brown Weiss, E., Rigo Sureda, A., Boisson de Chazournes, L., (ed.), *The World Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law*, American Society of International Law, Studies in Transnational Policy, No. 31.

64 Hannum, H., 1995, Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law, *25 Georgia Journal of International and Comparative Law* 287, p. 349. U odnosu na prva dva prava, on svoju tvrdnju bazira na činjenici da su ona garantovana drugim međunarodnim ugovorima, dok u odnosu na treće ukazuje na takvu rasprostranjenu praksu država, *ibid.*, napomene 254–256.

oko samog postojanja običajnog pravila tako i oko opsega eventualnog međunarodnog običaja (to je slučaj sa slobodom izražavanja). Dakle, konsenzusa u pogledu liste pravila koje čine međunarodni običaji nema. To ukazuje na nesigurnost koju neminovno nosi određenje nekog pravila kao običajnog, koja je inherentna njegovoj nepisanoj prirodi.

Štaviše, kod primene međunarodnih običaja na međunarodne organizacije postoje i dodatni izazovi. Naime, konkretna međunarodna običajna pravila mogu biti relevantna za međunarodne organizacije u onom obimu u kojem se mogu primeniti na aktivnosti konkretne organizacije. Na primer, običajna norma zabrane mučenja neće biti značajna u pogledu delovanja Svetske meteorološke organizacije, ali je svakako značajna u odnosu na delovanje mirovnih operacija UN. Dakle, u svakom konkretnom slučaju potrebno je utvrđivati mogućnost i uslove primene običajne norme na međunarodne organizacije.⁶⁵

Upravo iz ovog razloga neki autori smatraju da je primena, na primer, obaveza poštovanja ljudskih prava na međunarodne organizacije problematična.⁶⁶ Tako Alvarez, u kontekstu primene nekih odredaba ugovora o ljudskim pravima na UN kaže kako je teško mnoge od tih obaveza staviti u kontekst polja delovanja ove organizacije.⁶⁷ Polazeći od činjenice da je centralna tema međunarodnih ugovora UN o ljudskim pravima zaštita pojedinca od države, on naglašava da njihove odredbe sadrže samo obaveze država. Tako i daje primer člana 2. stav 1. PGP-a koji predviđa obavezu država ugovornica da „poštuju i zajamče prava priznata u ovom paktu svim pojedincima koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast”⁶⁸ i postavlja pitanje na koji način bi ovakve obaveze mogle da se primene na međunarodne organizacije.

Međutim, ako se ovo pitanje sagleda kroz prizmu konkretnih aktivnosti UN, onda je jasno da su sasvim zamislive situacije u kojima bi primena ove odredbe bila sasvim moguća. Kako Alvarez i sam primećuje, to su situacije u kojima UN vrši mirovne operacije i/ili sprovodi administrativnu upravu neke teritorije (kao što je slučaj s UN u Kambodži 1992, Kosovu i Istočnom Timoru 1999).⁶⁹ Upravo se u tim situacijama pitanje

65 Porretto, G., Vité, S., 2006, *The Application of International Humanitarian Law and Human Rights Law to International Organisations*, University Centre for International Humanitarian Law, Research Paper Series, No. 1 (http://www.geneva-academy.ch/docs/projets/CTR_application_du_DIH.pdf, 25.04.2014), p. 46.

66 Vidi Alvarez, J. E., 2006a, p. 14–17; Reinisch, A., 2001, pp. 854–864 i izvori navedeni u napomeni 4.

67 Vidi Alvarez, J. E., 2006a, p. 16–17.

68 Vidi *supra* nap. 16.

69 UNSC Resolution 745 (1992), UN Doc. S/RES/745 (28 February 1992), kojom je osnovana Tranziciona vlast UN u Kambodži (United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)); UNSC Resolution 1244 (1999), UN dok. S/RES/1244 (10

međunarodne odgovornosti međunarodnih organizacija i postavlja, pa je postojanje primarnog pravila, tj. njegovog kršenja, od suštinske važnosti.

Same Ujedinjene nacije su navodile međunarodne obaveze kojih se imaju pridržavati. Kako će se videti u delovima koji slede, to su činile na različite načine, najpre kao reakciju na navode o kršenjima ljudskih prava a kasnije i kao sastavni deo uređenja konkretne misije.

2.3. JEDNOSTRANI PRAVNI AKTI MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Međunarodne organizacije se mogu obavezati na određeno postupanje i svojim jednostranim pravnim aktima, koji takođe mogu biti izvor međunarodnih obaveza.⁷⁰ Njima se mogu preuzeti neke pravne obaveze u korist treće strane.

Uslovi pod kojima je moguće da jednostrani pravni akti proizvode pravno dejstvo razvijeni su u odnosu na države;⁷¹ oni predviđaju da jednostrani pravni akti (1) moraju poticati od (1) **organa koji ima ovlašćenje da obaveže državu**; to moraju biti (2) **javne izjave koje sadrže (3) jasnu volju za obavezivanjem**.⁷² Konkretna forma nije od značaja, ona može biti kako pisana tako i usmena.⁷³

Shodna primena (2) i (3) uslova na međunarodne organizacije kao subjekte međunarodnog prava je jasna, dok uslov (1) – da izjava potiče od

June 1999) kojom je osnovana međunarodna civilna uprava (United Nations Mission in Kosovo-UNMIK); UNSC Resolution 1272 (1999), UN Doc. S/RES/1272 (25 October 1999), kojom je osnovana Tranziciona uprava UN u Istočnom Timoru (United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)).

70 Iako jednostrani pravni akti nisu pomenuti kao izvor međunarodnog prava u članu 38. Statuta MSP (*supra* nap. 17), sam MSP ih smatra izvorom međunarodnih obaveza. Vidi presudu u slučaju *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgement of 20 December 1974, *ICJ Reports 1974*, p. 253, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/58/6093.pdf>, 08.05.2014), p. 267, para. 43. Vidi i Dimitrijević – Račić et al., 2012, str. 51; Deegan, V. Đ., 2000, str. 202–212. Cf. Thirlway, H., 2006, *The Sources of International Law*, u: Evans, M.D., *International Law*, Oxford University Press, pp. 135–136.

71 KMP je 2006. godine usvojila Načela koja se primenjuju na jednostrane deklaracije država koje mogu da stvore pravne obaveze. Ona su sačinjena na osnovu postojeće prakse. Vidi International Law Commission, 2006, *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations, with commentaries thereto*, Report on the work of its 58th Session, (1 May to 9 June and 3 July to 11 August 2006), *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10*, UN dok A/61/10, chapter IX, D, pp. 367–381, para. 176 i 177. (nadalje: *ILC Principles on Unilateral Acts of States*).

72 *Nuclear Tests (Australia v. France)*, *supra* nap. 70, p. 267, para. 43.

73 *Ibid*, para. 45. Vidi i načelo 5, *ILC Principles on Unilateral Acts of States*, i komentare uz njega, pp. 374–376.

organa koji ima ovlašćenje da obaveže – zahteva detaljnije razmatranje. Naime, zbog specifične prirode međunarodnih organizacija koju određuje funkcionalni međunarodnopravni subjektivitet, nisu moguća načelna određenja organa koji imaju ovlašćenje da ih obavežu, kakva postoje u odnosu na države. Kod potonjih, takvo ovlašćenje imaju šef države, vlade i ministar spoljnih poslova.⁷⁴ I pored toga, u svetlu intenziteta savremenih međunarodnih odnosa, smatra se da i drugi visoki predstavnici država mogu jednostrano da obavežu državu u pogledu pitanja koja spadaju u njihov resor.⁷⁵ Kod međunarodnih organizacija postojanje ovlašćenja organa (uključujući i glavne organe) da obaveže organizaciju na međunarodnom nivou morala bi se utvrđivati u svakom konkretnom slučaju i to na osnovu osnivačkog akta, a i prakse koja se na osnovu njega razvila. Jedan organ može imati ovlašćenja koja su izričito ili implicitno predviđena osnivačkim aktom ili su mu u skladu s njim i potonjom praksom delegirana.⁷⁶

To ćemo pokazati na primeru generalnog sekretara UN. Povelja UN određuje generalnog sekretara kao glavnog administrativnog službenika organizacije (član 97) i predviđa da mu Generalna skupština, Savet bezbednosti (nadalje: SB) ili Ekonomski i socijalni savet mogu poveriti i druga ovlašćenja (član 98).⁷⁷ U praksi UN razvijena su ovlašćenja generalnog sekretara da zastupa ovu organizaciju, kako u poslovima privatnog tako i u poslovima javnog prava.⁷⁸ Na primer, on ima ovlašćenja u stvarima koje

74 Ovo pravilo je potvrđeno još pred Stalnim sudom međunarodne pravde, PCIJ, *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*, Judgment of 5 April 1933, Series A/B, No. 53, (http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_53/01_Groenland_Oriental_Arret.pdf, 08.05.2014), p. 71. Što se novije prakse tiče, vidi presudu MSP, *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment of 3 February 2006, Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, *ICJ Reports 2006*, p. 6, (<http://www.icj-cij.org/docket/files/126/10435.pdf>, 10.10.2014), p. 27, para. 46 i druge presude navedene u ovom stavu. Vidi načelo 4, *ILC Principles on Unilateral Acts of States*, p. 372. Inače, ovo pravilo korespondira običajnom pravilu međunarodnog ugovornog prava, koje je kodifikovano u članu 7. Bečke konvencije o ugovornom pravu, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 30/72.

75 *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002)*, *supra* nap. 74, p. 27, para. 47.

76 Dimitrijević – Račić et al., 2012, str. 104–105.

77 Povelja UN pominje i Starateljski savet, kao jedan od glavnih organa koji može poveriti ovlašćenja generalnom sekretaru. On se u tekstu ne pominje budući da je Starateljski savet obustavio rad kada je okončan proces dekolonizacije, koji je bio u njegovoj nadležnosti i u toku je proces izmene Povelje u tom pogledu. Vidi više Dimitrijević – Račić et al., 2012, str. 117–118.

78 Vidi Schermers, H. G., Blokker, N. M., 1999, *International Institutional Law: Unity with-in Diversity*, Martinus Nijhoff (3. rev. izdanje) (nadalje: Schermers, p. 310, para. 450.

se tiču sprovođenja mirovnih operacija o kojima je odlučio SB na osnovu Glave VII Povelje UN. Između ostalog, on zaključuje ugovore koji se tiču mirovnih operacija UN⁷⁹ i podnosi izveštaje Generalnoj skupštini o njihovom sprovođenju. Stoga, izjave generalnog sekretara koje bi se odnosile na standarde postupanja u okviru konkretne mirovne operacije mogu stvoriti obaveze za UN na međunarodnom nivou.

2.3.1. Bilteni generalnog sekretara UN kao primeri jednostranih pravnih akata međunarodnih organizacija

U skladu s pomenutim uslovima, pod jednostrane pravne akte međunarodnih organizacija mogu se podvesti stavovi generalnog sekretara UN sadržani u njegovim biltenima, koji se tiču njegovih izričitih, implicitnih ili delegiranih ovlašćenja.

U Biltenu koji se bavi poštovanjem humanitarnog prava snaga UN, u svrhu određivanja „osnovnih načela i pravila međunarodnog humanitarnog prava primenljivih na snage Ujedinjenih nacija koje sprovode operacije pod komandom i kontrolom Ujedinjenih nacija”⁸⁰ predviđa se primena opštih konvencija koje se odnose na postupanje vojnog osoblja i na snage UN.⁸¹ Potom se nabrajaju konkretna pravila koja se tiču zaštite civilnog stanovništva i ranjenih, bolesnih, kao i medicinskog osoblja, a onda i ona koja se tiču sredstava i metoda borbe, postupanje prema civilima, licima *hors de combat* i licima lišenim slobode.⁸² U odnosu na potonje, određuje se *mutatis mutandis* primena III ženevske konvencije (o zaštiti ratnih za-

79 *Ibid.*

80 UN Secretary-General's Bulletin. *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, *supra* nap. 40.

81 UN Secretary-General's Bulletin. *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, *supra* nap. 40, chapter 3. Za suprotan stav – da bilten koji se bavi poštovanjem humanitarnog prava nije jednostrani akt UN – vidi Zwanenburg, M. C., 2005, *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff, p. 174. On svoj stav zasniva na tvrdnji da je taj bilten namenjen isključivo u obrazovne svrhe. Povodom ovog stava, najpre valja naglasiti da svrha određene izjave nije kriterijum na osnovu kojeg se razmatra da li je ona podobna da stvori jednostrane obaveze. Važno je da je ona data s voljom da se obaveže, te se svrha u koju je izjava data ima uzeti u obzir samo u pogledu dokazivanja postojanja te volje. Nadalje, sam bilten izričito navodi da mu je svrha određivanje „osnovnih načela i pravila međunarodnog humanitarnog prava primenljivih na snage Ujedinjenih nacija” (tekst koji prati *supra* nap. 80). Dakle, iz same izjave jasno proizilazi da je stav Generalnog sekretara da načela i pravila koja Bilten sadrži određuju međunarodne obaveze snaga UN, što potvrđuje i potonja izjava Generalnog sekretara (vidi tekst koji prati *infra* nap. 83).

82 UN Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, *supra* nap. 40, chapters 5–9.

robljenika) i na snage UN.⁸³ Kako se vidi, ova pravila mahom odražavaju pravila međunarodnog običajnog prava.

Pored toga, jedan od biltena se posebno bavi temom seksualne eksploatacije i zloupotrebe posebno razrađujući mere zaštite od takvih postupaka.⁸⁴ On se primenjuje ne samo na pripadnike snaga UN⁸⁵ već na celokupno osoblje UN, uključujući i ono koje potpada pod odvojene organe i programe UN.⁸⁶

Usvajanje ovih uputstava posledica je zloupotreba snaga UN koje su se devedesetih godina prošlog veka dogodile u Somaliji (u odnosu na bilten koji se bavi pravilima humanitarnog prava), odnosno u Bosni (u odnosu na onaj o posebnim merama za sprečavanje seksualne eksploatacije).⁸⁷

Iz jednog ugla, pravila navedena u biltenima generalnog sekretara mogla bi se smatrati pravilima organizacije koja sadrže interna uputstva namenjena osoblju i snagama UN, a ne aktima koji nameću pravne obaveze organizaciji. Međutim, neka od tih uputstava se nesumnjivo mogu kvalifikovati kao akti kojima se stvaraju obaveze na strani UN.⁸⁸ Iz njih proističe da generalni sekretar smatra da pravila sadržana u njima predstavljaju obaveze UN. Štaviše, takav zaključak potvrđuje i njegova izjava iz izveštaja o radu organizacije u kojoj kaže da na usvajanje i diseminaciju uputstava iz biltena koji se bavi poštovanjem humanitarnog prava od strane snaga UN gleda kao na mehanizam da Ujedinjene nacije postupaju u saglasnosti sa svojom obavezom prema zajedničkom članu 1. ženevskih konvencija da poštuju i obezbede poštovanje načela međunarodnog humanitarnog prava.⁸⁹

83 UN Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, *supra* nap. 40, chapters 5–9.

84 UN Secretary-General's Bulletin, *Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, ST/SGB/2003/13 (9 October 2003).

85 *Ibid*, odeljak 2.2. pozivajući se na odeljak 7 Biltena o poštovanju humanitarnog prava snaga UN, *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, *supra* nap. 40, odeljci 5–9.

86 UN Secretary-General's Bulletin, *supra* nap. 84, chapter 2.1.

87 Vidi više u Clapham, A., 2006, pp. 111–115.

88 Za suprotan stav – da bilten koji se bavi poštovanjem humanitarnog prava nije jednostrani akti UN – vidi Zwanenburg M. C., 2005, *Accountability of Peace Support Operations*, Martinus Nijhoff, p. 174. On svoj stav zasniva na tvrdnji da je taj bilten namenjen isključivo u obrazovne svrhe, propuštajući da razmotri da li on ispunjava uslove koje postavlja međunarodno pravo kao neophodne da bi se jedan akt smatrao podobnim da stvara jednostrane obaveze. Pored toga, sam bilten određuje šta mu je svrha, vidi tekst koji prati *supra* nap. 40, koja je drugačija od one na koju se Zwanenburg oslanja.

89 General Assembly, *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, UN Doc. A/51/1 (20 August 1996), p. 19, para. 117.

2.3.2. Značaj jednostranih pravnih akata kao izvora međunarodnih obaveza međunarodnih organizacija

Iz svega izloženog proizilazi da je praktični značaj jednostranih pravnih akata međunarodnih organizacija nesumnjiv. Međutim, ova tvrdnja se može dovesti u pitanje pozivanjem na činjenicu da jednostrani pravni akti međunarodnih organizacija često sadrže pravila koja imaju status međunarodnog običajnog prava, pa kao takva i bez posebno izražene volje za obavezivanje čine obaveze međunarodne organizacije. No, kako smo videli u delu koji se bavi primenom običajnog prava na međunarodne organizacije, primena nekog običajnog pravila nosi poteškoće u utvrđivanju njegovog konkretnog sadržaja koje proističu iz njegove nepisane prirode. Tako zahvaljujući jednostranim pravnim aktima UN – iz biltena generalnog sekretara, na primer – njihove obaveze u pogledu poštovanja međunarodnog humanitarnog prava običajnog karaktera mogu dobiti konkretan sadržaj.

Iako postoji praktični značaj jednostranih izjava UN u pogledu sadržaja konkretnih pravila koja obavezuju ovu organizaciju, pozivanje na ovaj izvor međunarodnog prava može prema nekim stavovima da znači da njihova primena zavisi od diskrecije konkretne organizacije a ne od obavezujuće snage konkretnih pravila.⁹⁰ Prema tim stavovima, ovo šalje neprikladnu poruku da, na primer, međunarodno pravo ljudskih prava obavezuje organizaciju samo ako ona na njegova pravila izričito pristane jednostranim pravnim aktom.⁹¹ Međutim, valja biti precizniji. Najpre, obavezujuća pravna snaga nekih od međunarodnih pravila izvire iz njihovog statusa međunarodnih običajnih pravila, bez obzira na to da li se organizacija obavezala na njihovo poštovanje nekim svojim jednostranim pravnim aktom. Za pravila koja nemaju status međunarodnih običajnih pravila, a u slučaju nepostojanja ugovornih pravila, jedino izvorište međunarodnih obaveza zaista ostaju jednostrani pravni akti organizacije, čija pravna snaga doista proizilazi iz diskrecije konkretne organizacije. No, to ne umanjuje njihov značaj. Naprotiv. Ovo posebno stoji u svetlu činjenice da na slobodnoj volji konkretnog subjekta počiva konkretan obim njegovih međunarodnih obaveza u međunarodnom javnom pravu, što je posledica njegove prirode i načela suverene jednakosti na kome počiva. Iz tog načela izvire i pravilo da međunarodne obaveze nastaju, kako za države tako i za međunarodne organizacije, onda kada konkretni subjekt izrazi volju za obavezivanjem na konkretno pravilo, što spada u polje njegove

90 Stahn, C., 2008, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, p. 484.

91 *Ibid.*

diskrecije. Jedini izuzetak su običajna pravila, čija priroda nalaže rađanje obaveze i bez konkretno izražene volje za obavezivanjem, iako se i ona može izvoditi iz elemenata običaja.⁹²

Tako jednostrani pravni akti međunarodnih organizacija čine važnu komponentu u utvrđivanju opsega primarnih pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije, posebno u svetlu manjka obaveza koje izviru iz međunarodnih ugovora i međunarodnih običaja.

2.4. PRAVILA ORGANIZACIJE

Opšte gledano, pravila organizacije mogu biti izvor njenih međunarodnih obaveza. To je stav i KMP.⁹³ Za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO, KMP je pod pojam *pravila organizacije* podvela „osnivačke akte, odluke, rezolucije i druge akte koje organizacija usvoji u skladu s tim instrumentima, i ustanovljenu praksu organizacije.”⁹⁴ Za razliku od unutrašnjeg prava država, koje nema uticaja na određivanje nekog akta kao protivnog međunarodnom pravu,⁹⁵ pravila (unutrašnje pravo) međunarodnih organizacija može biti relevantno u tom pogledu.⁹⁶

Priroda pravila organizacije je kontroverzno pitanje u međunarodnom pravu i njegovoj doktrini.⁹⁷ Iako je nesumnjivo da pravila organizacije čine poseban pravni poredak, postoje sporenja da li se ona mogu podvesti pod međunarodni pravni poredak ili pak čine autonoman poredak.⁹⁸ Ta sporenja su posledica same prirode osnivačkih akata međunarodnih organizacija, koji s jedne strane predstavljaju međunarodni ugovor između država, a s druge konstitutivni instrument novih međunarodnih tvorevina.⁹⁹

Nisu sva pravila organizacije podobna da stvore međunarodne obaveze. Neka odluka koja bi regulisala pravila za vozače zaposlene u UN teško da bi se mogla kvalifikovati kao pravilo organizacije koje rađa međunarodnu obavezu. S druge strane, rezolucija SB kojom se ustanovljava konkretna mirov-

92 Vidi deo II.2.2.

93 Vidi član 10, para. 2, 9, DARIO 2011, *supra* nap. 6, p. 31.

94 Vidi član 2(b) i komentar, DARIO 2011, *supra* nap. 6, p. 6 i 11, para. 16–19.

95 Vidi član 3. Nacrta članova o odgovornosti država. U originalu: “The characterization of an act of a State as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law.” ASR, *supra* nap. 7, p. 74.

96 Vidi član 10. i komentar, DARIO 2011, *supra* nap. 6, p. 31–34.

97 Vidi član 10. i komentar, DARIO 2011, *supra* nap. 6, p. 32, para. 5 i prateće napomene 155 i 156.

98 Vidi Schermers, H.G., 1999, pp. 709, para. 1142.

99 Schermers, H.G., 1999, pp. 709, para. 1142.

na misija UN i definiše njen mandat i obaveze svakako da može biti izvor međunarodnih obaveza ove organizacije, što je potvrdio i MSP.¹⁰⁰

Stoga je sa stanovišta pitanja pravila organizacije kao mogućeg izvora njenih međunarodnih obaveza ključno utvrditi kada će se ona smatrati međunarodnim pravilima a kada će biti samo interna uputstva koja regulišu rad neke organizacije. U tom pogledu, nažalost, nije moguće utvrditi neki opšti kriterijum. Razlog za to leži u činjenici da se organizacije u značajnoj meri razlikuju među sobom.¹⁰¹ Predmet pravila organizacije može biti od značaja,¹⁰² ali ne i odlučujući faktor u određivanju da li se može smatrati da to pravilo organizacije rađa obavezu prema međunarodnom pravu.¹⁰³

Sama pravila organizacije mogu se sadržati u različitim izvorima međunarodnog prava. Osnivački akt može stvarati ugovorne obaveze kako za samu organizaciju tako i za njene članice. Odluke međunarodnih organizacija u odnosu na države mogu predstavljati nezavisni izvor međunarodnih obaveza, što je slučaj s rezolucijama SB UN koje su usvojene u kontekstu vršenja funkcija koje su poverene ovoj organizaciji u smislu održavanja međunarodnog mira i bezbednosti na osnovu Glave VII Povelje UN. S druge strane, takve odluke u odnosu na samu organizaciju mogu predstavljati njena unutrašnja pravila.

U delovima koji slede ukazaće se na različite odluke međunarodnih organizacija koje stvaraju međunarodne obaveze, kroz primere rezolucija SB i drugih odluka koje su na njima zasnovane kroz delovanje konkretne mirovne misije UNMIK.

100 Vidi savetodavno mišljenje u slučaju *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, *ICJ Reports 2010*, p. 403 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, 17.09.2014), pp. 439–442, para. 88–93.

101 U tom pogledu vidi izjave na Šestom komitetu koje su dali Singapur (UN Doc. A/C.6/59/SR.22, para. 56), Evropska komisija (UN Doc. A/C.6/60/SR.12, para. 11–12) i Rumunija (*ibid*, para. 76). S tim da su se komentari Rumunije i Evropske komisije konkretno ticali EZ.

102 Neke države su iznale stav da pravila proceduralne ili administrativne prirode ne stvaraju obaveze prema međunarodnom pravu. Vidi izjave Indije (UN Doc. A/C.6/60/SR.18, para. 59), Švajcarske (UN Doc. A/C.6/60/SR.13, para. 43) i Indonezije (UN Doc. A/C.6/60/SR.20, para. 5). SZO je smatrala da pravila koja se tiču radnih odnosa u organizaciji nisu pravila međunarodnog prava, vidi *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 58th Session (1 May–9 June and 3 July–11 August 2006), *United Nations General Assembly*, UN Doc. A/CN.4/568 (17 March 2006), chapter II.C, p. 4 i *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 60th Session (5 May–6 June and 7 July–8 August 2007), *United Nations General Assembly*, UN Doc. A/CN.4/593 (31 March 2008), chapter II.B, p. 6.

103 *Seventh Report on Responsibility of International Organizations by Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/610 (27 March 2009), p. 16, para. 41.

2.4.1. Rezolucije Saveta bezbednosti

Rezolucije SB koje sadrže međunarodne obaveze organizacije mogu po svojoj prirodi biti opšteg karaktera. Primer za to predstavlja Rezolucija 1327 od 13. novembra 2000, kojom su usvojene opšte odluke i preporuke vezane za sprovođenje mirovnih operacija,¹⁰⁴ koje nalažu da odredbe o mirovnim operacijama moraju biti u skladu s humanitarnim, izbegličkim pravom i pravom ljudskih prava.¹⁰⁵

Pored toga, postoji primer rezolucije SB koja u regulisanju pojedinačnog slučaja čini osnov za stvaranje međunarodne obaveze UN. To je Rezolucija SB 1244 od 12. juna 1999. Ovom rezolucijom je uvedena međunarodna civilna administracija na Kosovu, a između ostalog su joj povereni „zaštita i unapređenje ljudskih prava”.¹⁰⁶ Ova odredba sama po sebi izričito ne nameće međunarodne obaveze u pogledu poštovanja ljudskih prava UN. Međutim, one su nesumnjivo nastale kada je generalni sekretar UN u podnošenju prvog izveštaja Generalnoj skupštini o misiji UN na Kosovu (UNMIK) izričito rekao da će mandat sprovoditi uz poštovanje „međunarodno priznatih standarda ljudskih prava,”¹⁰⁷ što nije samo obaveza same misije već i njenog osoblja.¹⁰⁸ Ova izjava nesumnjivo predstavlja izraz jednostrane volje za obavezivanjem, o čemu je već bilo reči.¹⁰⁹

Pored toga, Rezolucija 1244 je pravni osnov usvajanja uredaba UNMIK, od kojih neke sadrže međunarodne obaveze UN.

2.4.2. Uredbe UNMIK

UNMIK je 12. decembra 1999. usvojio svoju prvu uredbu u kojoj je ponovio obavezu poštovanja međunarodno priznatih standarda ljud-

104 UN Doc. S/RES/1327 (13. novembar 2000), annex I, p. 2, point 3.

105 *Ibid.*

106 UN Doc. S/RES/1244, *supra* nap. 69, p. 4, para. 11(j). Vidi i Rezoluciju 1272, *supra* nap. 69, para. 3, gde se kao jedan od glavnih ciljeva Misije UN u Istočnom Timoru (UNAMET) određuje i zaštita ljudskih prava, pozivanjem na izveštaj generalnog sekretara UN (UN Doc. S/1999/1024 (4 October 1999), p. 7, para. 29(h)).

107 *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN Doc. S/1999/779 (12 July 1999), p. 9, para. 42.

108 “In exercising their functions, all persons undertaking public duties or holding public office in Kosovo will be required to observe internationally recognized human rights standards, and shall not discriminate against any person on any grounds, such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, association with a national community, property, birth or other status.” *Ibid.*, p. 7–8, para. 38.

109 Vidi deo 2.3.

skih prava svih koji obavljaju javne funkcije,¹¹⁰ što nesumnjivo uključuje i međunarodne službenike. Uz to, u uredbi koja se bavi pravom koje se primenjuje na Kosovu, posebno su navedeni međunarodni instrumenti u kojima se ti standardi očituju, kao: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i protokolima uz nju, PGP protokolima uz njega, PESK, Konvencija o suzbijanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija protiv mučenja, svirepog nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i Međunarodna konvencija o pravima deteta.¹¹¹

Pomenute konvencije su prethodno bile na snazi na teritoriji Kosova budući da ih je SFRJ/SRJ ratifikovala. U tom smislu ovde se otvara pitanje primene koncepta kontinuiteta obaveza koje su važile na određenoj teritoriji, koji je razvio Komitet za ljudska prava u Opštem komentaru br. 26,¹¹² i na međunarodne organizacije onda kada one upravljaju tom teritorijom.¹¹³ Primena tog koncepta bi značila da su konkretne materijalne odredbe ugovora o ljudskim pravima obavezivale UNMIK i bez postojanja uredbe UNMIK o njihovoj primeni.

Oslanjajući se na koncept stečenih prava, Komitet za ljudska prava je stao na stanoviše da su prava iz Pakta vezana za pojedince a ne za konkretnu državu, te da ostaju na snazi prilikom promene vlade ili raspada ili sukcesije država.¹¹⁴ Tako se rodio koncept *automatske sukcesije ugovora*

110 Vidi UNMIK Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, UNMIK/REG/1999/1 (25 July 1999), (http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_01.pdf, 12. 05.2014), part 2.

111 Vidi UNMIK Regulation No. 1999/24 on the Law Applicable in Kosovo, UNMIK/REG/1999/24 (12 December 1999) (http://www.unmikonline.org/regulations/1999/re99_24.pdf, 12.05.2014), Art.1.3.

112 Human Rights Committee, *General Comment No. 26 (61)*, General comment on issues relating to the continuity of obligations to the International Covenant on Civil and Political Rights UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, (8 December 1991), p. 2, para. 4. U originalu u celosti: "The rights enshrined in the Covenant belong to the people living in the territory of the State party. The Human Rights Committee has consistently taken the view, as evidenced by its long-standing practice, that once the people are accorded the protection of the rights under the Covenant, such protection devolves with territory and continues to belong to them, notwithstanding change in government of the State party, including dismemberment in more than one State or State succession or any subsequent action of the State party designed to divest them of the rights guaranteed by the Covenant."

113 O tome vidi i u Stahn, C., 2008, pp. 490–496. Vidi i Zimmermann, A., Stahn, C., 2001, Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the current and future legal status of Kosovo, *70 Nordic Journal of International Law* 423, p. 445.

114 Human Rights Committee, *General Comment No. 26, supra* nap. 112.

o ljudskim pravima¹¹⁵ u odnosu na države. Štaviše, u završnim razmatranjima o poštovanju PGP na Kosovu (koje je UNMIK na zahtev Komiteta¹¹⁶ podneo 2006.¹¹⁷), Komitet za ljudska prava je primenu tog koncepta proširio i na slučajeve *promene u upravljanju teritorijom*,¹¹⁸ što bi značilo da PGP obavezuje i međunarodnu organizaciju koja upravlja konkretnom teritorijom. Uz Komitet, ovakav stav zagovaraju i neki pisci.¹¹⁹ Polazeći od prirode međunarodnih ugovora, koja za beneficijare određuje pojedince, razvijen je argument da prava iz takvih ugovora stanovništvo zadržava ma ko da kontroliše konkretnu teritoriju.¹²⁰ Tako u slučaju da efektivnu kontrolu teritorije ima međunarodna organizacija, ona ima obavezu da garantuje prava iz međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koja su na toj teritoriji bila na snazi.¹²¹ Međutim, značajan deo međunarodne prakse ne podržava ovakvo tumačenje.¹²² Sam UNMIK je zauzeo stav da ga materijalne odredbe ugovora o ljudskim pravima obavezuju samo zato što ih

115 Kamminga, M.T., 1996, State Succession in Respect of Human Rights Treaties, 7 *European Journal of International Law* 469; Rasulov, A., 2003, Revisiting State Succession to Humanitarian Treaties: Is There a Case for Automaticity?, 14 *European Journal of International Law* 141. O primeni tog koncepta na međunarodne organizacije, vidi Stahn, C., 2008, pp. 492–494.

116 Vidi Human Rights Committee, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Serbia*, UN Doc. CCPR/CO/81/SEMO (12 August 2004), p. 2, para. 3. Isti zahtev je stigao i 2011, vidi UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/2 (20 May 2011) p. 1, para. 3.

117 Vidi UNMIK, *Report Submitted by UNMIK to the Human Rights Committee on the Human Rights Situation in Kosovo since June 1999*, UN Doc. CCPR/C/UNK/1 (13 March 2006). Vidi i *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant*, *supra* nap. 116, UN Doc. CCPR/CO/81/SEMO, p. 2, para. 3 i CCPR/C/SRB/CO/2, p. 1, para. 3).

118 *Concluding Observations of the Human Rights Committee on United Nations Interim Administration in Kosovo*, UN Doc. CCPR/C/UNK/CO/1 (14 August 2006), p. 2, para. 4. U originalu i celosti: „[T]he Committee recalls general comment No. 26 (19[9]7) on continuity of obligations which states that the rights guaranteed under the Covenant belong to the people living in the territory of a State party, and that once the people are accorded the protection of the rights under the Covenant, such protection devolves with territory and continues to belong to them, notwithstanding changes in the administration of that territory.”

119 Vidi npr. Cerone, J., 2001, Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo, 12 *European Journal of International Law* 469, p. 474. Stahn, C., 2008, p. 494, posebno napomenu 347. Irmscher, T.H., 2001, Legal Framework for the Activities of UNMIK, 44 *German Yearbook of International Law* 353, p. 371.

120 Vidi Stahn, C., 2008, p. 494.

121 Ovo Štan (Stahn) razvija kroz koncept funkcionalne sukcesije ugovora o ljudskim pravima, koji je na liniji sa stavom Komiteta. Stahn, C., 2008, pp. 492–494.

122 Vidi Wet, E. de, 2004, Direct Administration of the Territories by the UN, 8 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 291, p. 319. Za pregled prakse koja se tiče automatske sukcesije u odnosu na države vidi Rasulov, A., 2003.

je na sebe preuzeo uredbama, a ne na osnovu njihove automatske primene.¹²³ Pored toga, Venecijanska komisija za demokratiju kroz pravo (*Venice Commission for Democracy Through Law*), takođe smatra da odredbe ugovora o ljudskim pravima¹²⁴ ne postaju obaveze UNMIK prema načelu automatske sukcesije.¹²⁵ Ona drži da ograničenja u sprovođenju mandata misije UN mogu da proističu samo iz pravila opšteg međunarodnog prava, a ne ugovora koje je država čijom teritorijom upravlja UN ratifikovala.¹²⁶

123 U izveštaju koji je podneo Komitetu za ljudska prava na njegov zahtev, UNMIK je naglasio: “[P]rovisions of international human rights treaties, which were a part of the law in force in Kosovo on 22 March 1989 may be a part of the applicable law in accordance with section 1 of UNMIK Regulation No. 1999/24, as amended. It should be stressed here that *such provisions are a part of the applicable law of Kosovo as a consequence of UNMIK Regulation No. 1999/24, as amended, rather than because the former SFRY was at the time a party to the treaties and conventions concerned. Moreover, this does not imply that these treaties and conventions are in any way binding on UNMIK. [...] [I]t has been the consistent position of UNMIK that treaties and agreements, to which the State Union of Serbia and Montenegro is a party, are not automatically binding on UNMIK.*” Vidi *Report Submitted by UNMIK, Report Submitted by UNMIK to the Human Rights Committee on the Human Rights Situation in Kosovo since June 1999*, UN Doc. CCPR/C/UNK/1 (13 March 2006), p. 28, paras. 123–124. Kurziv autora.

124 Komisija je konkretno razmatrala primenu Evropske konvencije o ljudskim pravima.

125 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible establishment of review mechanisms*, 11 October 2004, No. 280/2004, CDL-Ad (2004) 033, ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)033-e), 27.06.2014), p. 17, para. 78.

126 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible establishment of review mechanisms*. U celosti i u originalu: “Applications for alleged human rights breaches resulting from actions or failures to act by UNMIK do not generally come within the jurisdiction of the European Court of Human Rights. *It cannot, in particular, be maintained that the Convention, as well as the jurisdiction of the European Court of Human Rights in Kosovo, applies because Serbia and Montenegro has ratified the Convention and because UNMIK should be seen as a “care-taker” for Serbia and Montenegro, having assumed the obligations by Serbia and Montenegro under the European Convention of Human Rights or having succeeded in those obligations.* Such a theory would not be limited to the Convention, and indeed not to Kosovo. It implies the assertion that all UN interim administrations would have to respect all treaties which the state on whose territory they operate, has concluded, and continues to conclude. Such a rule would contradict the need for the UN to establish and implement a mandate which is unrestrained by limitations which are created independently by individual member states or other third parties. Indeed the UN Charter provides that the Security Council may, under Chapter VII, take binding decisions, such as Resolution 1244, and it states in its Article 103 that the obligations of the Charter ‘shall prevail’ over ‘obligations under any other international agreement’. By making this point the Commission does not, however, mean to say that the powers of the UN Security Council, when acting under Chapter VII of the UN Charter, are unlimited (“*legibus solutus*”). *Such limitations, however, derive from general international law, and not from a re-*

Dakle, u nedostatku konkretnih uredaba UNMIK koje određuju pravo primenjivo na Kosovo, teško bi bilo tvrditi da ovu misiju obavezuju ugovori o ljudskim pravima koje je ratifikovala SFRJ/SRJ kao takve. U tom slučaju bi je obavezivale samo one odredbe tih ugovora koje su stekle status međunarodnog običajnog pravila. Ostale odredbe ovih ugovora iziskuju izjavu volje UNMIK da se na njih primenjuju, koja se može očitovati u konkretnom pravilu organizacije (tj. uredbi UNMIK) zbog nemogućnosti formalnog pristupanja konkretnom ugovoru. Ovo važi kako za materijalne odredbe ovih ugovora, tako i za one proceduralne prirode. Tako je pored obavezivanja na primenu materijalnih odredaba ugovora o ljudskim pravima putem pomenute uredbe, UNMIK prihvatio i obavezu periodičnog izveštavanja o sprovođenju PGP-a na teritoriji Kosova podnošenjem izveštaja Komitetu za ljudska prava,¹²⁷ odnosno PESK podnošenjem izveštaja Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava, na osnovu Rezolucije 1244.¹²⁸

3. OPSEG PRIMARNIH PRAVILA KOJA SE ODOSE NA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Nesumnjivo je da je broj primarnih pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije upadljivo manji od onih koji postoje za države. Za to postoji nekoliko razloga.

Najpre, međunarodne organizacije su relativno novi subjekti međunarodnog prava. Uz to, na njih se dugo gledalo kao na zaštitnike a ne na prekršioce pravila i načela međunarodnog prava, pa se pitanje regulisanja njihovog postupanja nije ni postavljalo. Tako se u procesu normiranja međunarodnih odnosa, koje se mahom odvijalo pod okriljem međunarodnih organizacija kao foruma za stalnu saradnju među državama, nije raspravljalo o primeni pravila u nastajanju na međunarodne organizacije niti se u slučaju usvajanja međunarodnih ugovora predviđala mogućnost pristupanja međunarodnih organizacija njihovim odredbama.

Budući da su međunarodne organizacije subjekti međunarodnog prava, na njih se bez dvojbe primenjuju ona pravila koja predviđa međuna-

gional treaty, such as the ECHR. Indeed, the Commission considers it necessary that the UN system itself develop mechanisms which must ensure the respect for the limitations on UN action, as they derive from general international law (in particular human rights law), in individual cases.” Kurziv autora.

127 Izveštaji koji su podneti januara 2006. (*supra* nap. 117) i februara 2012 (UN Doc. S/2012/275 (27 April 2012) p. 10, para. 54. Ovo je učinjeno na osnovu zahteva Komiteta iz 2004. i 2011. (*supra* nap. 116).

128 Vidi UNMIK, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/UNK/1 (15 January 2008), p. 6, para. 1.

rodno običajno pravo. No, i u odnosu na ovaj izvor međunarodnih obaveza, skup pravila koja se mogu primenjivati na međunarodne organizacije je nedvojbeno uži od onih koja postoje u odnosu na države. Razlog za to leži u njihovoj prirodi i ograničenom međunarodnopravnom subjektivitetu. Naime, za razliku od država koje imaju opšti subjektivitet i nadležnosti, kod međunarodnih organizacija subjektivitet i nadležnost su omeđeni ciljevima za koje je konkretna organizacija osnovana, te su tako i funkcionalni. Mnoga pravila međunarodnog običajnog prava neće biti relevantna imajući u vidu konkretno polje delovanja neke međunarodne organizacije. Međutim, uopšteno gledajući, ne treba zanemariti značaj primene međunarodnih običajnih pravila na međunarodne organizacije, posebno u svetlu činjenice da neke od njih često obavljaju kvazisuverene funkcije, kada preuzimaju uloge rezervisane za države, te opseg moguće primene ovih pravila postaje širi. To posebno važi za UN.

Pored toga, uočljiva je tendencija ka proširivanju opsega primarnih pravila koja se primenjuju na međunarodne organizacije, posebno u oblasti ljudskih prava. To se vidi na dva nivoa. Najpre, same međunarodne organizacije, u prvom redu UN, uočile su potrebu da na sebe primene određena primarna pravila ustanovljena za države, u prvom redu iz oblasti humanitarnog prava i prava ljudskih prava. Ovo je bila posledica pojavljivanja navoda o zloupotrebama u postupanju mirovnih misija ove organizacije. Ta praksa UN da se obaveže na poštovanje pravila međunarodnog prava odvijala se na dva koloseka: (1) putem opštih akata generalnog sekretara, koji predstavljaju jednostrane pravne akte i (2) kroz pravila organizacije: regulisanjem rada misija UN, najpre rezolucijama SB po osnovu Glave VII, a potom i aktima kojima se detaljnije regulisalo vršenje vlasti od strane međunarodne civilne uprave na konkretnoj teritoriji (kako je prikazano na slučaju UNMIK).

Drugi pravac proširenja međunarodnih obaveza međunarodnih organizacija primećuje se kod multilateralnih ugovora o zaštiti ljudskih prava, koji počinju da omogućavaju da im pristupe međunarodne organizacije, bilo da se to dešava u procesu nastajanja novih ugovora (Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom) ili pak u izmenama i dopunama već postojećih (EK).

Iako mali, ovi pomaci nisu beznačajni. Najpre, oni ukazuju na razvijanje svesti o neophodnosti regulisanja postupanja međunarodnih organizacija sa stanovišta međunarodnih primarnih pravila koja ih obavezuju. Kako se pokazalo, taj proces se odvija kako unutar samih organizacija tako i među državama. Iako je spor, bez njega nije moguće očekivati dalje pomake u ustanovljavanju međunarodne odgovornosti međunarodnih organizacija.

Smisao postojanja sekundarnih pravila o odgovornosti jeste da se osigura poštovanje primarnih pravila i oštećenim stranama pruži mogućnost

zadovoljenja. No, sve dok postoji mali broj primarnih pravila koja obavezuju međunarodne organizacije, sekundarna pravila nemaju prostor da se razviju niti postoji potreba za utvrđivanjem nadležnosti postojećih ili ustanovljavanjem novih foruma za mirno rešavanje međunarodnih sporova koji bi utvrđivali odgovornost međunarodnih organizacija.

Zato se čini da je rad na ustanovljavanju primarnih pravila koja bi obavezivala međunarodne organizacije ključan ako se žele ustanoviti pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija i mehanizmi za njeno utvrđivanje. Iako je važno da same međunarodne organizacije prepoznaju potrebu za regulisanjem svog delovanja u skladu s pravilima međunarodnog prava, države su u tom procesu ipak i dalje ključni akteri. Obim međunarodnih obaveza konkretne međunarodne organizacije primarno će zavisiti od volje njenih članica, koje su uglavnom države.

LITERATURA

1. *Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and the Council of Europe on technical arrangements related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 23 August 2004 (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_Agreement_UNMIK_en.pdf, 16.07.2014).
2. *Agreement between the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo and the Council of Europe on technical arrangements related to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 23 August 2004 (<http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2004-08-23-eng.pdf>, 16.07.2014).
3. Akehurst, M., 1977, Custom as Source of International Law, *47 British Year Book of International Law 1*.
4. Alvarez, J. E., 2011, Revisiting the ILC's Draft Rules on International Organizations Responsibility, *105 American Society for International Law Proceedings 344*.
5. Alvarez, J. E., 2006, International Organizations: Accountability or Responsibility? Luncheon Address, Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference on Responsibility of Individuals, States and Organizations, 27 October 2006.
6. Amato, A. d', 1971, *The Concept of Custom in International Law*, Cornell University Press.
7. Brownlie, I., 2003, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press (6. izdanje).
8. Burgental, T., 1999, The World Bank and Human Rights, u: Brown Weiss, E., Rigo Sureda, A., Boisson de Chazournes, L., (ur.), *The World Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law*, American Society of International Law, Studies in Transnational Policy, No. 31.
9. Cerone, J., 2001, Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo, *12 European Journal of International Law 469*.

10. Clapham, A., 2006, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press.
11. Crawford, J., 2002, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge University Press.
12. Degan, V. Đ., 2000, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
13. Dimitrijević, V., 2006, *Customary Law as an Instrument for the Protection of Human Rights*, ISPI Working Papers, No. 7 (http://www.ispionline.it/it/documents/wp_7_2006.pdf, 15.05.2014).
14. Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović, S., 2012, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava (3. izdanje).
15. Engdahl, O., 2007, *Protection of Personnel in Peace Operations: The Role of the 'Safety Convention' Against the Background of General International Law*, Martinus Nijhoff Publishers.
16. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible establishment of review mechanisms*, 11 October 2004, No. 280/2004, CDL-Ad (2004) 033.
17. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03, 5/05, 7/05 i *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/10.
18. Evropske konvencije o sprečavanju mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.
19. General Assembly, *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, UN dok. A/51/1 (20 August 1996).
20. Hadži-Vidanović, V., Milanović, M., (ur.), 2005, *Međunarodno javno pravo – zbirka dokumenata*, Beogradski centar za ljudska prava.
21. Hannun, H., 1995, Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law, *25 Georgia Journal of International and Comparative Law* 287.
22. Henckaerts, J-M., Doswald-Beck, L., 2005, *Običajno međunarodno humanitarno pravo*, Cambridge University Press.
23. Human Rights Committee, *Concluding Observations of the Human Rights Committee on United Nations Interim Administration in Kosovo*, UN dok. CCPR/C/UNK/CO/1 (14 August 2006).
24. Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Serbia*, UN dok. CCPR/CO/81/SEMO (12 August 2004).
25. Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Serbia*, UN dok. CCPR/C/SRB/CO/2 (20 May 2011).
26. Human Rights Committee, *General Comment No. 24 (52)*, General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, UN dok. CCPR/C/21/ Rev. 1/Add. 6 (2 November 1994).
27. Human Rights Committee, *General Comment No. 26 (61)*, General comment on issues relating to the continuity of obligations to the International Covenant on Civil and Political Rights, UN dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, (8 December 1991).

28. Institut de Droit International, 1999, *The Application of International Humanitarian Law and Fundamental Human Rights* (http://www.idi-iil.org/idiE/resolution-se/1999_ber_03_en.PDF, 25.04.2014).
29. International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion of 22 July 2010, *ICJ Reports 2010*.
30. International Court of Justice, *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)*, Judgment of 3 February 2006, Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, *ICJ Reports 2006*.
31. International Court of Justice, *Colombian-Peruvian asylum case (Columbia v. Peru)*, Judgment of 20 November 1950, *ICJ Reports 1950*.
32. International Court of Justice, *Fisheries case (UK v. Norway)*, Judgment of 18 December 1951, *ICJ Reports 1951*.
33. International Court of Justice, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment of 25 September 1997, *ICJ Report 1997*.
34. International Court of Justice, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt*, Advisory Opinion of 20 December 1980, *ICJ Reports 1980*.
35. International Court of Justice, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, *ICJ Reports 1986*.
36. International Court of Justice, *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark and Federal Republic of Germany v. the Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, *ICJ Reports 1969*.
37. International Court of Justice, *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment of 20 December 1974, *ICJ Reports 1974*.
38. International Court of Justice, *Reservations to the Convention on Genocide*, Advisory Opinion of 28 May 1951, *ICJ Reports 1951*.
39. International Law Association, 2000, Final Report of the Committee, *Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law* (<http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/A709CDEB-92D6-4CFA-A61C4CA30217F376>, 10.04.2014).
40. International Law Association, 2004, *Final Report of the Committee on the Accountability of International Organizations* (<http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9>, 15.09.2014).
41. International Law Commission, 2001, *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10*, UN dok. A/56/10.
42. International Law Commission, 2006, *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations, with commentaries thereto, Yearbook of the International Law*.
43. International Law Commission, 2002, Report on its 54th Session (29 April to 7 June and 22 July to 16 August 2002), *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10*, UN dok. A/57/10.

44. International Law Commission, 2006, *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 58th Session (1 May-9 June and 3 July-11 August 2006), *United Nations General Assembly*, UN dok. A/CN.4/568.
45. International Law Commission, 2011, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, Report on the 63th Session (26 April to 3 June and 4 July to 12 August 2011), *Official Records of the General Assembly*, 66th Session, Supplement No. 10, UN dok. A/66/10.
46. International Law Commission, 2011, *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with commentaries 2011, Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Part Two.
47. International Law Commission, *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 60th Session (5 May-6 June and 7 July-8 August 2007), *United Nations General Assembly*, UN dok. A/CN.4/593.
48. International Law Commission, *Seventh Report on Responsibility of International Organizations by Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, UN dok. A/CN.4/610 (27 March 2009).
49. Irmischer, T. H., 2001, Legal Framework for the Activities of UNMIK, 44 *German Yearbook of International Law* 353.
50. Kammerhofer, J., 2004, Uncertainty in the Formal Sources of International Law: Customary International Law and Some of Its Problems, 15 *European Journal of International Law* 523.
51. Kamminga, M. T., 1996, „State Succession in Respect of Human Rights Treaties”, 7 *European Journal of International Law* 469.
52. Klabbers, J., 2001, The Changing Image of International Organizations, u: Coicand, J. M., Heiskanen, V., (ur.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press.
53. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 42/09.
54. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71.
55. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71.
56. Megret F., Hoffmann, F., 2003, The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities, 25 *Human Rights Quarterly* 314.
57. *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace Operations*, Annex to Report of the Secretary-General to the General Assembly, UN dok. A/64/185 (23 May 1991) (<http://www.amicc.org/docs/UNContributionAgrmnt.pdf>, 26.06.2014).
58. Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98.
59. Papić, T., 2010, *Odgovornost međunarodnih organizacija – pitanje pripisivosti protivpravog akta*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.

60. *Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States on the other part* of 23 June 2000, *Official Journal of the European Communities*, L 317/287, ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=EN), 10.06.2014), amended on 25 June 2005 and 22 June 2010.
61. Permanent Court of International Justice, *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*, Judgment of 5 April 1933, Series A/B, No. 53.
62. Permanent Court of International Justice, *Lotus (France v. Turkey)*, Judgment of 7 September 1927, Series A, No. 10.
63. Porretto, G., Vité, S., 2006, *The Application of International Humanitarian Law and Human Rights Law to International Organisations*, University Centre for International Humanitarian Law, Research Paper Series, No. 1 (http://www.geneva-academy.ch/docs/projets/CTR_application_du_DIH.pdf, 15.05.2014).
64. Povelja Ujedinjenih nacija, *Sl. list DFJ*, br. 69/45.
65. Rasulov, A., 2003, Revisiting State Succession to Humanitarian Treaties: Is There a Case for Automaticity?, *14 European Journal of International Law* 141.
66. Reinisch, A., 2001, Securing the Accountability of International Organizations, *7 Global Governance* 131.
67. Reinisch, A., 2001, Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, *95 American Journal of International Law* 851.
68. *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN dok. S/1999/779 (12 July 1999).
69. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN dok. S/2012/275 (27 April 2012).
70. Schermers, H. G., Blokker, N. M., 1999, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff (3. rev. izdanje).
71. Secretary-General's Bulletin, *Observance by United Nation Forces of International Humanitarian Law*, UN dok. ST/SGB/1999/13 (6 August 1999).
72. Secretary-General's Bulletin, *Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, ST/SGB/2003/13 (9 October 2003)
73. Simma, B., Alston, Ph., 1988-1989, The Sources of Human Rights Law: Customs, Jus Cogens and General Principles, *12 Australian Year Book of International Law* 82.
74. Stahn, C., 2008, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press.
75. Thirlway, H., 2006, The Sources of International Law, u: Evans, M. D., *International Law*, Oxford University Press.
76. Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union*, C 306, 17 December 2007.
77. *UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement*, 2010, United Nations Peacekeeping Law Reform Project, School of Law, University of Essex.
78. UNGA Resolution 217A (III), UN dok. A/810 (10 December 1948).

79. UNMIK Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, UNMIK/REG/1999/1 (25 July 1999).
80. UNMIK Regulation No. 1999/24 on the Law Applicable in Kosovo, UNMIK/REG/1999/24 (12 December 1999).
81. UNMIK, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/UNK/1 (15 January 2008).
82. UNMIK, *Report Submitted by UNMIK to the Human Rights Committee on the Human Rights Situation in Kosovo since June 1999*, UN dok. CCPR/C/UNK/1 (13 March 2006).
83. UNSC Resolution 1244 (1999), UN dok. S/RES/1244 (10 June 1999).
84. UNSC Resolution 1272 (1999), UN dok. S/RES/1272 (25 October 1999).
85. UNSC Resolution 1375 (2000), UN dok. S/RES/1327 (13 November 2000).
86. UNSC Resolution 745 (1992), UN dok. S/RES/745 (28 February 1992).
87. Wet, E. de, 2004, *Direct Administration of the Territories by the UN*, 8 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 291.
88. Wilde, R., 1998, *Quis Custodiet Ipsos Custodes?: Why and How UNHCR Governance of 'Development' Refugee Camps Should Be Subject to International Human Rights Law*, 1 *Yale Human Rights and Development Law Journal* 107.
89. Ženevska konvencija o postupanju s ratnim zarobljenicima (III ženevska konvencija), *Sl. list FNRJ*, br. 24/50.
90. Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vreme rata (IV ženevska konvencija), *Sl. list FNRJ*, br. 24/50.
91. Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu (I ženevska konvencija), *Sl. list FNRJ*, br. 24/50.
92. Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika u oružanim snagama na moru (II ženevska konvencija), *Sl. list FNRJ*, br. 24/50.
93. Zimmermann, A., Stahn, C., 2001, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the current and future legal status of Kosovo*, 70 *Nordic Journal of International Law* 423.

INTERNATIONAL OBLIGATIONS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Tatjana Papić

SUMMARY

This article discusses the scope of international obligations of international organizations, considering different formal sources of public international law. Neither the practice nor the doctrine of international law, have shown much interest in this topic until recently. This was mainly due to a widely spread perception of international organizations, which were seen as protectors, not as violators of international law. However, when

it became apparent that international organizations could be implicated in abuses of international legal rules – as was the case of the UN peace missions in Somalia, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo – the topic of international obligations and international responsibility of international organizations became pertinent.

The general principle of international law is that every internationally wrongful act entails international responsibility. This principle is also to be applied to international organizations as subjects of international law. In order for internationally wrongful act to exist there need to be a conduct attributable to international organizations which constitutes a breach of its international obligation, regardless of its source. However, most international obligations were established in respect of states.

Thus, when working on the rules on international responsibility of international organizations, the UN International Law Commission (ILC) was facing a challenge which did not exist when they were dealing with the responsibility of states. Namely, the small number of international obligations to be applied to international organizations meant that the rules drafted by ILC were not substantiated by much practice. This is one of the reasons why the present article tries to shed some light on the situation with regard to international rules that are to be applied to international organizations.

As the International Court of Justice has stated, international organizations are bound by obligations under general rules of international law (international customary law), their constitutions, or international agreements to which they are parties. However, if one were to apply, for example, international customary rules to international organizations, one would face many difficulties. This is due to the specific nature of international organizations as subjects of international law, which is reflected in their limited and functional international personality that is quite different than the personality of states.

With these challenges in mind, this article analyses the practice of international law in order to identify treaty and customary law obligations applicable to international organizations. Moreover, it gives a special attention to unilateral acts as a possible source of international obligations of international organizations. Firstly, it discusses whether international law criteria for unilaterally binding commitments of states may be applied to international organizations. Secondly, it presents instances of unilateral declarations by the UN in which these criteria were met (statements of the Secretary-General of the UN). Thirdly, the article discusses rules of international organizations as sources of their international obligations,

using the examples of Security Council resolutions and acts based on them (UNMIK regulations).

The article concludes that although the scope of international obligations of international organizations is substantially narrower than in the case of states, the practice shows the tendency towards their broadening, especially in the field of international human rights law.

Key words: international obligation of international organizations, international responsibility of international organizations, treaty rules applicable to international organizations, customary rules applicable to international organizations, unilateral acts as a source of international law, unilateral acts of international organizations, UN Secretary-General's Bulletins, rules of organizations, UN Security Council resolutions, automatic succession of human rights treaties, UNMIK, UNMIK regulations.

Dostavljeno Redakciji: 30. oktobra 2014. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 9. decembra 2014. god.