

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Dr Tatjana Papić*

POJAM MEĐUNARODNE ORGANIZIJE IZ NACRTA ČLANOVA O ODGOVORNOSTI MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA KOMISIJE UN ZA MEĐUNARODNO PRAVO

Apstrakt: Članak analizira definiciju međunarodnih organizacija koju je Komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih nacija (ILC) uobličila za potrebe ustanovljavanja pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija, kako bi utvrdio da li je ona u saglasnosti s praksom i doktrinom međunarodnog prava. Pored toga, članak ispituje da li je ova definicija odgovarajuća za potrebe primene pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija.

Ključne reči: Definicija međunarodne organizacije, elementi definicije međunarodne organizacije, Komisija za međunarodno pravo, Nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, međunarodnopravni subjektivitet, delegirani subjektivitet, inherentni subjektivitet, implicirani subjektivitet, članstvo u međunarodnim organizacijama.

PROLOG

Život nas uči da imena nisu bitna, već ono što stvari ili ljudi zapravo jesu. Šekspir je to lepo sročio u rečenici koju izgovara nesretna Julija Kapuleti, saznavši da se Romeo preziva Montegi: „Šta je ime? Cvet što se ruža zove miomirisana bi bio i s drugim imenom.“¹

Međutim, u pravu, „imena“ su važna. Ono strema da pojmove što preciznije odredi. Ovaj članak će se baviti jednim pravnim pojmom – poj-

* Docentkinja na predmetu Međunarodno javno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu
Zahvaljujem Vojinu Dimitrijeviću, Vladimiru Đeriću i Marku Milanoviću na svim savetima. Sve greške su moje. E-mail: tatjana.papic@pravnofakultet.rs.

1 Prevod Aleksandar Saša Petrović, *Romeo i Julija*, u: V. Šekspir, *Sabrana dela*, Službeni list SRJ – Dosije (1995), II čin, scena II, str. 1109. U originalu: „What’s in a name? That which we call a rose by any other name would smell as sweet.“

mom međunarodne organizacije kako ga je odredila Komisija UN za međunarodno pravo u poduhvatu uobličavanja Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija za akte protivne međunarodnom pravu (nadalje: Nacrt članova o odgovornosti MO).²

I. UVOD

U pokušaju definisanja pojma „međunarodne organizacije“ u doktrini međunarodnog prava često se najpre napomene da nema univerzalno prihvaćene definicije.³ Ovo nije neobično. Imajući u vidu širok spektar organizacija koje su međunarodnog karaktera, teško je dati sveobuhvatnu definiciju koja bi odredila one koje se prema međunarodnom pravu imaju smatrati „međunarodnim organizacijama.“⁴ Zato se uglavnom ovaj pojam omeđava nabranjem glavnih elemenata koji karakterišu međunarodnu organizaciju.⁵ Tako jedna od definicija pojam međunarodne organizacije određuje kao trajni oblik saradnje među državama radi postizanja nekog

- 2 Do kraja 2009. godine ILC je usvojila prvi nacrt članova o međunarodnoj odgovornosti međunarodnih organizacija (nadalje: Nacrt članova o odgovornosti MO) i komentare uz njih. Vidi *Text of the Draft Articles on Responsibility of International Organizations Adopted by the Commission on First Reading*, Report of the 61th Session (4 May to 5 June and 6 July to 7 August 2009), *Official Records of the General Assembly*, Sixty-fourth Session, Supplement No. 10, UN dok. A/64/10, glava IV, dostupno na adresi <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2009/2009report.htm>. 29. januar 2011. (nadalje: *ILC Report 2009*).
- 3 Vidi npr. M. Virally, *Definition and Classification: A Legal Approach*, 29 *International Social Science Journal* 58 (1977), str. 59; Vojin Dimitrijević, Obrad Račić, Vladimir Đerić, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava (2. izdanje, 2007) (nadalje: Dimitrijević et al.), str. 98. Rasprava o različitim definicijama pojma međunarodne organizacije izlazi iz obuhvata ovog rada. Više o tome videti Henry G. Schermers, Neils M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff (3. rev. izdanje, 1999), str. 20–36; za ranije pokušaje definisanja međunarodnih organizacija vidi *First Report on Relations between States and Inter-governmental organizations* by Mr. Abdullah El-Erian, Special Rapporteur, UN dok. A/CN.4/161 i Add.1 (11. jun 1963) reprodukovano u: *Yearbook of the International Law Commission* (nadalje: *Yearbook ILC*) (1963), Vol. II, str. 162, st. 15, dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_161.pdf. 28. januar 2011, str. 164–167.
- 4 Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press (2. izdanje, 2009), str. 6–7.
- 5 Vidi Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 20–33, 29–49; Chittharanjan Felix Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press (2. izdanje, 2005), str. 10; Vojin Dimitrijević, Obrad Račić, *Međunarodne organizacije*, Savremena administracija (3. izdanje, 1988) (nadalje: Dimitrijević–Račić), str. 16–25; Dimitrijević et al., *op. cit.*, str. 98.

zajedničkog cilja, koji je ustanovljen na osnovu sporazuma⁶ i poseduje samostalnost u odnosu na države, oličenu u posebnim organima čija je funkcija da ispunjavaju ciljeve organizacije.⁷ Jedna slična definicija, koju je dao Ficomoris (Fitzmaurice) u kontekstu rada na ugovornom pravu, određuje međunarodne organizacije kao „kolektivitet država osnovan međunarodnim ugovorom, sa statutom i zajedničkim organima, i subjektivitetom različitim od subjektiviteta njenih država članica, koji je i subjekt međunarodnog prava s ovlaštenjem zaključavanja međunarodnih ugovora“.⁸

Komisija UN za međunarodno pravo (*International Law Commission*, nadalje: ILC), u svojim ranijim poduhvatima kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava, lakonski je određivala međunarodne organizacije kao „međuvladine organizacije“ (*intergovernmental organizations*).⁹ Međutim, u svom novom poduhvatu – usvajanja Nacrta članova o odgovornosti MO¹⁰ – ILC je dala jednu dužu i precizniju definiciju pojma međunarodne organizacije.

Naime, potreba da se odredi polje primene pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija nalagala je da ILC odredi koje će tvorevine smatrati međunarodnim organizacijama. Tako je ILC, uzimajući u obzir zajedničke osobine međunarodnih organizacija i pretendujući da se njena pravila o odgovornosti iz Nacrta primenjuju na što veći broj međunarodnih organizacija, odredila u članu 2(a) da se:

[z]a potrebe ovih članova, izraz „međunarodna organizacija“ odnosi [...] na organizaciju osnovanu ugovorom ili drugim instrumentom koji je regulisan međunarodnim pravom, koja poseduje i vlastiti međunarodnopravni subjektivitet. Međunarodne organizacije kao svoje članice, pored država, mogu uključivati i druge entitete.¹¹

6 To je najčešće ugovor, ali postoje i organizacije koje su nastale drugim oblicima saglasnosti, kao npr. OEBS. Vidi Dimitrijević et al., *op. cit.*, str. 99.

7 Rudolph L. Bindschedler, *International Organizations, General Aspects*, u: Rudolph Bernhardt (ur.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume II, North-Holland (1995), str. 1289.

8 Prevod autora. U originalu: „a collectivity of States established by treaty, with a constitution and common organs, having a personality distinct from that of its member-States, and being a subject of international law with treaty-making capacity.“ *Report of the Law of the Treaties by Sir Gerald Fitzmaurice*, Special Rapporteur, UN dok. A/CN.4/101 (14. maj 1956), reprodukovano u: *Yearbook ILC* (1956), vol. II, str. 108; dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_101.pdf, 9. februar 2011.

9 Vidi više tekst koji prati *infra* fn. 17, 18, 19. i 20.

10 Vidi *supra* fn. 2.

11 Prevod autora. U originalu: „‘International organization’ means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing

Značaj definicije je nesumnjiv, iako ILC u njenom uobličavanju nije težila da se ona primenjuje univerzalno, već samo da ima funkcionalan karakter za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO.¹²

ILC uživa veliki autoritet, koji počiva kako na njenoj nadležnosti tako i na njenom sastavu. Osnovana je 1947. godine Rezolucijom Generalne skupštine 174 (II)¹³ kao pomoćni organ UN, koji treba da se bavi progresivnim razvojem i kodifikacijom međunarodnog prava.¹⁴ ILC čine priznati stručnjaci iz oblasti međunarodnog prava.¹⁵ Shodno tome, njeno mišljenje, prema članu 38. stav 1(d) Statuta MSP,¹⁶ može predstavljati jedan od pomoćnih izvora međunarodnog javnog prava.



Ovaj članak analizira definiciju pojma međunarodne organizacije iz Nacrta članova o odgovornosti MO. Njegov cilj je najpre da oceni da li je ta definicija u saglasnosti s praksom i doktrinom međunarodnog javnog prava, a potom i da utvrdi da li je ona odgovarajuća za određivanje opsega primene Nacrta članova o odgovornosti MO.

Stoga će ovaj članak u narednoj glavi (glava II) dati opšti prikaz definicije ILC. Potom će se, u III glavi, posebno analizirati svaki od elemenata ove definicije, u skladu s postojećom praksom i stavovima doktrine. U IV delu su izneti zaključci o tome da li se i koliko ILC oslanjala na praksu i doktrinu u određivanju elemenata svoje definicije međunarodne organi-

its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.“ *Ibid.*, str. 20.

12 Vidi izjavu specijalnog izvestioca na Šestom komitetu GS UN, UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 64.

13 UN dok. A/RES/174(II) (21. novembar 1947), dostupno na adresi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/81/IMG/NR003881.pdf?OpenElement>. 12. februar 2011. Ovom rezolucijom je usvojen i Statut ILC, koji je kasnije izmenjen i dopunjen rezolucijama 485(V) (UN dok. A/RES/485(V) (12. decembar 1950), 984(X) (UN dok. A/RES/984(X) (3. decembar 1955), 985(X) (UN dok. A/RES/985(X) (3. decembar 1955) i 36/39 (UN dok. A/RES/36/39 (18. novembar 1981)). Dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/statute/statute_e.pdf. 12. februar 2011.

14 *Ibid.*, član 1. Statuta ILC.

15 *Ibid.*, član 2. stav 1. Članovi ILC imaju stručnost i kvalifikaciju kako u doktrinarnom tako i praktičnom aspektu međunarodnog prava. O članovima ILC vidi više na adresi <http://www.un.org/law/ilc/>. 30. januar 2011.

16 Statut Međunarodnog suda pravde čini sastavni deo Povelje Ujedinjenih nacija, „Službeni list DFJ“, br. 69/45. Vidi prevod dr Milana Šahovića i dr Budimira Babovića – Informacioni centar UN u Beogradu (1984) (nadalje: *Prevod Šahović-Babović*) reprodukovan u V. Hadži-Vidanović, M. Milanović (ur.), Beogradski centar za ljudska prava (2005), str. 189–197. Član 38. Statuta, *ibid.*, str. 193.

zacije, kao i da li je ona odgovarajuća za poduhvat utvrđivanja pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija.

II. DEFINICIJA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE U NACRTU ČLANOVA O ODGOVORNOSTI MO

Kao što je već napomenuto, definicija izraza „međunarodna organizacija“ iz člana 2(a) Nacrta članova o odgovornosti MO razlikuje se od one lakonske definicije međunarodne organizacije kao „međuvladine organizacije“ koju je ILC koristila u svojim ranijim poduhvatima kodifikacije međunarodnog prava: Bečkoj konvenciji o ugovornom pravu (1969),¹⁷ Bečkoj konvenciji o predstavljanju država u njihovim odnosima sa međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera (1975),¹⁸ Bečkoj konvenciji o sukcesiji država u odnosu na ugovore¹⁹ i Bečkoj konvenciji o ugovorima između međunarodnih organizacija i država i međunarodnih organizacija (1986).²⁰

Specijalni izvestilac Gaja je smatrao da je za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO neophodno odrediti međunarodne organizacije preciznije od toga da se njome smatra svaka međuvladina organizacija.²¹ S tim stavom se složila i ILC.²² Naime, mišljenje ILC je da određenje „međuvladina organizacija“ ne pruža dovoljno informacija o kakvim organizacijama je reč, jer nije jasno da li ono upućuje na konstitutivni instrument

17 Član 2. stav 1(i), „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 30/72.

18 Član 1. stav 1(l), „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 3/77.

19 Član 2. stav 1(n), „Službeni list SFRJ (Dodatak)“, br. 1/80.

20 Član 2. stav 1(i), UN dok. A/CONF.129/15. Ova konvencija još nije stupila na snagu, Srbija je nije ratifikovala. Dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf. 21. januar 2011.

21 Ovakvo mišljenje je iznela i Rusija na Šestom komitetu GS UN, vidi Sixth Committee, Summary record of the 23rd meeting, *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session* (UN dok. A/C.6/57/SR.23, st. 70) (nadalje će se zapisnici sa Šestog komiteta GS UN označavati samo naznakom UN dokumenta), dok je Ujedinjeno Kraljevstvo smatralo da ne treba odustajati od definicije date u prethodnim kodifikacijama (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 4). Tog mišljenja su i Kina (UN dok. A/C.6/64/SR.15, st. 43) i Kuba (Vidi *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 63rd Session (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011), *United Nations General Assembly*, 14. februar 2011, UN dok. A/CN.4/636, dostupno na adresi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/233/17/PDF/N1123317.pdf?OpenElement>. 8. maj 2011 (nadalje: *2011 Comments: Governments*) odeljak II.B.2, str. 10–11).

22 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 44, st. 3.

ili na članstvo u organizaciji.²³ Uz to, ovakvo određenje je neprikladno u kontekstu činjenice da neke značajne organizacije nisu osnovale vlade država već neki drugi državni organi; niti su države u svim organizacijama predstavljene preko svojih vlada. Treće, sve veći broj organizacija sadrži pored država i druge entitete.²⁴

Iako su se, kao što smo pomenuli, specijalni izvestilac Gaja i ILC složili da je za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO potrebna preciznija definicija međunarodne organizacije, postoji razlika između pristupa koji je Gaja savetovao i onog koji je odabrala ILC. Naime, polazeći od toga da članovi o odgovornosti međunarodnih organizacija treba da se odnose na relativno homogenu grupu međunarodnih organizacija,²⁵ Gaja je međunarodne organizacije definisao kao „organizacije koje kao svoje članice imaju države dok u vlastitom svojstvu vrše određene funkcije javne vlasti“.²⁶ Međutim, kao što se jasno vidi iz navedenog nacrta člana 2. stav 1,²⁷ ovakvu definiciju međunarodne organizacije nije prihvatila ILC.²⁸

Definiciju koju je usvojila u članu 2(a), ILC smatra odgovarajućom za svrhe Nacrta članova o odgovornosti MO,²⁹ jer ona ukazuje na značajne zajedničke karakteristike međunarodnih organizacija koje su relevantne za njihovu međunarodnu odgovornost.³⁰ Ova definicija određuje opseg primene Nacrta članova o odgovornosti MO.³¹

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 International Law Commission, *First Report on Responsibility of International Organizations by Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, UN dok. A/CN.4/532 (26. mart 2003), dostupno na adresi <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/300/28/PDF/N0330028.pdf?OpenElement>. 18. januar 2011 (nadalje: *Spec. Rapporteur – First Report*), str. 13, st. 22.

26 *Ibid.*, str. 18, st. 43.

27 Vidi tekst koji prati *supra* fn. 11.

28 Utoliko se i elementi definicije koju je dao ILC razlikuju od definicije specijalnog izvestioca Gaje, na šta će biti ukazano u napomenama dole.

29 ILC eksplicitno kaže da ova definicija ne pretenduje na opštu primenu. *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 43, st. 1.

30 *Ibid.* Kao što je u svom izlaganju na Šestom komitetu napomenuo specijalni izvestilac Gaja, cilj je bio da se sačini funkcionalna definicija međunarodne organizacije za potrebe Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, a ne opšta definicija koja bi se primenjivala u svim situacijama (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 64).

31 Vidi komentar člana 1, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 39, st. 2. Inače, ILC je naglasila da i u slučaju da organizacija ne poseduje neke od ovih karakteristika, te tako ne potpada pod okvir definicije međunarodne organizacije za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO (član 2(a)), to ne znači da se neka načela i pravila koja su u tom Nacrtu naznačena ne primenjuju i na njih (*ILC Report 2009, op. cit.*, str. 43, st. 2). Kada bi se Nacrt članova o odgovornosti MO usvojio kao međunarodni ugovor, tada bi primena njegovih načela i pravila u odnosu na organizacije koje ne potpada-

III. ELEMENTI DEFINICIJE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE IZ NACRTA ČLANOVA O ODGOVORNOSTI MO

Shodno članu 2(a), međunarodna organizacija treba da poseduje tri karakteristike da bi mogla da bude međunarodno odgovorna shodno Nacrtu članova o odgovornosti MO: (1) da bude osnovana međunarodnim ugovorom ili nekim drugim instrumentom na koji se primenjuje međunarodno pravo; (2) da poseduje sopstveni međunarodnopravni subjektivitet; i (3) da kao članice ima države, a pored njih to mogu biti i drugi entiteti.

U ovom delu članka analiziraćemo ponaosob svaki od elemenata ove definicije.

III.1. PRVI ELEMENT: MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA OSNOVANA MEĐUNARODNIM UGOVOROM ILI DRUGIM INSTRUMENTOM NA KOJI SE PRIMENJUJE MEĐUNARODNO PRAVO

Kako je većina međunarodnih organizacija osnovana ugovorom, definicija ILC najpre sadrži referencu na takvu preovlađujuću praksu („organizacija osnovana ugovorom“), a potom obuhvata i drugačije oblike saradnje kojima države osnivaju međunarodne organizacije i bez postojanja formalnog ugovora („ili drugim instrumentom koji je regulisan međunarodnim pravom“).³² Osnivanje međunarodne organizacije bez postojanja formalnog ugovora je bio slučaj kod Evropske organizacije

ju pod definiciju iz člana 2(a) mogla da ima drugačiji osnov, bilo u međunarodnom običajnom pravu ili opštim pravnim načelima. Kao što je primetila Međunarodna agencija za atomsku energiju, vidi *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 56th Session (3 May–4 June and 5 July–6 August 2004), *United Nations General Assembly*, 25 June 2004, UN dok. A/CN.4/545, dostupno na adresi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/406/10/PDF/N0440610.pdf?OpenElement>. 11. februar 2011. (nadalje: *2004 Comments: International Organizations*), odeljak II.B, str. 11.

- 32 O ovom elementu vidi više u Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 23–29, st. 34–43. Kako je specijalni izvestilac Gaja smatrao da je određivanje međunarodnih organizacija kao „međuvladinih organizacija“, dovoljno da ukaže na prirodu konstitutivnih instrumenata, u svojoj definiciji ne pominje način osnivanja organizacija (putem ugovora ili nekog drugog instrumenta). *Spec. Rapporteur – First Report*, *op. cit.*, str. 8, st. 14. Rusija je na Šestom komitetu iznela stav da elemente postojanja međunarodnog ugovora ili drugog instrumenta na koji se primenjuje međunarodno pravo, kao i pitanje članstva u organizaciji, treba isključiti iz same definicije i prebaciti ih u komentare, jer ovi elementi postoje samo u svrhu utvrđivanja međunarodnopravnog subjektiviteta organizacije (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 29).

za bezbednost i saradnju (OEBS),³³ Organizacije zemalja izvoznica nafte (OPEC)³⁴ itd.³⁵

U komentarima člana 2(a) Nacrta članova o odgovornosti MO, Unesko je izrazio stav da ovaj deo definicije organizacije („osnovane ugovorom ili drugim instrumentom koji je regulisan međunarodnim pravom“) potvrđuje praksu ove organizacije. Naime, u praksi Unesko je razvio način osnivanja međunarodnih organizacija pojednostavljenom procedurom putem koje Generalna konferencija i Izvršni odbor Uneska usvajaju statut nove organizacije, a države koje su zainteresovane mogu obavestiti generalnog direktora Uneska da prihvataju taj statut.³⁶

ILC nije dala posebno određenje izraza „instrument koji je regulisan međunarodnim pravom,“ već je samo napomenula da ovaj izraz „uključuje instrumente kao što su rezolucije koje usvoji međunarodna organizacija^[37] ili konferencija država“.³⁸

Holandija je ovakvo određenje smatrala suviše širokim, postavivši pitanje da li se svakim instrumentom koji je regulisan međunarodnim pravom može ustanoviti međunarodna organizacija ili je potrebno da budu ispunjeni još neki uslovi.³⁹ Kako se iz komentara člana 2. vidi, ILC nije

33 O osnivanju OEBS, vidi više Dimitrijević et al., *op. cit.*, str. 121–122.

34 Vidi više Paul J. G. Kapteyn, P. H. Lauwaars, R. H. Kooijmans, H. G. Schermers, M. van Leeuwen Boomkamp, *International Organizations and Integration*, Martinus Nijhoff (1984), II.K.3.2.a.

35 Inače, primećeno je da broj međunarodnih organizacija koje se ustanovljavaju ugovorom opada (1982. ih je bilo 394, dok ih je 1992. bilo 339). *United Nations: Law. Policies and Practice*, Rüdiger Wolfrum (ur.), Beck (novo rev. eng. izdanje, 1995), Vol. II, str. 928.

36 *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*, 12 May 2006, UN dok. A/CN.4/568/Add. 1, odeljak I.I.C, dostupno na adresi <http://daccess-ods.un.org/TMP/1987276.52430534.html>. 18. januar 2011. (nadalje: *2006 Comments Add: International Organizations*).

37 U komentarima preliminarog nacrtu člana 2, stajala je samo odrednica na rezolucije koje usvoji Generalna skupština UN (komentar člana 2, International Law Commission, Report of the 55th Session /5 May to 6 June and 7 July to 8 August 2003/), *Official Records of the General Assembly*, Fifty-eighth Session, Supplement No. 10, UN dok. A/58/10, glava IV, dostupno na adresi <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/2003report.htm>. 26. januar 2011 (nadalje: *ILC Report 2003*), str. 40, st. 4, ali je u prvom Nacrtu članova o odgovornosti MO ona proširena da uključi mogućnost ustanovljavanja organizacija putem odluka bilo koje međunarodne organizacije.

38 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009*, *op. cit.*, str. 45, st. 4.

39 Vidi izjavu Holandije na Šestom komitetu (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 40). Treba imati u vidu da je ovaj stav Holandija izrazila povodom posebne odrednice na rezolucije koje usvoji Generalna skupština UN, *supra* fn. 37. U komentarima preli-

smatrala da ustanovljavanje međunarodne organizacije na ovakav način treba uslovljavati nekim dodatnim zahtevima.⁴⁰

Stoga se može zaključiti da ILC izraz „instrument“ koristi kako bi pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO stavila i one organizacije koje su ustanovljene bez postojanja formalnog ugovora dok god je on „regulisan međunarodnim pravom“.⁴¹

Sudeći po *travaux préparatoires* (pripremnim radovima) Bečke konvencije o ugovornom pravu i Bečke konvencije o ugovorima između međunarodnih organizacija i država i međunarodnih organizacija, izraz „regulisan međunarodnim pravom“ ukazuje na nameru ugovornih strana da nešto bude regulisano međunarodnim pravom.⁴² Čini se da u Nacrtu članova o odgovornosti MO (kao i u pomenutim bečkim konvencijama) ova odrednica služi kako bi se napravila razlika između sporazuma o osni-

minarnog nacrta člana 2, stajala je samo odrednica na rezolucije koje usvoji Generalna skupština UN (komentar člana 2, *ILC Report 2003, op. cit.*, str. 40, st. 4), ali je u prvom Nacrtu članova o odgovornosti MO ona proširena da uključi mogućnost ustanovljavanja organizacija putem odluka bilo koje međunarodne organizacije. Holandija je smatrala da se međunarodne organizacije ne mogu ustanovljavati rezolucijama UN, već da se na taj način ustanovljavaju pomoćni organi UN. Međutim, Gaja je skrenuo pažnju da je na taj način osnovana međunarodna organizacija Konferencija UN za trgovinu i razvoj, doduše kao tobožnji pomoćni organ UN. Vidi International Law Commission, *Seventh Report on Responsibility of International Organizations by Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, UN dok. A/CN.4/610 (27. mart 2009), dostupno na adresi <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/282/75/PDF/N0928275.pdf?OpenElement>. 18. januar 2011. (nadalje: *Spec. Rapporteur – Seventh Report*), str. 5, fn. 10. S tim u vezi, vidi i izjavu Portugalije koja je smatrala da izraz „instrument koji je regulisan međunarodnim pravom“ zahteva dublje razmatranje kako bi se napravila razlika između pravih organizacija i onih koje predstavljaju pomoćne organe već postojećih organizacija (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 26).

40 Holandija je smatrala da u izuzetnim slučajevima kada se rezolucijom neke međunarodne organizacije osniva druga međunarodna organizacija ta rezolucija mora biti obavezujuća, a stvaranje nove organizacije mora biti u skladu s ovlašćenjima organizacije koja je osniva (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 40). Cf. *Spec. Rapporteur – Seventh Report, op. cit.*, str. 5, fn. 10.

41 Izrael je smatrao da ovaj izraz postavlja suviše širok i nejasan kriterijum postojanja međunarodne organizacije, te smatrao da zahteva pojašnjenje. Vidi izjavu ove države na Šestom komitetu GS UN (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 19).

42 Vidi komentar člana 2, *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries* (1966), UN dok. A/CN.4/191, str. 189, st. 6; dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_1_1966.pdf. 26. decembar 2010. (nadalje: *DALT*) i komentar člana 2, *Draft Articles on the law of treaties between States and international organizations or between international organizations with commentaries* (1982), UN dok. A/37/10, str. 18, st. 2–4; dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_2_1982.pdf. 26. decembar 2010.

vanju organizacije na koje se primenjuje međunarodno javno pravo i onih na koje se primenjuje neko nacionalno pravo.⁴³

Ovo potvrđuje i komentar člana 2. koji jasno kaže da se Nacrt članova o odgovornosti MO neće primenjivati na organizacije koje su osnovane prema nekom nacionalnom pravnom sistemu. Tako njegova definicija, na primer, ne obuhvata Svetsku konzervacionu uniju (*World Conservation Union*)⁴⁴ – organizaciju osnovanu u cilju očuvanja prirode i prirodnih resursa koja ima čak 83 države članice⁴⁵ – jer je ona osnovana prema švajcarskom pravu.⁴⁶

Definicija, takođe, ne obuhvata ni međunarodne nevladine organizacije,⁴⁷ što su podržale mnoge države u Šestom komitetu GS.⁴⁸

43 Na ovaj način je ILC objasnila značenje ovih izraza u komentarima Nacrta članova o ugovornom pravu. Vidi komentar člana 2, *ibid.*, st. 6.

44 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 46, st. 6.

45 Podatak dostupan na adresi <http://www.iucn.org/members/>. 29. decembar 2010.

46 U skladu sa članom 60. Građanskog zakonika Švajcarske, vidi deo I, tač. 1 Statuta Svetske konzervacione unije, dostupan na adresi <http://www.iucn.org/members/Documents/Statutes.pdf>. 29. decembar 2010. Član 60. Građanskog zakona Švajcarske vidi u Ivy Willimas, Siegfried Wyler, Barbara Wyler, *The Swiss Civil Code, Completely Reset, Revised and Up-dated Edition with Notes, Vocabularies, Index and a Synopsis of all Changes of the Law Since 1912*, ReMaK-Verlag (1987), dostupno na adresi http://www.servas.org/siexco/images/0/07/The_Swiss_Civil_Code_in_English.pdf. 29. januar 2011.

47 Kao što je već napomenuto, specijalni izvestilac Gaja je zauzeo stav da članovi o odgovornosti međunarodnih organizacije treba da se primenjuju samo na one organizacije koje obavljaju javne (*governmental*) funkcije. Kako međunarodne nevladine organizacije ne obavljaju javne funkcije, tako one ne potpadaju ni pod opseg definicije koju je Gaja dao. Vidi *Spec. Rapporteur – First Report, op. cit.*, str. 12, st. 21. Međunarodni komitet Crvenog krsta u ovom smislu predstavlja izuzetak, na koji je i ukazao specijalni izvestilac, *ibid.*, fn. 58.

48 Izjave koje su dale Kina (UN. dok. A/C.6/57/SR.20, st. 34), Izrael (UN. dok. A/C.6/57/SR.21, st. 61), Kipar (UN. dok. A/C.6/57/SR.22, st. 12), Novi Zeland (UN. dok. A/C.6/57/SR.23, st. 21), Ujedinjeno Kraljevstvo (*ibid.*, st. 39), Ruska Federacija (*ibid.*, st. 70), Austrija (UN. dok. A/C.6/57/SR.24, st. 20), Italija (*ibid.*, st. 26), Belorusija (*ibid.*, st. 56), Mijanmar (*ibid.*, st. 62), Brazil (*ibid.*, st. 65), Rumunija (UN. dok. A/C.6/57/SR.25, st. 22), Švajcarska (*ibid.*, st. 36), Japan (*ibid.*, st. 43), Jordan (*ibid.*, st. 56), Indija (UN. dok. A/C.6/57/SR.26, st. 15), Nepal (*ibid.*, st. 19), Grčka (*ibid.*, st. 32), Slovačka (*ibid.*, st. 38), Venecuela (*ibid.*, st. 52), Kuba (*ibid.*, st. 64), Republika Koreja (*ibid.*, st. 71), Argentina (*ibid.*, st. 79) i Čile (UN. dok. A/C.6/57/SR.27, st. 13). Neke od ovih delegacija su smatrale da nevladine organizacije inicijalno ne treba da ulaze u opseg članova (npr. Kipar, Novi Zeland, Ujedinjeno Kraljevstvo, Belorusija, Mjanmar, Švajcarska, Japan, Grčka i Republika Koreja), ali da Komisija može u kasnijem radu da se ponovo vrati određivanju opsega članova i eventualno ih proširi. Međutim, specijalni izvestilac je savetovao Komisiji da ovo pitanje odmah reši kako ne bi – primenjujući Penelopinu taktiku u izboru novog supružnika – ponovo morala da radi na članovima koje je već ranije usvojila. Vidi *Spec. Rapporteur – First Report, op. cit.*, st. 21 i sve prateće fn., str. 12.

Međutim, od pravila da organizacije koje su osnovane prema nekom nacionalnom pravnom sistemu ne potpadaju pod opseg članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, ILC je predvidela jedan izuzetak. Naime, u komentaru na član 2. ILC je stala na stanovište da se Nacrt članova o odgovornosti MO primenjuje i na organizacije osnovane prema nacionalnom pravu kod kojih je *naknadno* usvojen instrument regulisan međunarodnim pravom, koji je stupio na snagu.⁴⁹ Takav je bio slučaj s Nordijskim savetom.⁵⁰

Kako postoje situacije u kojima se, *nakon* što je organizacija osnovana po nacionalnom pravu, usvoji neki međunarodni instrument koji ih reguliše, tako postoje i situacije u kojima se države *najpre* dogovore u međunarodnom ugovoru (ili drugom instrumentu na koji se primenjuje međunarodno pravo) da osnuju međunarodnu organizaciju koja potom bude ustanovljena po nekom nacionalnom pravu.⁵¹

Iz komentara ILC proizlazi da organizacije osnovane prema nacionalnom pravu kod kojih je *prethodno* usvojen međunarodni ugovor (ili instrument na koji se primenjuje međunarodno pravo) ne potpadaju pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO, dok one kod kojih je to učinjeno *naknadno* potpadaju. Mendelson tvrdi da ILC ne objašnjava zbog čega bi redosled „izlaska na scenu“ međunarodnog ugovora (ili drugog instrumenta na koji se primenjuje međunarodno pravo) bio relevantan kriterijum za određivanje koje bi organizacije potpadale pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO.⁵²

Međutim, može se reći da objašnjenje ovakvog pristupa ILC leži u tome da je ključno pitanje namere osnivača koje će pravo regulisati instrument o osnivanju organizacije. Ako osnivači *nakon* što je organizacija osnovana po nacionalnom pravu usvoje neki međunarodni instrument koji je regulisan međunarodnim pravom, njihova namera da se pravila međunarodnog prava primenjuju na ovu organizaciju je očigledna. U obrnutoj situaciji – kada se *najpre* usvoji instrument koji je regulisan međunarodnim pravom,

49 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 45, st. 6.

50 Izmenjeni i dopunjeni tekst Ugovora o saradnji (*Treaty of Cooperation*) Nordijskog saveta od 23. marta 1962, u sporazumu od 3. februara 1971. Vidi Amos Jenkins Peaslee (ur.), *International Governmental Organizations*, part I, Martinus Nijhoff (3. izdanje, 1974), str. 1135–1143.

51 Ovim pitanjem se bavio Maurice Mendelson, *The Definition of „International Organization“ in the International Law Commission’s Current Project on the Responsibility of International Organizations* u: Maurizio Ragazzi, *International Responsibility Today*, Martinus Nijhoff (2005), str. 379.

52 Mendelson smatra da postoje dobri razlozi zbog kojih bi trebalo *sve* organizacije koje su ustanovljene prema domaćem pravu isključiti iz opsega članova o odgovornosti međunarodnih organizacija, bez obzira na trenutak eventualnog zaključivanja nekog instrumenta koji ih reguliše i na koji se primenjuje međunarodno pravo. *Ibid.*

a potom se organizacija ustanovi u skladu s nekim nacionalnim pravom – izgleda da je namera osnivača da međunarodno pravo ne reguliše njen rad. Utoliko na nju ne treba da se primenjuju međunarodna pravila o odgovornosti, već pravila o odgovornosti koje predviđa nacionalno pravo.

III.2. DRUGI ELEMENT: SOPSTVENI MEĐUNARODNOPRAVNI SUBJEKTIVITET

Samo organizacija koja poseduje „*sopstveni* međunarodnopravni subjektivitet“ smatra se međunarodnom organizacijom za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO. Postojanje volje različite od volje država članica (*volonté distincte*) suštinski je element međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodne organizacije.

U komentarima na član 2, ILC ne raspravlja pitanje međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija opširno, već samo ukazuje da o njemu postoje različita gledišta. Međutim, kako je pitanje međunarodnopravnog subjektiviteta organizacije suštinsko za utvrđivanje njene odgovornosti, ovde ćemo najpre dati neka opšta razmatranja o njemu.

III.2.1. Opšta razmatranja o međunarodnopravnom subjektivitetu međunarodne organizacije

Kako samo subjekti međunarodnog prava⁵³ mogu snositi odgovornost za protivpravne akte, pretpostavka međunarodne odgovornosti jeste posedovanje međunarodnopravnog subjektiviteta.⁵⁴

Dugo su države smatrane jedinim subjektima međunarodnog prava. Međutim, stvaranjem i umnožavanjem međunarodnih organizacija, neminovno se postavilo pitanje da li su i one subjekti međunarodnog prava.⁵⁵

53 Inače, sama ideja „subjekata“ (*subjects*) u međunarodnom pravnom poretku po mišljenju nekih autora je zbunjujuća, delom i zbog toga što se meša sa izrazom „međunarodnopravni subjektivitet“ (*international legal personality*). Razlika na koju Klabbers ukazuje na srpskom jeziku nije uočljiva jer se jednako prevode pojmovi *subjectivity* i *personality*. Vidi Klabbers, *op. cit.*, str. 49. U poslednje vreme delovi doktrine međunarodnog prava odbacuju pojam subjekata, ukazujući na činjenicu da ne postoje usaglašena pravila za određivanje šta se može smatrati subjektom međunarodnog prava. Vidi Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press (2006), str. 57–73. O tome vidi i u Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press (1994), str. 49–50.

54 Vidi *Spec. Rapporteur – First Report, op. cit.*, st. 15, str. 8. Vidi i Amerasinghe, *op. cit.*, str. 68.

55 Takođe, u novije vreme se postavlja pitanje međunarodnopravnog subjektiviteta pojedinca, što među piscima izaziva sporenja. Vidi Dimitrijević et al, *op. cit.*, str. 129–130.

Kod odgovornosti država za protivpravne akte⁵⁶ pitanje subjektiviteta se i ne postavlja, jer države kao primarni subjekti međunarodnog prava nesumnjivo jesu nosioci međunarodnopravnog subjektiviteta. Dok sve države imaju subjektivitet prema međunarodnom pravu, kod međunarodnih organizacija se subjektivitet ima utvrđivati za svaku međunarodnu organizaciju primenom različitih metoda (o čemu će biti više reči u nastavku). Dakle, kod međunarodnih organizacija razmatranje posedovanja međunarodnopravnog subjektiviteta jeste preduslov za razmatranje njihove eventualne međunarodne odgovornosti.

Kako su države tradicionalni nosioci međunarodnopravnog subjektiviteta, u doktrini su se na temelju ovlašćenja koje države poseduju uspostavljali kriterijumi na osnovu kojih će se jedna organizacija smatrati imaocem međunarodnopravnog subjektiviteta. Tako se kao merila uzimaju sledeća ovlašćenja: (1) sposobnost za zaključivanje međunarodnih ugovora; (2) pravo poslanstva; (3) uživanje privilegija i imuniteta; i (4) podnošenje međunarodnopravnih zahteva.⁵⁷

U međunarodnoj doktrini postoje različite škole mišljenja o pitanju međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija. One se mogu svrstati u tri grupe.⁵⁸

Prema prvoj školi mišljenja – staroj, restriktivnoj, pa tako i prevaziđenoj – međunarodna organizacija ima subjektivitet samo ako je to eksplicitno naznačeno u njenom osnivačkom aktu.⁵⁹ Ova teorija se naziva i *teorijom delegiranog subjektiviteta* i utemeljena je na čvrstom pozitivističkom stavu da se međunarodno pravo zasniva samo na slobodno izraženoj volji država.⁶⁰ Inače, valja naglasiti i to da su retke organizacije čiji osnivački akti govore o njihovom međunarodnopravnom subjektivitetu.⁶¹

56 Pravila o odgovornosti država za akte protivne međunarodnom pravu Komisija je uobličila u tekstu Nacrta 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 dok. A/56/10*, (nadalje: ASR), glava E, st. 77, str. 59–365, dostupno na adresi http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf. 11. mart 2011.

57 Kod nekih autora pominju se samo indikatori (1), (3) i (4), vidi npr. Ian Brownlie, *Principles of International Law*, OUP, (6. izdanje, 2003), str. 57.

58 Vidi više Dimitrijević–Račić, *op. cit.*, str. 39–45 i Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 978–979, st. 1564–1566.

59 Takav stav je u nas zastupao Magarašević, vidi Dimitrijević–Račić, *op. cit.*, str. 41.

60 Vidi Klabbers, *op. cit.*, str. 47.

61 U njih spadaju npr. Centalnoamerička banka za ekonomsku integraciju, član 1, dostupno na adresi http://www.bcie.org/english/bcie/convenio_c.php#2. 6. februar 2011. i Afrička banka za razvoj, član 50 dostupno na adresi [92 |](http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/LEGALINFORMATION/AGREE-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Prema drugoj školi mišljenja, koja se još naziva i *teorijom objektivnog (inherentnog) subjektiviteta* i čiji je rodonačelnik norveški pravnik Finn Sejersted (*Finn Seyersted*), međunarodna organizacija ima subjektivitet dok god ima vlastitu volju, različitu od volje svojih članica.⁶² Ovakav subjektivitet se naziva objektivnim jer ne zavisi od volje država članica, već proističe iz opšteg međunarodnog prava. Naime, prema Sejerstedu subjektivitet međunarodnih organizacija prati subjektivitet država: čim jedan entitet pravno postoji, tj. ispunjava zahteve za ustanovljavanjem koje međunarodno pravo postavlja, taj entitet ima međunarodnopravni subjektivitet. U slučaju država to je sticanje državnosti (*statehood*), a u slučaju organizacija, Klabersovim rečnikom rečeno, to je sticanje *organizationhood*,⁶³ za šta je neophodno posedovanje vlastite volje.

Naravno, ovde se postavlja pitanje koliko je posedovanje te vlastite volje pravna fikcija, a koliko je realnost. Da li se u slučaju kada organizacija ne može većinom glasova da donosi odluke koje obavezuju njene članice može govoriti o postojanju vlastite volje? Neki smatraju da ne može, jer jednoglasne obavezujuće odluke zapravo predstavljaju volju samih članica.⁶⁴ Međutim, način donošenja odluka u jednoj organizaciji ne mora biti jedini parametar postojanja njene vlastite volje. Odras volje organizacije jeste i nedonošenje neke odluke. Uzmimo za primer slučaj u kome organizacija (koja donosi obavezujuće odluke jednoglasno) ne usvoji neku odluku zbog protivljenja samo jedne države. U ovom slučaju se ne bi moglo reći da je volja organizacije zapravo zbir volja njenih članica. Logički bi bilo neodrživo tvrditi da u jednoj situaciji organizacija ima vlastitu volju različitu od zbira volja država članica (u slučaju neusvajanja odluke zbog protivljenja neke države), a u drugoj da je njena volja samo puki zbir volja njenih članica (u slučaju jednoglasnog usvajanja neke odluke). Međunarodna organizacija ili ima ili nema svoju vlastitu volju.

Na značajniji problem s pravilom koje objektivna teorija međunarodnopravnog subjektiviteta organizacije nameće ukazao je Klabers, uočavanjem da ono negira jednu suštinsku stvar – nameru osnivača organizacije. Time ovo pravilo sebe izdiže na nivo pravila *jus cogens*.⁶⁵ Naime, ako osnivači žele da organizacija nema međunarodnopravni subjektivitet, onda se to mora poštovati. Njihova namera ne može biti odbačena prime-

MENT_ESTABLISHING_ADB_JULY2002_EN.DOC. 6. februar 2011. Vidi više u Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 978, st. 1565, fn. 7 i Klabbers, *op. cit.*, str. 48, fn. 43.

62 Vidi Finn Sejersted, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, 34 Nordisk Tidsskrift for International Ret 1 (1964).

63 Klabbers, *op. cit.*, str. 49.

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

nom nekog opšteg pravila međunarodnog prava koje kaže da međunarodne organizacije imaju međunarodnopravni subjektivitet bez obzira na to šta je namera osnivača.⁶⁶

Treća škola mišljenja zastupa teoriju *impliciranog subjektiviteta*, koja počiva na savetodavnom mišljenju MSP u slučaju *Odštete za povrede pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija* (nadalje: *Odštetni zahtevi UN*).⁶⁷ Prema toj teoriji, jedna međunarodna organizacija ima subjektivitet onda kada joj je on dat bilo eksplicitno u osnivačkom aktu, bilo implicitno, jer bez njegovog postojanja ona ne može ispuniti svoju funkciju. Ova teorija (za razliku od teorije objektivnog subjektiviteta koja smatra da organizacije imaju izvorni subjektivitet baš kao i države) stoji na stanovištu da je subjektivitet međunarodnih organizacija izveden.⁶⁸

U slučaju *Odštetni zahtevi UN*, MSP je zaključio da samo države poseduju celovitost međunarodnih prava i obaveza prema međunarodnom pravu, a da prava i obaveze međunarodnih organizacija zavise od njihove svrhe i funkcije, određenih ili impliciranih u osnivačkom ugovoru i razvijenih u praksi.⁶⁹

Naime, na osnovu Povelje UN i prakse koja je iz nje proistekla, MSP je u savetodavnom mišljenju *Odštetni zahtevi UN* stao na stanovište da se htelo

da Organizacija [UN] vrši i uživa, i [da] ona zaista vrši i uživa, funkcije i prava koja je jedino moguće objasniti na osnovu posedovanja velike mere međunarodnog subjektiviteta i sposobnosti da se dejstvuje na međunarodnom nivou.⁷⁰

66 *Ibid.*

67 Vidi savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde u slučaju *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, *ICJ Reports 1949*, str. 174; dostupno na adresi <http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>. 28. januar 2011. (nadalje: *Reparation case*), str. 179.

68 Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 979, st. 1565.

69 *Reparation case, op. cit.*, str. 179–180. Takođe, Konvencija o ugovorima između međunarodnih organizacija i država i međunarodnih organizacija potvrđuje da organizacije nemaju ovlašćenja kakva imaju države, već da njihova ovlašćenja da zaključuju međunarodne ugovore zavise od pravila organizacije – osnivačkog ugovora, odluka i preporuka organizacije i njene prakse (vidi član 2. stav 1(j) i član 6. Konvencije, UN dok. A/CONF.129/15). Ova konvencija još nije stupila na snagu (Srbija je među zemljama koje je nisu ratifikovale), međutim, to ne znači da neka pravila koja sadrži ne predstavljaju odraz međunarodnog običajnog prava. Konvencija je dostupna na adresi http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf. 10. januar 2011.

70 Prevod autora. U originalu: „[T]he Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane.“ *Reparation case, op. cit.*, str. 179.

Potom je MSP zaključio da je UN „subjekt međunarodnog prava i da je sposobna da ima međunarodna prava i obaveze, i da ima sposobnost da štiti svoja prava pokrećući međunarodne pravne zahteve“.⁷¹ Uz to, Sud je stao na stanovište da je za posedovanje međunarodnopravnog subjektiviteta UN irelevantno da li ih nečlanice priznaju.⁷²

Iz mišljenja Suda u slučaju *Odštetni zahtevi UN* može se zaključiti da je traganje za značenjem međunarodnopravnog subjektiviteta zatočeno u okvirima jednog začaranog kruga. Naime, s jedne strane, međunarodnopravni subjektivitet se definiše kao sposobnost da se bude nosilac prava i obaveza. S druge strane, onda kada je organizacija nosilac prava i obaveza ona ima međunarodnopravni subjektivitet. Iz ovog proizlazi kao da međunarodno pravo priznaje sposobnost delanja onom entitetu koji već ima takvu sposobnost na međunarodnom nivou.⁷³

Mnogi autori su, na osnovu mišljenja MSP u slučaju *Odštetnih zahteva UN*, izvodili objektivne kriterijume koji određuju kada jedna međunarodna organizacija ima međunarodnopravni subjektivitet. To bi bili zahtevi da organizacija predstavlja (1) udruženje država koje ima zakonite ciljeve i koje ima bar jedan organ koji nije potčinjen nečijoj volji do zajedničkoj volji onih koji taj organ čine; i da postoji (2) razlika između organizacije i njenih članova u odnosu na prava, dužnosti, ovlašćenja i odgovornosti na međunarodnom nivou i da je bila namera da organizacija ima ova prava, dužnosti, ovlašćenja i odgovornosti.⁷⁴

III.2.2. Određenje međunarodnopravnog subjektiviteta organizacija iz Nacrta članova o odgovornosti MO

U komentarima člana 2, povodom međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodne organizacije, ILC je najpre naglasila da posedovanje međunarodnopravnog subjektiviteta ne zavisi od postojanja takve odredbe u osnivačkom aktu, kojom bi se zapravo predviđala obaveza članica da priznaju subjektivitet organizaciji u domaćem pravnom poretku.⁷⁵ Kao što

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*, str. 185.

73 Vidi Brownlie, *op. cit.*, str. 57 i Clapham, *op. cit.*, str. 64. Ova cirkularnost definicije se vidi i iz komenara Austrije, vidi *2011 Comments: Governments, op. cit.*, str. 9.

74 Amerasinghe, *op. cit.*, str. 83–84. Za slično određene objektivne kriterijume vidi i M. Rama Montaldo, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, 44 *British Yearbook of International Law* 111 (1970), str. 154–155.

75 Komentar na član 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 46, st. 7. ILC je konkretno pomenula član 104. Povelje UN koji kaže „Organizacija uživa na teritoriji svakog svog člana onu pravnu sposobnost koja joj je potrebna da vrši svoje funkcije i postiže svoje ciljeve.“ *Prevod Šahović–Babović*, reprodukovano u Hadži-Vidanović–Milanović (ur.),

je izvestilac Gaja napisao u svom izveštaju, postojanje subjektiviteta prema domaćem pravnom poretku ne ukazuje na njegovo postojanje prema međunarodnom pravnom poretku i obratno.⁷⁶

Potom ILC primećuje da se postojanje međunarodnog pravnog subjektiviteta organizacije može ocenjivati na različite načine: dok jedni smatraju da je međunarodni subjektivitet organizacije impliciran postojanjem neke međunarodne obaveze za tu organizaciju, drugi njegovo postojanje uslovljavaju dodatnim zahtevima, koje pak ILC ne pominje.⁷⁷ Odmah zatim ILC prelazi na razmatranje prakse MSP, za koju kaže da nije identifikovala neke posebne zahteve kojima bi se uslovljavalo postojanje međunarodnog subjektiviteta organizacija.⁷⁸ Ovaj zaključak ILC bazira se na delovima savetodavnih mišljenja MSP u slučaju Tumačenje ugovora od 25. marta 1951. između Svetske zdravstvene organizacije i Egipta (nadalje: Tumačenje ugovora od 25. marta 1951)⁷⁹ i slučaju Zakonitost upotrebe nuklearnog oružja države u oružanom sukobu (nadalje: Zakonitost upotrebe nuklearnog oružja).⁸⁰

U komentarima na član 2. Nacrta članova o odgovornosti MO⁸¹ citiran je sledeći deo mišljenja u slučaju *Tumačenje ugovora od 25. marta 1951*:

[m]eđunarodne organizacije su subjekti međunarodnog prava i kao takve su vezane obavezama koje im nameću opšta pravila međunarodnog prava, prema njihovim osnivačkim aktima i međunarodnim ugovorima čija su ugovorna strana.⁸²

op. cit., str. 60. U originalu: „The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.“ U vezi s tim članom vidi i komentar Ignaz Seidl-Hohenveldern–Karin Rudolph u: Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, Oxford University Press (2. izdanje, 2002), str. 1302–1306.

76 Vidi *Spec. Rapporteur – First Report*, *op. cit.*, str. 10, st. 18.

77 *ILC Report 2009*, *op. cit.*, str. 46, st. 8.

78 *Ibid.*

79 *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt*, Advisory Opinion of 20 December 1980, *ICJ Reports 1980*, str. 73; dostupno na adresi <http://www.icj-cij.org/doCKET/files/65/6303.pdf>. 28. januar 2011. (nadalje: *Interpretation of the Agreement WHO/Egypt case*).

80 *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion of 8 July 1996, *ICJ Reports 1996*, str. 66; dostupno na adresi <http://www.icj-cij.org/doCKET/files/93/7407.pdf>. 1. februar 2011. (nadalje: *Legality of Nuclear Weapons*), str. 78.

81 *ILC Report 2009*, *op. cit.*, str. 47, st. 8.

82 Prevod autora. U originalu: „International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligation incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties“. *Interpretation of the Agreement WHO/Egypt case*, *op. cit.*, str. 89–90, st. 37.

Potom je citirana rečenica iz mišljenja u slučaju *Zakornost upotrebe nuklearnog oružja* koja kaže:

Sud skoro da ne mora da pominje da su međunarodne organizacije subjekti međunarodnog prava koji, za razliku od država, ne poseduju opštu nadležnost.⁸³

Iako je primetila da se može tvrditi da citirane rečenice odražavaju stav MSP samo povodom specijalizovane agencije UN (konkretno Svetske zdravstvene organizacije), ILC je zaključila da ovaj sud ima liberalno shvaćanje u pogledu postojanja međunarodnog subjektiviteta međunarodne organizacije.⁸⁴

Nadalje, oslanjajući se na ove citirane rečenice, a posebno na savetodavno mišljenje MSP u slučaju *Odštetni zahtevi UN*,⁸⁵ ILC je zaključila da se

[...] čini da je Sud bio pobornik stava da kada postoji pravni subjektivitet organizacije, to je onda 'objektivan' subjektivitet. Tako, ne bi bilo neophodno ispitivati da li je oštećena država priznala pravni subjektivitet međunarodne organizacije pre razmatranja da li međunarodna organizacija može biti međunarodno odgovorna prema ovom nacrtu članova.⁸⁶

Zahtev da međunarodna organizacija ima međunarodnopravni subjektivitet Komisija dopunjuje atributom „vlastiti.“⁸⁷ Naime, da bi mogla

83 Prevod autora. U originalu: „The Court need hardly point out that international organizations are subjects of international law which do not, unlike States, possess a general competence.“ *Legality of Nuclear Weapons case, op. cit.*, str. 78, st. 25.

84 *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 47, st. 9. S ovim stavom se složila Irska, vidi UN dok. A/C.6/62/SR.18, st. 90. U usvajanju preliminarne komentara člana 2, ovaj stav (9) je sadržao još jednu rečenicu: „S druge strane organizacija koja postoji samo na papiru ne može smatrati kao da poseduje 'objektivni' pravni subjektivitet prema međunarodnom pravu.“ Vidi komentar na član 2, *ILC Report 2003, op. cit.*, str. 42, st. 9. Međutim, ILC ga je mudro isključila iz prve usvojene verzije komentara člana 2. Nacrta članova o odgovornosti MO, jer nije jasno na koji način bi organizacija koja „postoji samo na papiru“ uopšte mogla da počini protivpravni akt. U vezi s tim vidi izjavu Holandije na Šestom komitetu, UN dok. A/C.6/58/SR.14, str. 8, st. 41.

85 Vidi *Reparation case, op. cit.*, str. 185.

86 Prevod autora. U originalu: „[T]he Court appeared to favour the view that when legal personality of an organization exists, it is an 'objective' personality. Thus, it would not be necessary to enquire whether the legal personality of an organization has been recognized by an injured State before considering whether the organization may be held internationally responsible according to the present draft articles.“ Vidi komentar na član 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 47, st. 9. Inače, ovaj stav je više obradio izvestilac Gaja, vidi *Spec. Rapporteur – First Report, op. cit.*, st. 19, str. 11.

87 ILC je naglasila da postojanje odvojenog međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodne organizacije ne isključuje mogućnost da se jedan protivpravni akt pripiše kako organizaciji tako i njenim članicama.

biti odgovorna na međunarodnom planu, organizacija mora biti „različita od svojih članica“.⁸⁸ Ovaj zahtev je postavio Institut za međunarodno pravo (*Institut de Droit International*) u tekstu koji je usvojio povodom pitanja pravnih posledica za države članice zbog neispunjavanja obaveza međunarodne organizacije prema trećim licima.⁸⁹



Na osnovu zaključaka ILC, zasnovanih na delovima pomenutih savetodavnih mišljenja MSP o međunarodnopravnom subjektivitetu međunarodne organizacije iz člana 2(a) Nacrta članova o odgovornosti MO, mogu se izvesti dva važna zaključka.

(1) Izgleda kao da ILC sugeriše da „sve međunarodne organizacije poseduju međunarodnopravni subjektivitet *ipso facto*“.⁹⁰

88 Komentar na član 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 47, st. 10. Specijalni izvestilac Gaja je u svojoj definiciji upućivanje na posedovanje međunarodnopravnog subjektiviteta uobličio kroz zahtev da organizacije svoje funkcije javne vlasti vrše „u vlastitom svojstvu“. *Spec. Rapporteur – First Report, op. cit.*, str. 18, st. 43. Pozivajući se na savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde u slučaju *Odštetni zahtevi UN*, stao je na stanovište da se onda kada organizacija ima dovoljnu nezavisnost od svojih članica može govoriti o „objektivnom međunarodnopravnom subjektivitetu“. Vidi *ibid.*, st. 19, str. 11. Za kritiku ovog mišljenja i stava koju je zauzela ILC vidi: Mendelson, *op. cit.*, str. 381–389, posebno fn. 55. na str. 385. O „objektivnom“ međunarodnopravnom subjektivitetu biće više reči.

89 Vidi čl. 1. i 3. Rezolucije Instituta za međunarodno pravo u: Institut de Droit International, *The Legal Consequences for Members States of the Non-fulfilment by International Organization of their Obligation toward Third Parties*, 66 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1996), Vol. II, str. 445.

90 Mendelson, *op. cit.*, str. 382. Tako, na primer, u doktrini postoje sporenja oko međunarodnopravnog subjektiviteta OEBS. Vidi Miriam Shapiro, *Current Development: Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation*, 89 *American Journal of International Law* 631 (1995) i M. Wenig, *The Status of the OSCE under International Law – Current Status and Outlook*, 3 *OSCE Yearbook* 367 (1997). Cf. Ignaz. Seidl-Hohenveldern, *Internationale Organisationen aufgrund von soft law*, Ulrich Beyerlin et al. (ur.), *Recht Zwischen Umbruch und Bewahrung: Festschrift für Rudolf Bernhard*, Springer (1995), str. 229. Na ovo je ukazao OEBS u svojim komentarima na prvi nacrt članova o odgovornosti međunarodnih organizacija koji je usvojila ILC. Vidi *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 63rd Session (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011), *United Nations General Assembly*, 17. februar 2011, UN dok. A/CN.4/637, dostupno na adresi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/233/27/PDF/N1123327.pdf?OpenElement> 8. maj 2011, odeljak II.B.2, str. 18. Stoga je izvestilac Gaja savetovao da se u komentar člana 2. unese rečenica koja će ukazati na to da je ovo pitanje u pogledu OEBS-a kontroverzno. Vidi International Law Commission, *Eighth Report on Responsibility of International Organizations by Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, UN dok. A/CN.4/640 (14. mart 2011),

Pomenuta savetodavna mišljenja MSP ticala su se konkretnih univerzalnih organizacija opšteg članstva (UN i Svetska zdravstvena organizacija) ali ih je ILC izdigla na nivo opšteg pravila primenljivog na sve druge međunarodne organizacije. Iz toga se može zaključiti da svaka međunarodna organizacija svojim ustanovljavanjem stiče međunarodnopravni subjektivitet, što bi bilo pogrešno. Naime, pitanje međunarodnopravnog subjektiviteta je činjenično pitanje⁹¹ i ima se utvrđivati od slučaja do slučaja. Dakle, ILC se može uputiti najviše zamerki vezanih za nedavanje bilo kakvih smernica za utvrđivanje da li neka međunarodna organizacija poseduje međunarodnopravni subjektivitet ili ne. Oslanjanje na mišljenja MSP u slučajevima vezanim za univezalne organizacije opšteg članstva (UN i SZO) može biti vodilja – druge prakse i nema – ali ne i osnov za uopštavanje odgovora na pitanje međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodne organizacije.

Na problematičnost ovih stavova ukazao je Mendelson, ali iz drugog ugla. On je, naime, smatrao da postoji jedna mnogo značajnija primedba oličena u tome što je ILC citirane delove savetodavnih mišljenja u slučajevima *Tumačenje ugovora od 25. marta 1951.* i *Zakonitost upotrebe nuklearnog oružja* stavila u kontekst međunarodnopravnog subjektiviteta i pitanja „objektivnog“ međunarodnopravnog subjektiviteta. Naime, zaključci koje je MSP u njima izneo ticali su se sasvim drugih pitanja (međunarodnih obaveza organizacije i ograničene nadležnosti organizacija).⁹² Čini se da

dostupno na adresi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/261/95/PDF/N1126195.pdf?OpenElement>. 8. maj 2011 (nadalje: *Spec. Rapporteur – Eighth Report*), st. 16, str. 8.

91 Vidi i Gerald G. Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals*, 29 *British Yearbook of International Law* 1 (1952), str. 4.

92 Mendelson, *op. cit.*, str. 385. Mendelson ovako gradi svoj stav:

(1) MSP je zaključak iz citiranog stava 37. savetodavnog mišljenja u slučaju *Tumačenje ugovora od 25. marta 1951.* dao povodom odgovora na tvrdnje da „međunarodne organizacije imaju neki oblik apsolutnog ovlašćenja da odlučuju i, ako je to potrebno, promene lokaciju svojih sedišta ili regionalnih kancelarija“ (*Interpretation of the Agreement WHO/Egypt case, op. cit.*, str. 89–90, st. 37). MSP je prvo citirao svoje ranije mišljenje u slučaju *Odštetni zahtevi UN* u kome je naglasio da UN nisu neki oblik „super-države,“ te da organizacije nemaju slobodu veću od država, koje su vezane svojim međunarodnim obavezama i nakon toga sledi zaključak koji je ILC citirala u svom komentaru člana 2. Stoga Mendelson zaključuje da je MSP taj zaključak dao u kontekstu pitanja međunarodnih obaveza organizacije, a ne u kontekstu njenog međunarodnopravnog subjektiviteta i njegove „objektivnosti“.

(2) Citirana rečenica iz savetodavnog mišljenja u slučaju *Zakonitost upotrebe nuklearnog oružja (Legality of Nuclear Weapons case, op. cit.*, str. 78, st. 25) takođe ima drugačiji kontekst od onog koji proizlazi iz komentara člana 2. ILC. Naime, u davanju odgovora na pitanje da li Svetska zdravstvena organizacija ima ovlašćenje da traži savetodavno mišljenje, MSP se osvrnuo na načelo specijalnosti (*principle of speciality*) i na činjenicu

iz Mendelsonovog pristupa proizlazi da se citirani delovi savetodavnih mišljenja MSP u ovim slučajevima ne bi mogli koristiti ni u svrhe ukazivanja na međunarodnopravni subjektivitet SZO, što bi bilo neprihvatljivo. Naime, ovi „drugačiji konteksti,“ na koje Mendelson ukazuje (u kojima je MSP rekao nešto o organizaciji kao subjektu međunarodnog prava) nisu potpuno izvan opšteg konteksta pitanja međunarodnopravnog subjektiviteta organizacije. Stoga, izgleda da glavni problem ipak leži u tome što se stavovi izrečeni o organizacijama univerzalnog karaktera (kakve su UN ili SZO) izdižu na nivo opštih pravila za sve međunarodne organizacije.

(2) ILC podržava koncept „objektivnog“ subjektiviteta svake međunarodne organizacije, koji ne zahteva priznanje država nečlanica. Međutim, ova tvrdnja se može vezati samo za UN. Savetodavno mišljenje MSP u slučaju *Odštetni zahtevi UN* kaže da je:

[p]itanje [...] da li Organizacija ima sposobnost da podnese odštetni zahtev protiv tužene države [...] ili [...] tužena država, koja nije članica, opravdano ulaže prigovor da Organizacija [UN] nema sposobnost podnošenja međunarodnih odštetnih zahteva. Mišljenje Suda o ovom pitanju je da su pedeset država, koje predstavljaju veliku većinu članica međunarodne zajednice, imale ovlašćenje, u skladu s međunarodnim pravom, da ustanove entitet koji poseduje *objektivni međunarodnopravni subjektivitet*, i to ne samo onakav subjektivitet koji one jedine priznaju, zajedno sa sposobnošću podnošenja međunarodnopravnih zahteva“ [kurziv moj].⁹³

Iz relevantog dela mišljenja MSP jasno proizlazi zaključak o objektivnom međunarodnopravnom subjektivitetu samo u odnosu na UN. Utoliko se zaključak koji ILC izvodi nekima može činiti problematičnim jer ne odlikava stanje u međunarodnom pravu.⁹⁴

da organizacije imaju samo ona ovlašćenja koja izričito ili implicitno proizlaze iz njihovih osnivačkih ugovora. Onda sledi rečenica koju je ILC citirala. Prema Mendelsonovom mišljenju, ona je data u kontekstu opšte nadležnosti država i ograničene nadležnosti međunarodnih organizacija, ali opet ne u kontekstu njihovog međunarodnopravnog subjektiviteta a posebno ne „objektivnosti“ subjektiviteta. *Ibid.*

93 Prevod autora. U originalu: „[t]he question is whether the Organization has capacity to bring a claim against the defendant State [...] or whether [...] the defendant State, not being a member, is justified in raising the objection that the Organization lacks the capacity to bring an international claim. On this point, the Court’s opinion is that fifty States, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality, and not merely personality recognized by them alone, together with capacity to bring international claims.“ *Reparation case, op. cit.*, str. 185.

94 Na to je ukazala Kina na Šestom komitetu GS UN, UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 50, str. 9–10. Vidi i Mendelson, *op. cit.*, str. 389.

Mnogi autori smatraju da zatvorene međunarodne organizacije imaju međunarodnopravni subjektivitet samo u odnosu na članice, kao i u odnosu na nečlanice koje su ih eksplicitno ili implicitno priznale.⁹⁵ Dakle, on ne postoji u odnosu na države nečlanice koje datu organizaciju ne priznaju.⁹⁶ Ove stavove ILC u komentaru uopšte nije razmatrala, dok je izvestilac Gaja u jednoj rečenici ukazao na to da ih ne smatra logičkim preduslovom postojanja međunarodnopravnog subjektiviteta.⁹⁷

Stoga, na osnovu komentara člana 2. samo možemo zaključiti da je stav ILC da međunarodni subjektivitet neke zatvorene organizacije uopšte ne zavisi od priznanja tog subjektiviteta.

Iako se može argumentovano tvrditi da je priznavanje subjektiviteta neke međunarodne organizacije od strane država nečlanica u potpunosti irelevantno, te da postoje neki objektivni kriterijumi na osnovu kojih utvrđujemo posedovanje međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodne organizacije,⁹⁸ pitanje subjektiviteta u odnosu na nečlanice međunarodne organizacije zaslužuje veću pažnju ILC i podrobnije razmatranje.

Specijalni izvestilac Gaja je u odgovoru na komentare Austrije o Nacrtu članova o odgovornosti MO, u kojima je kritikovano odsustvo zahteva da država prizna subjektivitet organizacije,⁹⁹ dao određena objašnjenja. Priznajući da je pitanje priznanja subjektiviteta organizacije kontroverzno pitanje, Gaja nije smatrao da je njegovo razmatranje neophodno u izradi članova o odgovornosti međunarodnih organizacija. Naime, ako bi priznanje bilo suštinski element subjektiviteta međunarodne organizacije, Gaja smatra da bi onda organizacija bila odgovorna samo prema onim

95 Schermers–Blokker, *op. cit.*, st. 1568, str. 980. Vidi i Ignaz Seidl-Hohenveldern, Gerhard Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen, einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, Heymanns (7. izdanje, 2000), str. 52.

96 Mendelson daje primer nepriznavanja subjektiviteta Evropske zajednice (EZ) od strane zemalja sovjetskog bloka, sve dok EZ nije priznala Savet za uzajamnu ekonomsku pomoć (*Council for Mutual Economic Assistance – Comecon*), *op. cit.*, str. 387.

97 *Spec. Rapporteur – First Report, op. cit.*, str. 11, st. 19.

98 Organizacija treba da: (1) predstavlja udruženje država osnovano u zakonite ciljeve s bar jednim organom koji nije podvrgnut ničijoj volji do zajedničkoj volji onih koji taj organ čine; a pri tom mora i da (2) postoji namera da organizacija ima prava, dužnosti, ovlašćenja i odgovornosti na međunarodnom nivou, kao i postojanje razlike između organizacije i njenih članova u vezi s njima. Vidi Amerasinghe, *op. cit.*, str. 83–84. Vidi i Manuel Rama Montaldo, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, 44 *British Yearbook of International Law* 111 (1970), str. 154–155.

99 Vidi izjave na Šestom komitetu UN dok. A/C.6/61/SR.13, st. 36 i A/C.6/63/SR.18, st. 83. Vidi i komentare Kine (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 50) i Evropske komisije (UN dok. A/CN.4/582, odeljak II.j), koje su takođe dale određeni značaj zahtevu priznanja subjektiviteta međunarodne organizacije.

državama koje su je priznale, dok bi članice preuzimale odgovornost prema državama koje organizaciju nisu priznale.¹⁰⁰ Nadalje, Gaja kaže da se „zahtev za priznavanjem neće primenjivati kada se može reći da postoji objektivni međunarodnopravni subjektivitet organizacije.“¹⁰¹

Ovakav stav je prihvatljiv i valjalo bi ga uključiti u komentare člana 2(a) Nacrta članova o odgovornosti MO. Međutim, ILC to nije učinila. Naime, iz Gajine izjave najpre proizlazi da sve međunarodne organizacije ipak nemaju objektivni međunarodnopravni subjektivitet, dok u komentarima člana 2(a) i dalje stoji da imaju. Potom, Gaja ukazuje na to da čak i onda kada se smatra da nepriznavanje neke međunarodne organizacije od strane određene države ne utiče na međunarodnopravni subjektivitet organizacije, ono je ipak relevantno za utvrđivanje njene međunarodne odgovornosti. Naime, ako oštećena država, iz bilo kojih pobuda, ne priznaje i ne želi da prizna međunarodnopravni subjektivitet organizacije koja je prekršila neku svoju međunarodnu obavezu, onda se neće ni pozivati na odgovornost organizacije koju ne smatra subjektom međunarodnog prava, već će se pozivati na odgovornost država članica organizacije, na osnovu pravila iz Nacrta članova o odgovornosti država.¹⁰² Moguć je i drugačiji scenario: zahtev oštećene države za odgovornošću međunarodne organizacije čiji subjektivitet do juče nije priznavala može imati efekat implicitnog, priznanja *de facto*.¹⁰³ Kako smo videli, komentar člana 2(a) ILC kaže nešto sasvim drugo – da nije „neophodno ispitivati da li je oštećena država priznala pravni subjektivitet međunarodne organizacije pre razmatranja da li međunarodna organizacija može biti međunarodno odgovorna prema ovom nacrtu članova.“¹⁰⁴ Stoga smatramo da bi mišljenje koje je Gaja dao valjalo uključiti u komentare člana 2(a) kako bi Nacrt članova o odgovornosti MO po pitanju objektivnog međunarodnopravnog subjektiviteta organizacije odredio svoj stvarni domet.

100 Vidi *Spec. Rapporteur – Seventh Report, op. cit.*, str. 5, st. 13.

101 *Ibid.*

102 Pitanje je da li bi oštećena država mogla da pokaže da postoji odgovornost članica u skladu s načelima iz člana 2. Nacrta članova o odgovornosti država, *supra* fn. 56. Takođe, valja napomenuti da budući da ne priznaje subjektivitet organizacije koja je počinila protivpravni akt, ona ne bi mogla da koristi pravila iz petog dela Nacrta članova o odgovornosti MO, koji predviđaju odgovornost države u vezi s aktom organizacije.

103 Isti je slučaj i sa državama – ako bi oštećena država preduzela neke od koraka koje predviđa treći deo Nacrta članova o odgovornosti država (koji se bavi pozivanjem na odgovornost države), moglo bi se tvrditi da takav postupak predstavlja priznanje države *de facto*.

104 Vidi *supra* fn. 86.

III.3. TREĆI ELEMENT: KO MOGU BITI ČLANOVI MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

ILC je smatrala da definicija za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO treba da sadrži i element koji bi ukazivao na to ko mogu biti članovi organizacije. U uobličavanju ovog elementa definicije, ILC je želela da prihvati postojeći trend u praksi, tj. postojanje međunarodnih organizacija s mešovitim članstvom. Tako je predvidela da se organizacijama za potrebe članova o odgovornosti MO, smatraju i one koje, pored država, za članice imaju i druge entitete. To mogu biti međunarodne organizacije, teritorije ili privatni entiteti.¹⁰⁵ Ovakav stav podržao je veliki broj država, smatrajući ga „odrazom realnosti“.¹⁰⁶ Samo su neke države izrazile težnje da se Nacrt članova odnosi samo na organizacije čije su članice države.¹⁰⁷

- 105 Vidi gore deo II.1.3. i Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 54–59, st. 75–84. Tako je, na primer, Evropska unija (tada Evropska zajednica) 1. januara 1995, postala članica Svetske trgovinske organizacije, Namibija nije bila nezavisna država kada je postala punopravni član različitih međunarodnih organizacija (npr. MOR), a Palestina (koju predstavlja Palestinska oslobodilačka organizacija) članica je Arapske lige, *id.*, str. 51, st. 75. Statut Svetske turističke organizacije (STO) predviđa da „punopravni članovi“ mogu biti države (član 5), „članovi saradnici“ – teritorija ili grupe teritorija (član 6), a „pridruženi članovi“ – međunarodne organizacije, kako vladine tako i nevladine, kao i „privredni subjekti i udruženja čije su aktivnosti u vezi s ciljevima STO ili spadaju u njenu nadležnost“ (član 7). Statut STO je dostupan na adresi <http://www.unwto.org/aboutwto/statutes/en/pdf/statutes.pdf>. 23. januar 2010. ILC je naglasila da će prisustvo drugih entiteta biti značajno samo u pogledu u kome može da utiče na odgovornost država (kao članica) ili međunarodnih organizacija, koje jedine potpadaju pod obuhvat članova o odgovornosti međunarodnih organizacija (član 1. st. 1. i 2. Nacrta). Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 49, st. 14.
- 106 Kako je izjavila Grčka na Šestom komitetu GS UN (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 11). Vidi slične stavove u izjavama Bugarske (UN dok. A/C.6/58/SR.20, st. 62), Čilea (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 17), Indije (UN dok. A/C.6/58/SR.16, st. 66), Mađarske (UN dok. A/C.6/58/SR.21, st. 6), Meksika (UN dok. A/C.6/58/SR.21, st. 47), Pakistana (UN dok. A/C.6/58/SR.16, st. 6), Sijera Leonea (UN dok. A/C.6/58/SR.21, st. 25), Švajcarske (UN dok. A/C.6/60/SR.13, st. 41), Venecuele (UN dok. A/C.6/58/SR.21, st. 20). Francuska je, iako se složila s definicijom, predložila sledeću formulaciju: „Međunarodna organizacija se sastoji od država i može u svoje članstvo uključivati i druge entitete“ (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 55). Španija se priklonila duhu formulacije koju je dala Francuska i predložila je da definicija međunarodne organizacije sadrži referencu „međunarodna organizacija osnovana od strane država koju u osnovi čine države“ (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 38). Izvestilac Gaja je smatrao da predloži formulaciju koje su dale Francuska i Španija zapravo odražavaju tekst člana 2. i da stoga nije sigurno da bi poboljšali njegovu formulaciju. Vidi *Spec. Rapporteur – Seventh Report, op. cit.*, str. 4, fn. 9.
- 107 Vidi komentare Argentine (UN dok. A/C.6/60/SR.12, st. 79), Izraela (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 19), Kine (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 49 i 51) i Kube (UN dok. A/C.6/59/SR.23, st. 24). Dvojbe u vezi s tim je izrazila Ruska Federacija (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 29). Vidi i komentare Salvadora (UN dok. A/C.6/60/SR.13, st. 65).

Iz komentara člana 2(a) ne vidi se šta ILC podrazumeva pod pojmom „članica,“ niti ukazuje da u jednoj međunarodnoj organizaciji mogu postojati različite kategorije članstva. Da bi se ispitala posledice ovakvog pristupa, najpre je potrebno ukratko predstaviti pojam „članstva“ u međunarodnoj organizaciji i ukazati na njegove različite kategorije.

III.3.1. Opšta razmatranja članstva u međunarodnim organizacijama

Iz članstva u međunarodnoj organizaciji proizlaze određena prava i dužnosti.¹⁰⁸ Osnovno pravo članica je da učestvuju u radu organizacije, a, s druge strane, njihova obaveza je da savesno sprovedu odluke organizacije.¹⁰⁹ Ako članica ne ispunjava svoje članske obaveze prema organizaciji, organizacija može sprovesti određene mere, od ograničenja nekih od članskih prava (suspenzije) do isključivanja.¹¹⁰

Najvažnije članice međunarodnih organizacija su svakako države, kako one koje su njeni osnivači, ali i one koje se kasnije pridruže ili su u nju primljene. Pravilo da samo države mogu biti članice organizacije, bez obzira na to da li je to osnivačkim ugovorom predviđeno ili ne, pretpostavlja se kod svake organizacije.¹¹¹ Izuzeci od ovog pravila moraju biti izričito predviđeni osnivačkim ugovorom. Ti izuzeci uključuju kako entitete koji nemaju sva obeležja države (teritorije koje nisu nezavisne države) tako i druge međunarodne organizacije.

Postoji više kategorija članstva u međunarodnim organizacijama.

(1) *Punopravne članice (full members)* učestvuju u punom obimu članskih prava u svim aktivnostima organizacije. Većina osnivačkih ugovora međunarodnih organizacija sadrži odredbe koje izričito predviđaju da samo *države* mogu biti punopravne članice.¹¹² Osnivački ugovori no-

108 Ratifikacijom osnivačkog akta organizacije članice prihvataju prava i obaveze koje proističu iz njega. Vidi Henry G. Schermers, *International Organizations-Membership* u: R. Bernhardt (ur), *op. cit.*, str. 1322.

109 Dimitrijević et al., *op. cit.*, str. 110.

110 Vidi više u: Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 910–974, st. 1444–1558.

111 Dimitrijević–Račić, *op. cit.*, str. 87.

112 Vidi čl. 3. i 4. Povelje UN. Vidi član 4. Statuta Saveta Evrope, dostupno na adresi <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/001.htm>. 12. februar 2011; član 4. Povelje Organizacije američkih država, dostupno na adresi <http://www.oas.org/juridico/english/charter.html>. 12. februar 2011. itd. Iako osnivački ugovori nekih organizacija predviđaju da samo države mogu biti njihove članice, u praksi se događalo da teritorije koje nisu nezavisne ipak postanu članice. Na primer, Indija i Filipini su 1945. primljeni u UN iako su nezavisnost stekli 1947. i 1946. Vidi Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 52, st. 76. Tako je i Palestina 1976. godine postala punopravna članica

vijih organizacija sadrže mogućnost punopravnog članstva drugih međunarodnih organizacija u njima.¹¹³ Pored država i drugih međunarodnih organizacija, punopravne članice međunarodnih organizacija mogu biti i teritorije koje nisu nezavisne države. Ovo je uglavnom slučaj u organizacijama koje se bave tehničkom saradnjom kakve su, na primer, Svetska meteorološka organizacija ili Opšta poštanska unija.¹¹⁴

(2) *Pridružene članice (associate members)* jesu ona kategorija članica koje mogu da učestvuju u radu organizacije ali nemaju pravo glasa u plenarnom organu.¹¹⁵ Istorijski je ovakav oblik članstva predviđen za zavisne teritorije (*non-selfgoverning territories*), koje su na taj način mogle da učestvuju u radu međunarodnih organizacija, ali da ne budu njene punopravne članice, što je bio status rezervisan samo za nezavisne države.¹¹⁶ Smanjenjem broja zavisnih teritorija, značaj pridruženog članstva opada, ali se i danas može naći u nekim organizacijama.¹¹⁷ U skorije vreme ovaj

Arapske lige uprkos tome što član 1. Ustava ove organizacije predviđa da to mogu biti samo nezavisne države. U tu svrhu je usvojen aneks Ustava, kako bi se ova situacija stavila u pravni okvir. S druge strane, nakon proglašenja Palestinske države, 1988. godine, zahtevi za punim članstvom u specijalizovanim agencijama UN (npr. Svetskoj zdravstvenoj organizaciji, Organizaciji za hranu i poljoprivredu, Međunarodnoj organizaciji rada, Unesku) bili su odbijeni. Vidi npr. studiju generalnog direktora Svetske zdravstvene organizacije o zahtevu za prijem u članstvo Palestine u ovu organizaciju, WHO dok. A43/3 (1990). Vidi i Frederick L. Kirgis, *Admission of „Palestine“ as a Member of a Specialized Agency and Withholding the Payment of Assessment in Response*, 84 *American Journal of International Law* 218 (1990).

113 Vidi npr. član 22. Okvirne konvencije o klimatskim promenama (1992), dostupno na adresi <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, 12. februar 2011. i član XIV, stav 1. Ustava Svetske trgovinske organizacije, dostupno na adresi http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm, 12. februar 2011. U slučajevima starijih organizacija, čiji su osnivački ugovori predviđali samo države kao članice, dolazilo je do izmena i dopuna osnivačkih ugovora kako bi se međunarodne organizacije mogle primiti u puno članstvo. Tako su usvojeni amandmani na Ustav Organizacije za hranu i poljoprivredu. O tome vidi više u Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 57–59, st. 82–84.

114 Za druge primere vidi Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 52, st. 76.

115 *Ibid.*, str. 114, st. 167. Dimitrijević–Račić, *op. cit.*, str. 104.

116 Vidi član 8. Ustava Svetske zdravstvene organizacije, dostupno na adresi http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd46/e-bd46_p2.pdf, 12. jun 2010; član 2. Ustava Uneska, dostupno na adresi <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf#page=7>, 13. januar 2011; član 9. Ustava Međunarodne organizacije za migracije, dostupno na adresi <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/constitution/lang/en>, 13. januar 2011; član 2. Ustava Organizacije za hranu i poljoprivredu, dostupno na adresi http://www.fao.org/docrep/010/k1713e/k1713e01.htm#P8_10, 13. januar 2011. itd.

117 Na primer, Svetska zdravstvena organizacija ima dva pridružena člana: Portoriko i Tokelau, dostupno na adresi http://www.who.int/whr/1998/en/whr98_annex.pdf, 22. januar 2011.

oblik članstva ili nešto što mu vrlo slični, koristi se za oslobodilačke pokrete ili za vlade u egzilu.¹¹⁸

(3) *Delimične članice (partial members)* jesu one koje nisu članice organizacije ali su punopravni članovi nekih njenih organa.¹¹⁹ Postojanje ovakvog statusa bilo je naročito korisno u praksi UN, gde je iz političkih razloga izostalo punopravno članstvo u organizaciji, ali je u radu određenih organa bilo korisno prisustvo država nečlanica.¹²⁰ Delimične članice imaju manja prava od punopravnih članica organizacije ali, s druge strane, imaju i manje obaveze.¹²¹

III.3.2. Određenje članstva u organizaciji iz Nacrta članova o odgovornosti MO

Najpre valja pomenuti da u elementu definicije međunarodne organizacije koji se odnosi na članstvo u organizaciji, ILC ne pravi razliku koja postoji između punopravnih članica, s jedne, i pridruženih/delimičnih članica, s druge strane.¹²² Ovo se čini kao vrlo relevantno pitanje, imajući u vidu mogućnost odgovornosti država članica za akte organizacije koju je ILC predvidela.¹²³ Holandija i Portugalija su u vezi s tim predložile ukazivanje na razliku između punopravnih članica i pridruženih članica.¹²⁴ Međutim, izvestilac Gaja je smatrao da oblik članstva ne utiče na defini-

118 Vidi primere u: Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 113, st. 166, fn. 290. i 291.

119 *Ibid.*, str. 116, stav 169. Inače, u Savetu Evrope se za ovaj oblik članstva koristi izraz „pridružene članice.“ Naime, pridružene članice u ovoj organizaciji imaju mogućnost punopravnog članstva u Parlamentarnoj skupštini, ali nemaju pravo učešća u njenom izvršnom organu, Komitetu ministara. Vidi član 5, dostupno na adresi <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/001.htm>. 13. januar 2011. To je bio slučaj sa Saveznom Republikom Nemačkom i Sarom sve do 1951. kada je SRN postala punopravni član SE, odnosno do 1957. kada je Sar prestao da bude odvojena teritorija. Od tada u SE nije zabeležen slučaj delimičnog članstva. *Ibid.*, str. 117, st. 170.

120 Tako su određene države postale članice Statuta Međunarodnog suda pravde, jednog od šest glavnih organa UN, pre nego što su postale članice UN. To je bio slučaj i sa Švajcarskom, Lihtenštajnom, Japanom i San Marinom, vidi UN dok. A/RES/91(I) (11. decembar 1946), UN dok. A/RES/363 (IV) (1. decembar 1949), UN dok. A/RES/805(VIII) (9. decembar 1953), UN dok. A/RES/806(VIII) (9. decembar 1953). Dostupno na adresi http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-3&chapter=1&lang=en. 24. januar 2011. Za druge primere vidi Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 116, st. 169.

121 Schermers–Blokker, *op. cit.*, str. 118, st. 172.

122 Ovo pitanje je pokrenuo i predstavnik Holandije u Šestom komitetu. Holandija je smatrala da odgovornost država u vezi s aktima organizacije treba ograničiti na države koje su punopravne članice organizacije. Vidi UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 42.

123 *ILC Report 2003, op. cit.*, str. 45, st. 14.

124 Vidi izjavu Portugalije (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 26) i Holandije (*supra* fn. 122).

ciju međunarodne organizacije već da se on tiče odgovornosti članica.¹²⁵ Dakle, onda kada postoje osnovi za odgovornost članica u vezi s aktima organizacije, tek tada kategorija članstva u organizaciji postaje relevantna. Jači razlozi svakako stoje u pogledu odgovornosti punopravnih članica (pošto one uživaju puni obim prava i obaveza prema organizaciji) od onih koji bi mogli da se istaknu za pridružene i delimične članice. Iz tih razloga je Holandija predlagala da se pravila o odgovornosti članica ograniče samo na punopravne članice. Međutim, imajući u vidu, na primer, da su delimične članice zapravo članice nekih organa organizacije, ne treba prenebregnuti mogućnost uticaja koji na izvršenje protivpravnog akta mogu imati kao takve, iako je ona čisto hipotetička.

Da bi jedna organizacija potpadala pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO, ona prema stavu ILC *mora* imati države kao članice.¹²⁶ Članstvo država u međunarodnim organizacijama može biti oličeno u učešću pojedinačnih državnih organa ili agencija.¹²⁷ Tako je ILC dala primer Unije emitera arapskih država (*Arab States Broadcasting Union*), kao organizacije koju čine pojedinačni državni organi i agencije, koja potpada pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO. Ova organizacija kao članice ima „organizacije emitera“, tj. državne radio i televizijske stanice.¹²⁸

Ilustrujući stav da samo međunarodne organizacije koje imaju države za članice potpadaju pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO, ILC je dala primer Zajedničkog bečkog instituta (*Joint Vienna Institute*), koji ne smatra međunarodnom organizacijom za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO, jer za članice ima samo međunarodne organizacije.¹²⁹ Međutim, u navođenju ovog primera, ILC se potkrala jedna faktička greška. Na nju je ukazao i Međunarodni monetarni fond (nadalje: MMF) u svom mišljenju o preliminarnom nacrtu člana 2. upućenom ILC.¹³⁰ Naime, Zajednički bečki institut je organizacija čija je članica, pored šest međuna-

125 Vidi *Spec. Rapporteur – Seventh Report, op. cit.*, str. 4, fn. 9.

126 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 48, st. 11.

127 *Ibid.*, st. 12.

128 *Ibid.* Vidi na adresi <http://www.asbu.net/www/en/doc.asp?mcat=2&mrub=6&msrub=41&dev=true>. 23. januar 2011.

129 Vidi fn. 49. u komentaru člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 48.

130 Vidi *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from Governments and International Organizations*, International Law Commission, 57th Session (2 May to 3 June and 4 July to 5 August 2005), *United Nations General Assembly*, 12 May 2005, UN dok. A/CN.4/556, dostupno na adresi <http://daccess-ods.un.org/TMP/5647506.11782074.html>, 17. januar 2011, (nadalje: *2005 Comments: Governments and International Organizations*), odeljak II.B, str. 12–13.

rodnih organizacija,¹³¹ i država Austrija.¹³² Uprkos tome, u konačnom usvajanju prvog Nacrta članova o odgovornosti država ostala je napomena u kojoj se navodi ova organizacija kao primer one koja ne potpada pod opseg Nacrta članova, jer je čine međunarodne organizacije.¹³³

Tako ovaj primer otvara nedoumice oko dva pitanja na koja je ukazao MMF. Prvo, da li organizacija koja se uglavnom sastoji od drugih međunarodnih organizacija, da bi potpadala pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO, mora da ima bar dve države za članice?¹³⁴ Drugo, zašto bi organizacije koje za članice imaju samo druge međunarodne organizacije bile isključene iz opsega Nacrta članova o odgovornosti?¹³⁵

Što se tiče prvog pitanja, najpre valja napomenuti da ILC koristi množinu u članu 2(a) kada govori o članstvu država u međunarodnoj organizaciji („međunarodne organizacije kao svoje članice, pored država, mogu uključivati i druge entitete“).¹³⁶ Tako se, s jedne strane, može zaključiti da organizacija mora imati bar dve države članice da bi potpadala pod definiciju iz člana 2(a) Nacrta članova o odgovornosti MO. S druge strane, korišćenje množine se može smatrati posledicom potrebe za konciznim uobličavanjem ove odredbe. Naime, ILC je najpre želela da u svoj opseg uključi klasične međunarodne organizacije (koje uglavnom čine države), a onda i mešovite organizacije (koje pored država članica imaju i druge entitete). Da bi obe vrste organizacija podvela pod istu odredbu, nužna je bila pomenuta upotreba množine.

Skorija praksa UN ukazuje na to da međunarodna organizacija može imati i jednu državu za članicu, što je slučaj sa Specijalnim sudom za Si-

131 Međunarodne organizacije koje su članice ove organizacije jesu: Banka za međunarodna poravnanja, Evropska banka za obnovu i razvoj, Međunarodna banka za obnovu i razvoj, Međunarodni monetarni fond, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj i Svetska trgovinska organizacija. Vidi na adresi <http://www.jvi.org/index.php?id=168#47>. 23. januar 2011.

132 Vidi na adresi <http://www.jvi.org/index.php?id=168#47>. 23. januar 2011. Vidi *Agreement for the Establishment of the Joint Vienna Institute*, 88 der Beilagen XXII. GP – Staatsvertrag – Übereinkommen Englisch (Normativer Teil). Autor je tekst ovog ugovora dobio ljubaznošću JVI.

133 Vidi fn. 49. u komentaru člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 48.

134 To je pitanje koje je MMF postavio ILC i specijalnom izvestiocu. Vidi *2005 Comments: Governments and International Organizations, op. cit.*, odeljak II.B.5, str. 13.

135 Ovim povodom MMF je tražio razjašnjenje od ILC ili specijalnog izvestioca zašto bi ovakve organizacije bile isključene iz opsega članova o odgovornosti. *Ibid.*

136 Prevod autora. U originalu: „International organization’ means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.“ *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 20.

jera Leone¹³⁷ i Specijalnim tribunalom za Liban.¹³⁸ Naime, UN na ove sudove gleda kao na međunarodne organizacije.¹³⁹

Izvestilac Gaja stoji na stanovištu da korišćenje množine u relevantnom delu člana 2(a) ne ukazuje na to da će se međunarodnom organizacijom za potrebe Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija smatrati samo ona koju čini više od jedne države. Stoga je savetovao da ILC svoj komentar ovog člana precizira u ovom pogledu.¹⁴⁰ Ovo se čini kao dobra sugestija, jer se na osnovu sadašnje formulacije člana 2(a) i njegovog komentara ne može dati jasan odgovor na pitanje da li organizacija mora da ima bar dve države za članice da bi potpadala pod opseg Nacrta članova o odgovornosti MO.

Odgovor na drugo pitanje – zbog čega bi iz opsega članova o odgovornosti bile isključene one organizacije koje za članove imaju *samo* međunarodne organizacije, koji proizlazi iz komentara ILC, nije naročito ubedljiv. Naime, ILC smatra države ključnim akterima u osnivanju neke međunarodne organizacije¹⁴¹ i zato, iako prihvata realnost postojanja organizacija s mešovitim članstvom, ograničava domet primene Nacrta članova o odgovornosti MO samo na one organizacije koje imaju i države za članice.¹⁴²

Čini se da je ovakav pristup u neskladu s ciljem Nacrta članova o odgovornosti MO, koji je da reguliše odgovornost međunarodnih organizacija. Pri tom, sam Nacrt članova o odgovornosti MO predviđa da će se primenjivati na međunarodne organizacije i države (član 1. st. 1. i 2).¹⁴³ Zbog čega organizacija koju čine isključivo države može biti odgovorna prema Nacrtu članova o odgovornosti MO, a ona koju čine isključivo međunarodne organizacije to ne bi bila?

137 Vidi Specijalni ugovor između UN i Sijera Leonea, kojim je u skladu s Rezolucijom UNSB 1315 (2000) (UN dok. S/RES/1315 (10. avgust 2000)) osnovan ovaj sud. Dostupno na adresi <http://www.sc-sl.org/LinkClick.aspx?fileticket=CLk1rMQtCHG%3d&tAbid=176>. 8. maj 2011.

138 Vidi Rezoluciju UNSB 1757 (2007), UN. dok S/RES/1757 (30. maj 2007).

139 Vidi *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations*, International Law Commission, 63rd Session (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011), *United Nations General Assembly*, 17. februar 2011, UN dok. A/CN.4/637/Add.1, dostupno na adresi <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/237/52/PDF/N1123752.pdf?OpenElement> 8. maj 2011, odeljak II.B.1, str. 5.

140 Vidi *Spec. Rapporteur – Eighth Report*, *op. cit.*, str. 17, str. 8.

141 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009*, *op. cit.*, str. 48, st. 11.

142 *Ibid.*

143 Vidi član 1. Nacrta i njegov komentar, *ILC Report 2009*, *op. cit.*, str. 39–43.

Države jesu ključni akteri u osnivanju međunarodnih organizacija, ali danas znatan broj organizacija ne ustanovljavaju države, već međunarodne organizacije.¹⁴⁴ Stoga, pristup ILC ne odražava ovu realnost i, štaviše, ostavlja mnoge organizacije van domašaja pravila o odgovornosti.

IV. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA DEFINICIJE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE ILC

Cilj ILC je bio da sačini funkcionalnu definiciju međunarodnih organizacija za potrebe Nacrta članova o odgovornosti MO, a ne da dâ opštu definiciju koja bi se primenjivala u svim situacijama.¹⁴⁵ Definicija koju je sačinila ima sledeće karakteristike.

Ona je postavljena, s jedne strane, vrlo široko – u pogledu prvog i drugog elementa definicije, tj. načina ustanovljavanja organizacije i njenog posedovanja međunarodnopravnog subjektiviteta. Namera ILC je očigledno da Nacrt članova o odgovornosti MO obuhvati što je veći broj međunarodnih entiteta koji poseduju odlike međunarodnih organizacija. S druge strane, međutim, definicija koju ILC daje čini se nepotrebno uskom zbog trećeg elementa definicije koji isključuje is opsega članova o odgovornosti one organizacije čije su članice samo druge međunarodne organizacije. Čini se da se time delimično potkopava svrha Nacrta članova o odgovornosti MO.

Pored toga, u odnosu na neke njene elemente, može se reći da se definicija pojma međunarodne organizacije ILC čini nesaglasnom s praksom i doktrinom međunarodnog javnog prava, a u nekim aspektima ima i nelogičnosti.

Kako je pokazano u delu koji se bavi subjektivitetom međunarodnih organizacija – drugog elementa definicije međunarodne organizacije – izgleda da ILC smatra da sve međunarodne organizacije samim svojim osnivanjem poseduju međunarodnopravni subjektivitet. Ovo dovodi do cirkularne definicije od koje pate mnogi pokušaji određivanja pojma međunarodnopravnog subjektiviteta organizacija: međunarodnopravni subjektivitet se u isto vreme smatra i elementom definicije međunarodne organizacije, ali i inherentnom posledicom činjenice da je neki entitet međunarodna organizacija.

ILC, takođe, neprikladno uopštava, tačnije izjednačava sve postojeće međunarodne organizacije s UN, što dovodi do nesaglasnosti s praksom međunarodnog prava ali i doktrinom, koje jasno ukazuju na to da se su-

144 Taj broj se povećao od 669 koliko ih je bilo 1982. na 808 koliko ih je zabeleženo u 1992. Vidi Wolfrum (ur), *op. cit.*, str. 928.

145 Vidi *supra* fn. 12.

bjektivitet međunarodnih organizacija razlikuje od organizacije do organizacije i da je povrh svega kontekstualan. Takođe, određivanje međunarodnog subjektiviteta svih međunarodnih organizacija kao 'objektivnog' – u smislu da ne zahteva priznanje država nečlanica – nije u saglasnosti s doktrinom i praksom.

Treba pomenuti i kritiku definicije pojma međunarodne organizacije iz Nacrta članova o odgovornosti MO koju je dao Alvarez. Ona se tiče činjenice da iz člana 2. proizlazi da je ILC odabrala da se njeni članovi o odgovornosti međunarodnih organizacija odnose na sve međunarodne organizacije¹⁴⁶ (ustanovljene nekim instrumentom na koji se primenjuje međunarodno pravo s bar jednom državom kao članom), bez obzira na opseg njihovog članstva, polje delovanja, ovlašćenja koja su im države prilikom osnivanja dale, kao i odnosa država članica prema njima.¹⁴⁷ Tako izgleda da ILC smatra da su sve međunarodne organizacije iste i stoga prenebregava činjenicu kontekstualnosti subjektiviteta međunarodnih organizacija, i u tom pogledu različitosti između organizacija. Alvarez smatra da je pogrešno pokušati ustanoviti neku opštu teoriju o odgovornosti međunarodnih organizacija koja se zasniva na postojećem, ali ipak ograničenom konceptu međunarodnog subjektiviteta međunarodnih organizacija.¹⁴⁸ Stoga misli da opšti pristup pitanju odgovornosti međunarodnih organizacija ILC, iako metodološki prihvatljiv, može da olakša državama da izbegnu svoju odgovornost.¹⁴⁹

Valja primetiti da je i sama ILC bila svesna da se međunarodne organizacije koje potpadaju pod definiciju koju je dala značajno razlikuju u pogledu funkcija koje obavljaju, vrste i veličine članstva, kao i sredstava koja imaju na raspolaganju.¹⁵⁰ Stoga je naglasila da su načela i pravila koja je predvidela opšteg karaktera, te su podložna uticaju posebnih pravila međunarodnog prava koja se primenjuju na određene organizacije.¹⁵¹

146 Neke države i međunarodne organizacije su smatrale da ILC mora da uzme u obzir raznolikost koja postoji među organizacijama u uobličavanju pravila o odgovornosti. Vidi, na primer, izjave na Šestom komitetu GS UN koje su dale Italija (UN dok. A/C.6/58/SR.14, st. 11), Evropska komisija (*ibid.*, st. 13), Francuska (*ibid.*, st. 57), Ujedinjeno Kraljevstvo (UN dok. A/C.6/58/SR.15, st. 8), SAD (*ibid.*, st. 15), Španija (UN dok. *ibid.*, st. 35).

147 Vidi José E. Alvarez, *International Organizations: Accountability or Responsibility?*, address at the Canadian Council of International Law, 35th Annual Conference on Responsibility of Individuals, States and Organizations, 27. oktobar 2006, str. 26, 27, dostupno na adresi <http://www.asil.org/aboutasil/documents/CCILspeech061102.pdf>. 12. januar 2011.

148 *Ibid.*, str. 26.

149 *Ibid.*, str. 33.

150 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 49, st. 14.

151 *Ibid.* Naime, član 63. Nacrta članova o odgovornosti MO predviđa: „Ovi članovi se neće primenjivati u slučaju i u onom obimu u kome su uslovi postojanja nekog akta

U posljednjem komentaru člana 2(a), ILC je skrenula pažnju na to da u primeni opštih načela i pravila koje predviđa Nacrt članova o odgovornosti MO, tamo gde je to prikladno, treba uzeti u obzir faktičke i pravne okolnosti vezane za konkretnu organizaciju.¹⁵²

Ipak, ne može se zanemariti činjenica da, ma koliko različite među sobom bile, međunarodne organizacije imaju i određene zajedničke osobine, bez kojih ne bi bilo moguće odrediti pripadnike skupa koji ovde proučavamo. Zato težnja ka utvrđivanju opštih pravila odgovornosti ne izgleda baš tako uzaludna kako se iz ugla kritičara čini. Ovakvo omeđavanje pojma međunarodne organizacije je jako važno, ma kako manjkavo bilo. Naime, tek kada se posmatra u kontekstu opštih pravila o odgovornosti, definicija pojma međunarodne organizacije koju je dala ILC može da se odupre svim kritikama. U onom obimu u kojem jesu nosioci određenih obaveza, međunarodne organizacije će morati da snose odgovornost za njihovo kršenje. Utoliko se posedovanje vlastitog subjektiviteta treba posmatrati kroz konkretni obim prava i obaveza određene organizacije. Čini se da je to jedini konstruktivan način gledanja na plemenitu misiju utvrđivanja pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija.

DEFINITION OF INTERNATIONAL ORGANISATION FROM THE DRAFT ARTICLES ON RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS OF THE UN INTERNATIONAL LAW COMMISSION

Tatjana Papić

SUMMARY

It is a commonplace to state that there is no universally accepted definition of international organizations (IOs). Until recently, the International Law Commission (ILC) used to identify IOs simply as „intergovernmental organizations.“ However, in its new project – drafting the rules on international responsibility of international organizations – ILC has provided

protivnog međunarodnom pravu ili sadržina i ostvarivanje međunarodne odgovornosti međunarodne organizacije regulisane specijalnim pravilima međunarodnog prava, uključujući i pravila organizacije koja se primenjuju na odnose između međunarodne organizacije i njene članice.“ Prevod autora. U originalu: „These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of an international organization, or a State for an internationally wrongful act of an international organization, are governed by special rules of international law, including rules of the organization applicable to the relations between the international organization and its members.“ *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 38.

152 Vidi komentar člana 2, *ILC Report 2009, op. cit.*, str. 49, st. 14.

a longer and more precise definition of IOs. For the purpose of the Draft Articles on Responsibility of International Organizations (DARIO), an entity will be considered as an IO if (1) it is established by a treaty or other instrument governed by international law, (2) it is possessing its own international legal personality; and (3) its members, in addition to States, are other entities (Art. 2(a)).

This article analyzes this definition in order to assess its conformity with the practice and doctrine of international law. Moreover, this article tries to determine whether the ILC's definition is appropriate for the purpose of formulating the rules on international responsibility of international organizations.

Firstly, the article concludes that the definition of IOs from Art. 2(a) of DARIO is both broad and narrow. Its first and second elements, i.e. the source establishing an IO and IO's possession of international legal personality, make the ILC definition broad. Obviously, the intention of the ILC was to include as many international entities which possess characteristics of IOs within the scope of its rules of responsibility. On the other hand, the definition is narrow since its third element – the requirement that its membership must include States – excludes from the scope of the DARIO those organizations which only have other international organizations as members.

Secondly, the article points out that one element of ILC's definition, possession of own international legal personality, is at odds with the practice and doctrine of international law. Namely, the practice and doctrine clearly show that the legal personality of international organizations is above all contextual. However, the position of the ILC implies that all international organizations by the very fact of their existence possess international legal personality. This is due to ILC's attempt to put all international organizations into UN's shoes. Moreover, this implies that international legal personality of all IOs must be considered as „objective“ – meaning that it does not require recognition of non-member states. This is also at odds with practice and doctrine of international law.

Those accepting the idea of contextual legal personhood of IOs, advocate against the ILC's attempt to provide general rules of responsibility for IOs grounded on their personhood. However, this issue can also be viewed from another angle. Not only an IO can be responsible for violation only of those international obligation that it actually has, but the existence and scope of its legal personality should be assessed on the basis of its existing rights and duties. Therefore, the article concludes that, despite above mentioned shortcomings, the definition of IO given by the ILC seems to be an appropriate one for the application of the rules on responsibility of IO.