

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

АПФ, Година XLIII, Београд, бр. 5, септембар-октобар 1995, стр. 489-624

UDK 34/35

YU-ISSN 0003-2565

ЧЛАНЦИ

UDK-341.1/8

Изворни научни рад

др Стеван Ђорђевић
редовни професор Правног факултета у Београду, у пензији

ОДЛУКЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

У чланку се подробно објашњава у којој мери одлуке међународних организација, посебно владиних, могу бити формални извори међународног права. Писац претходно расчлањује појам и врсте одлука међународних организација а потом излаже њихову правну природу, посебно ако је реч о декларацијама, препорукама и резолуцијама. Писац констатује да је изненађујуће да се одлуке међународних организација ни у ком виду не помињу у члану 38. Статута Међународног суда правде од 1955. па се залаже да се нађе одговарајућа формула како употпунити набрајање формалних извора међународног права.

Кључне речи: *Међународне организације. - Одлуке међународних организација. - Извори међународног права. - Декларације, препоруке, резолуције. - Члан 38. Статута Суда.*

1. *Појам одлука међународних организација као извора међународног права. - Под одлукама међународних организација подразумевају се, у најширем смислу, сви они акти у којима долази до изражаја воља организације као целине у својству субјекта међународног права (1). Делатност међународних организација огледа се, поред осталог, и кроз доношење правних аката. Ти акти могу имати различите називе и својства и могу се односити на прописе, избор, правилнике, мишљења, пословнике, резолуције, декларације и др. Тичу се општег и*

(1) А. Магарашевић, *Основна обележја одлука међународних организација у међународном праву*, "Анали Правног факултета у Београду", 1-3/1972, стр. 367; О. Рачић-В. Димиртијевић, *Међународне организације*, Београд, 1980, стр. 137.

регионалног међународног права или унутрашњег права међународних организација.

Данас постоји мноштво међународних организација и других међународних тела. Појавиле су се у другој половини 19. века, а њихова ерупција везује се за период после Првог односно Другог светског рата. Имамо их владиних и невладиних, а у жижи нашег интересовања су међународне владине организације које чине државе и други субјекти међународног права. Међународне организације обухватају у чланство државе различитог друштвено-економског система, и то обично опште, свеобухватне организације. Њихова делатност се остварује посредством резолуција и препорука али оне доносе и друге правне акте. Ови акти су формални израз једног колективног гледишта а такође служе као средство за постизање циљева међународних организација и тела. Преузимајући постојећа правила међународног уговорног права и његову технику, оне истовремено дају допринос међународноправном поретку.

Међународне владине организације, у својству субјекта међународног права, закључују међународне уговоре са државама или другим субјектима међународног права или са међународним организацијама међусобно. Такође, имамо доношење међународних уговора који су формулисани од стране међународних организација, усвојени од стране њихових надлежних органа као нацрти уговора, закључени под окриљем организације, али у којима се међународне организације не појављују као уговорне стране (случај конвенција у оквиру Међународне организације рада и др.). Ти уговори представљају међународне уговоре страна уговорница, а не одлуке међународних организација. Обе врсте уговора, у којима се међународне организације појављују као стране уговорнице или у чијем се окриљу они закључују, доносе се на нов начин који традиционално право није познавало, али без обзира на то, ови уговори обухваћени су уговорима и конвенцијама у смислу члана 38. Статута Суда, и овде није реч о њима.

Надлежности за доношење аката су садржане у статуту о оснивању међународне организације или додатних протокола и уговора, а у оквиру циљева за које је образована и овлашћења која отуда изричито или прећутно произлазе. То је случај и са општим и регионалним међународним организацијама.

2. *Врсте одлука међународних организација.* - У доктрини се врши различита подела одлука међународних организација. Једна од њих је зависно од тога коме је упућена или на кога се односи: а) унутрашње одлуке; б) одлуке упућене државама и другим субјектима - чланицама; в) одлуке које се односе на државе и друге субјекте - нечланице; г) одлуке које се односе на друге међународне организације и д) одлуке упућене унутар држава (2). Унутрашње одлуке су, по пра-

(2) О. Рачић -В. Димитријевић, *оп. cit.*, стр. 138, 139; Н. Вајић, *Улога одлука међународних организација у стварању међународног права с посебним освртом на резолуције Опће скупштине Уједињених народа*, Нове тенденције у развоју међународног права, Београд, 1979, стр. 104-109.

вилу, обавезне али не увек, с обзиром на то да почивају на хијерархијском односу између органа. То је тзв. унутрашње право међународних организација, тј. скуп правних правила којима се уређује унутрашње устројство, односи и делатност међународних организација и њених органа.

Такав случај није са осталим одлукама, с обзиром на то да је функционална зависност између оног који доноси правни акт или даје препоруку и оног коме је то намењено врло различито, па је из тих разлога и правни значај ових аката у односу на дестинатора различит. Важна новина у развоју међународних организација састоји се у снабдевању неких од њих овлашћењима да доносе одлуке које би биле примењиве унутар држава, не захтевају никакве нове акте унутрашњих надлежних органа, већ се непосредно односе на држављане држава чланица. Реч је о обавезама за правна и физичка лица који нису субјекти међународног права.

Друга подела одлука могућа је у зависности од тога да ли је реч о одлукама *о суштинским питањима* или *о питањима поступка*. Ове одлуке немају јединствену садржину нити заједничка обележја; врло су разноврсне, а њима се третирају како техничка тако и политичка питања.

Одлуке међународних организација могу се поделити на *опште* и *појединачне*, с обзиром на то да ли на општи и трајан начин уређују односе или се односе на појединачан случај. У групи општих одлука посебно место имају оне којима се тумачи статут односно уставни акт међународне организације од стране надлежних органа организације (3).

Ови општи акти несумњиво представљају извор права и основу за уређење правних односа унутар организације, а настају у оквиру акција и извршења програма рада међународне организације. Због различите структуре међународних организација не може се уопштавати карактер њихових општих одлука. Постоји велика предострожност по питању форми у којима се ови акти представљају и препоручују ("објавити", "потврдити", "прокламовати", "препоручити" и др.). Ови акти често излазе и прелазе оквире постојећег права и више се односе на "*lege ferenda*". Нека од тих прокламованих начела су већ постојећа уговорна и обичајна правна правила или се касније претварају у уговорна и обичајна правила (4).

(3) У првој групи реч је о одлукама које се доносе на основу статута организација (правилници, опште интерне одлуке и др.). Правилници могу садржавати одлуке техничке природе али и политичког карактера. Код међународних организација са наддржавним обележјем, правилници, како по својим последицама тако и по областима које уређују, далеко су значајнији с обзиром да у њима много више долази до изражаја независна моћ одлучивања међународне организације (уредбе, директиве, стандарди, смернице и др.). - в. О. Рачић-В. Димитријевић, *оп. cit.*, стр. 140, 144.

(4) Низ специјализованих агенција (Светска здравствена организација, Међународна организација рада, Међународна организација за цивилни саобраћај и др.) имају регулативне функције и у оквиру те надлежности могу да доносе техничка правила на подручју своје делатности; њихова правна важност и обавезност је ван спора. Посебно је место, при овој, делатност међународних европских заједница са наддржавним обележјима.

У групу појединачних одлука, које су многобројније од општих, спадају разноврсне унутрашње и друге одлуке (одлуке о пријему; искључењу или суспензији права чланица; о избору часника; о саставу органа; о буџету; о постављењу, унапређењу и отпуштању службеника; одлуке у вези са командом војне природе у мировним снагама УН и др.; затим наредбе чланицама, које су иначе ређе; решавање спорова одлукама органа међународне организације који нису судови; разни појединачни случајеви и др. (5).

3. *Препоруке и резолуције*. - Препоруке и резолуције су врста одлука које су карактеристичне за све међународне организације и из тих разлога их издвајамо посебно. Њима се не обавезује правно онај коме су упућене, тј. њима се не стварају, у начелу, правне обавезе, већ су то више моралне и политичке обавезе, зависно од околности случаја. У доктрини се врши одређена подела порепорука и резолуција по разним основама (материја; форма; коме су упућене и др.) и свака од ових група има одређена обележја са могућношћу комбиновања обележја у њима. Међу њима се посебно истичу *свечане препоруке - декларације*, на чију се важност указује због садржине материје која је њима обухваћена. Настоји се да се донесу огромном већином гласова чланица организације, скоро једногласно. Баш ови и овако донети акти су предмет најчешћих расправа да ли су формални извори међународног права (6).

У оквиру Уједињених нација донето је на хиљаде препорука, резолуција и декларација. У доктрини се с правом указује на њихову претерану тзв. "лифериацију", те се из тога извлаче негативни закључци. Али и ту мишљења нису истоветна, с обзиром на то да њихова бројчаност за неке значи слабљење већ постојећих усвојених правила, а за друге може имати у одређеним ситуацијама позитиван исход (7). До

(5) Нпр. далекосежне последице у вези са доношењем одлуке о подели Палестине и стварању државе Израел; - Спорови између чланица и организације као и чланица између себе; спорови су политичког, техничког или привредног значаја. Истовремено је реч и о примени правних правила и о политичким решењима (решавања спорова у оквиру Међународне банке за обнову и развој су коначна; одлуке Савета безбедности и Генералне скупштине УН у мирном решавању спорова исцрпљују се давањем препорука) и др.

(6) М. Virally, *La valeur juridique des recommandations des organisations internationales*, Annuaire Français de Droit International, 1956, р. 66 и даље. - И поред општег стања да се препоруке карактеришу, по општем мишљењу, "одсуством обавезности", писац је за дубљу анализу и за конкретно уочавање разлика између разних препорука, полазећи од њихове улоге у сваком случају посебице; L. di Qual, *Les effets des résolutions de Nations unies*, Paris, 1967, pp. 15-30; Н. Вајић, *op. cit.*, стр. 105. - Писац прихвата резолуције као неку врсту формалног израза мишљења и става међународних организација, тј. израза колективног мишљења и уобичајеног инструмента за постизање циљева међународних организација; постоји више група препорука и резолуција односно декларација: изрази жеља у којима се више саветује чланицама међународне организације одређено поступање; препоруке са обавезом обавештавања међународне организације у вези са одређеном делатношћу (УНЕСЦО); препоруке с обавезом покретања законодавног процеса (МОП); препоруке као процедурални предуслов; препоруке у виду одобрења; тзв. привидне препоруке које су у ствари обавезне одлуке и др. - в. О. Рачић-В. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 148-150.

(7) Н. Вајић, *op. cit.*, стр. 116-122. - Прихвата се мишљење да резолуције Генералне скупштине УН нису посебан извор међународног права, али се не пориче њихов утицај на развитак међународног права: 1. резолуције којима се тежи стварању нових правила

сада је учињен мали напредак у изради опште теорије о природи ових аката и у одређивању њиховог значаја и дејства, без обзира на обимну литературу у овој области рада међународних организација (бројчаност тих аката; разноврсност по материји; разноликост субјеката којима су упућени и др.).

4. *Правна природа одлука међународних организација.* - Поставља се питање какав став у односу на препоруке (декларације, резолуције) и друге одлуке међународних организација треба заузети са становишта формалних извора међународног права, односно каква је њихова правна природа и дејство у међународном праву?

а) Уобичајен метод рада у многим међународним организацијама (у првом реду у оквиру УН) је да се одлуке доносе већином, најчешће квалификованом, што је, с обзиром на релативну многобројност чланства, нормално и нужно. Уколико би била усвојена једногласност као услов за доношење одлука, рад ових организација био би доведен у питање. Овакве одлуке не могу имати обавезну снагу за државе које се супротстављају њима, одвајају мишљења, уздржавају се односно су одсутне, под резервом прећутног пристанка уколико то из околности случаја може да произиђе. Ово из разлога што у међународном праву, у начелу, и даље важи полазиште да стварног извора обавезе нема без претходног прихватања (изричит или прећутан пристанак).

(а. у стварању новог обичајног права; б. као темељ будућих уговора); 2. резолуције које потврђују постојеће право. - Група аутора, *Преглед резолуција Генералне Скупштине Уједињених нација у раздобљу од 1945. до 1984. године*, "Међународни проблеми", 3-4/1985, стр. 249-266. - Анализирано је 5231 текст резолуција из разних области делатности Генералне скупштине УН; О. Рачић, *Четрдесетогодишњица Уједињених нација - проблем и перспективе*, "Међународни проблеми", 3-4/1985, стр. 187. - Писац сматра да треба предузети одговарајуће мере које би процес одлучивања у Генералној скупштини УН отежале и тиме довеле до усвајања мањег броја резолуција, које би, међутим, имале знатно више изгледа да буду поштоване. Даље се констатује да је доношење резолуција и декларација, тј. поступак око њиховог доношења ван контроле највиших законодавних органа држава чланица, тј. да је њихов настанак и постојање ван учешћа одговарајућих органа држава (стр. 190. и даље); В. Димитријевић, *Напомене о законодавној функцији Уједињених нација*, "Међународни проблеми", 3-4/1985, стр. 245. - Друга светлости на иначе критиковану "лиферацију" резолуција УН види се пак у томе да понављање начела у резолуцијама најзад доводи до одређеног законодавног делања (апартхејд у Јужноафричкој Републици); Б. Вукас, *Прогресивни развитак међународног права и очување мира и сигурности*, "Међународни проблеми", 3-4/1985, стр. 220. - Писац констатује успех више на регионалном него ли на глобалном плану; такође, по писцу, обухваћене су бројне важне "техничке материје на подручју здравства, заштите околине, транспорта и комуникација"; - за друге писце, ови акти имају велики значај као средство за вршење политичког притиска на понашање држава. Понављањем се у ствари потврђују обичајна правна правила. Такође се указује да покаткад у истој резолуцији има више питања, значи више резолуција; даље, с обзиром на усвојене текстове, постоје сумње и контраверзе имајући у виду да су усвојени документи по садржини различити. - О. Шуковић, "Међународни проблеми", 3-4/1985, *дискусија*, стр. 277. За разлику од напред изложених гледишта, по мишљењу неких аутора, са повећањем броја резолуција и декларација опада њихов политички значај и правни домашај. Та се критика посебно односи на оне резолуције и декларације које садрже општа правила међународног права, иначе раније усвојена, а ипак се не прихватају једногласно или консензусом. На тај начин, по мишљењу писца, већ једном постигнуто у развоју међународног права доводи се у питање. - В. Ђ. Деган, "Међународни проблеми", 3-4/1985, *дискусија*, стр. 236, 237.

б) Генерална скупштина УН (а и пленарни органи других међународних организација) је за овај протекли период њеног деловања у многим и разним приликама изричитом одлуком општег карактера, најчешће названом "резолуција" или "декларација", потврђивала извесна начела и правила или одређену праксу без да се то чини доношењем уговорног текста у формалном смислу (на шта, из многих разлога, државе-чланице нису биле спремне у том моменту) (8). На овај начин, стварало се обичајно право од стране чланица Организације уједињених нација, које су деловале у оквиру организације *in concreto*, како су то квалификовали извесни писци. Други у томе не виде стварање посебних норми, већ само њихово потврђивање, тј. одлуке Генералне скупштине УН су важан сведок о њиховом постојању ("... те су декларације средство за утврђивање обичајних правила или бар доприносе њиховом уобличавању" (9)). Полазни је став, да препоруке (декларације, резолуције) и њима слични акти, чак и кад су усвојени једногласно, акламацијом или консенсусом, нису, строго и стриктно гледајући, правно обавезне. Тиме се не умањује њихов значај, што ови међународни акти, како истичу писци, "Имају крупну улогу у стварању међународног права", "стандарда међународних односа", да органи УН иако нису творци права, ипак су "ауторитет који потврђује постојеће правне односе", да се "стварају одређени стандарди", да "међународне организације доносе обавезујуће стандарде за своје државе чланице", итд. При томе се посебно истиче значај тзв. деклараторних резолуција Генералне скупштине УН (10).

в) Мање за Статут Сталног суда међународне правде од 1921, више за Статут Међународног суда правде од 1945. године, изненађујуће је, да се одлуке међународних организација ни у ком виду не помињу. Без обзира на ову чињеницу, Хашки суд је у више махова признао и водио рачуна о њима приликом доношења одлука, посебно ако је реч о резолуцијама Савета Друштва народа односно Савета безбедности и Генералне скупштине УН (нпр. спор у вези са инцидентом у Крфском каналу од 1949; пријем држава у чланство УН од 1950; накнада штете причињене лицима у служби УН од 1949; издаци УН од 1962. и др.).

(8) У неким резолуцијама Генерална скупштина УН настоји да делује на прогресивни развој општег међународног права. С правом се поставља питање, у доктрини, "у ком тренутку ваља правно необавезне инструменте преточити у међународне конвенције, тј. несумњиво правно обавезне инструменте" водећи рачуна конкретно о мери и у којим областима. - О. Рачић, *op. cit.*, стр. 203.

(9) J. Casteneda, *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, Recueil des cours de l'Académie de La Haye, 1970, 129, pp. 211-215; Д. Пиндић, *Проблем усклађивања у систему Уједињених нација*, "Југословенска ревија за међународно право", 3/1976, стр. 341-352; В. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 243, 244.

(10) Н. Вајић, *op. cit.*, стр. 124. - Писац улогу деклараторних резолуција своди на: потврђивање правила постојећег права; тумачење Повеле УН или неких других инструмената (међународних уговора); формулацију нових начела која могу довести до закључења нових уговора или су подстицај за стварање новог обичајног права или, пак, могу бити прихваћена као ауторизовано изношење општих начела међународног права. - в. "Међународни проблеми", 3-4/1985, *дискусија*, стр. 228 и даље (В. Ђ. Деган, М. Булајић, З. Пајић) - "користан модерни инструмент за стварање стандарда и формулисање правила у савременом друштву које захтева све више стварање правила међународног права" (E. Suy).

Постоји изразита осетљивост да се одлуке међународних организација квалификују као посебан формални извор међународног права. О вољи субјеката међународног права, тј. о вољи држава које чине међународне организације, мора се водити рачуна када се просуђује о овоме. Још при састављању и рађању Повеље УН, постојао је предлог да правила међународног права која доноси Генерална скупштина УН, уз одређен услов броја чланица које гласају за такве одлуке, буду обавезна, што није прихваћено. Мислило се на опште норме, материјално легислативне. Из овога се не би могло закључити да су чланице УН 1945. године оспоравале значај одлукама међународних организација и да је њихова вредност сведена на ништа. Желело се само да Уједињене нације, доношењем одлука већином, не постану и законодавац. Повељом УН ниједном органу УН није призната општа и апстрактна надлежност аутентичног тумачења Повеље УН. Хтело се избећи да се подозривим поступком не установи међународно законодавство, које државе, сем уобичајених метода уговорним путем, не признају. По овом схватању, државе су субјекти и једини носиоци законодавства, а Уједињене нације врше само припрему међународних текстова. Државе су се опирале и биле одлучне у томе да се органима УН да законодавна функција и надлежност у било ком виду (слично и са Статутом суда од 1920. године). Сви покушаји у Сан Франциску 1945. године да се Генералној скупштини УН додели, под једним или другим видом, власт да обнародује међународне норме нису прихваћени (11).

Чињеница је да све одлуке органа УН немају исту правну важност; то је свакако допринело да се овом проблему прилази обазриво. Разлика између правних спорова (правна средства за мирно решавање спорова) и политичких спорова (решавање спорова пред органима УН, тј. пред Генералном скупштином УН и Саветом безбедности) била је оштро повучена. Међународни акти са политичком садржином нису могли бити узимани као правни извори, тј. као спољне манифестације правила међународног права. Ситуација је данас другачија, како се истиче у доктрини, с обзиром на то да се многе од тих одлука јављају као спољни облик онога што се сматра као примењиво правило међународног права (нпр. акти у вези са старатељством, деколонизацијом и др.). Зато се не оправдава занемаривање правног значај аката међународних организација у Статуту Суда од 1945. године (12).

г) Знатне су разлике у доктрини у вези са правном природом и карактером препорука, декларација и резолуција међународних организација. Мишљења се крећу од тумачења да прихватање ових међу-

(11) Ch. Rousseau, *Droit international public*, tome I, Paris, 1970, pp. 433, 434; J. Casteneda, *op. cit.*, p. 132 (UNCIO, vol. IX, p. 20); - Предлог Филипина у Сан Франциску 1945. године у смислу давања већих компетенција Генералној скупштини УН одбијен је са 26 гласова у односу на 1 глас за. Такође је одбијено да органи УН буду надлежни за тумачење Повеље УН.

(12) в. J. Casteneda, *op. cit.*, p. 312; Н. Вајић, *op. cit.*, стр. 125. - Писац сматра да "деклараторне" резолуције Генералне скупштине УН нису "самосталан и директан" извор међународног права, али се приклања мишљењима да их треба проматрати у склопу класичних извора међународног права, али као "индиректне изворе међународног права".

народних аката значи и испуњавање обавеза које су чланице међународне организације преузеле ступањем у чланство те организације, па преко схватања да се њихова обавезност оправдава зависно од већине која их усваја, до оних схватања којима се обавезност ових међународних аката везује за постојање или непостојање санкција, тј. практично им се одриче обавезност (13).

Не може се препорукама, декларацијама, резолуцијама и сличним општим актима међународних организација одрећи сваки правни значај. Ови акти се ослањају на статут међународне организације у питању, те се подразумева обавеза савесног извршавања. Систематско непоштовање значи понашање у нескладу са чланством у тој међународној организацији. За непоштовање ових аката државе често потезу разлоге да њихова садржина није сагласна статуту међународне организације а не да нису правно обавезни или сл. Покаткад се за ове акте тражи и потпуна и непосредна обавезност (14). Од посебног су значаја препоруке, декларације и резолуције Генералне скупштине УН и њима је у доктрини посвећена највећа пажња. То су тзв. "велике" резолуције односно декларације, што потврђује и пракса Међународног суда правде (значај Декларације о давању независности колонијалним народима и земљама од 1960. (15). У пракси ови акти имају значајну политичку снагу, тешко је супротставити им се, попримају обележја међународног обичајног права, доказ су о правном схватању огромне већине држава и др. Они се не могу игнорисати а писци их квалификују као *sui generis* изворе међународног права, посебне изворе међународног права, помоћне изворе и др. Значај ових аката је утолико већи уколико у њиховом извршењу учествују не само органи међународних организација у питању већ и саме државе, што јача њихову ефективност. Али у доктрини се излажу и гледишта којима се оправдава њихово изостављање из члана 38. Статута Међународног суда правде, с обзиром да се примена резолуција своди на примену међународних уговора, тј. одриче им се карактер самосталног извора међународног права (16).

д) Овај проблем је привлачио и теоретичаре у досадашњој советској доктрини. И код њих су се појављивала различита мишљења и образложења у вези са правном обавезношћу и значајем одлука међу-

(13) А. Магарашевић, *op. cit.*, стр. 376-382; Б. Јанковић, *Међународно јавно право*, Београд, 1981, стр. 18.

(14) О. Рачић-В. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 148.

(15) А. Магарашевић, *op. cit.*, стр. 381. - "Одлуке међународних организација, посебно декларација о начелима међународног права, могу да представљају доказ настајања, међустепен или коначан доказ постојања обичајних правила, односно фазу у процесу регулисања одређених међународних односа правилима међународног права".

- "У савременој ери високо развијене технике комуникација и информација, настајање обичаја путем међународних организација је знатно олакшано и убрзано; утврђивање обичаја не захтева више од једне генерације или, чак, далеко мање од тога..." - С. I. J. Rescail, 1966, р. 261 (спор Југозападна Африка); Резолуције Генералне скупштине УН су најфлексбилнији метод "елаборације међународних норми које одговарају савременим методама" - навод по: М. Булајић, "Међународни проблеми"; 3-4/1985, стр. 314.

(16) А. Магарашевић, *op. cit.*, стр. 381; И. Жувела, Извршење одлука међународних организација, ЈРМП, 1/1957, стр. 92; Н. Вајић, *op. cit.*, стр. 110-112. - Излажу се разна гледишта у доктрини у вези са правном природом ових међународних аката.

народних организација (њихово значење зависно од садржине и броја држава које су их прихватиле; политичко значење одлука; одрицање правне важности, с изузетком када се потврђује или тумачи важеће међународно право; несаглашавање с тиме да им се одриче било какав значај и др.). Садржина ових одлука не постаје аутоматски нормом међународног права, већ може имати одређено значење за међународно право. Оне битно утичу, по мишљењима у досадашњој совјетској доктрини, на изградњу међународног права, и то: аа) указују на неопходност да одређени међународни односи буду уређени међународним правом; бб) одређују правац тог уређења; вв) указују на неизбежност појмовног испитивања застарелих норми и укидања преживелих института и правила (17). У одређеним условима, одредбе, начела, мишљења, руководеће идеје, исказивања, садржана у одлукама међународних организација могу постати упућујућа тачка за образовање међународног обичаја, те као такав начин понашања постаје општим и обавезним. У таквим случајевима, одлуке међународних организација служе као основна и упутна тачка за тај правностварајући поступак у образовању правила међународног права. Њихов обавезни карактер, у крајњој линији, везује се за сагласност држава-чланица међународне организације (18).

5. *Општи осврт на одлуке међународних организација*. - Изложимо три основна правца размишљања, са одређеним преовлађујућим елементима у разликовању или сличности:

а) Одлуке међународних организација, са увек присутним нијансама у мишљењима писаца, имају пре свега морално-политичко обележје али истовремено и правно. Аутоматски не делују и не обавезују државе чланице изузев оне одлуке којима такво својство државе дају сагласношћу. Испреплетеност "политике" и "права" код одлучивања у политичким органима међународних организација чини да није пожељно да се по сваку цену поричу правна обележја, дејства и последице таквог одлучивања и утицај права на политичко одлучивање у међународним организацијама, посебно у Организацији уједињених нација, укључујући и одлуке које имају својство препорука, декларација и резолуција о политичким питањима. У том смислу делују два различита извора система савременог међународног права који нису међусобно једнако обавезни: позитивно, важеће право и тзв. "политички" извори ОУН. У првом систему УН, поред опште прихваћених и уговорно усвојених међународноправних правила, имамо и других правила, која нису добила обавезну снагу, нису постала уговорна правила. Та правила представљају препоруке за међународно општење држава-чланица.

(17) G. Tunkin, *Droit international public, problèmes théoriques*, Paris, 1965, pp. 103-105; Е.А. Шибаева, *Право међународних организација как отрасл современного международного права*, Советское государство и право, 1/1978, стр. 102-108; В.И. Шуршалов, *Международные правоотношения*, Москва, 1971, стр. 23; *Курс международного права*, I, Москва, 1967, стр. 187-194. - О овом проблему писали су совјетски писци В.Н. Дурдењевски, С.Б. Крилов, Е. Коровин, Н. Минасјан, Г. Морозов, П. Лукин, Д. Левин и др. и њихови ставови су изложени у наведеном уџбенику.

(18) *Курс международного права*, I, Москва, 1967, стр. 194, 195; Г. Тункин, *op. cit.*, p. 106; исти писац, *International Law in International System, Recueil des cours*, 1975, 147, pp. 62-70.

Њихово поштовање је препоручљиво али не и обавезно. Извлачи се закључак из тога о постојању мешовитих правних и моралнополитичких прописа савременог међународног права данас (19).

б) Други правац размишљања, истина не увек тако искључив, расправу о правној обавезности препорука, декларација и резолуција сматра као чисту спекулацију, без икакве важности за међународно право. Ови акти могу бити игнорисани од заинтересованих страна. Иако смо у основи сагласни са општим закључком да одлуке међународних организација, посебно препоруке и њима слични акти, немају правну обавезну снагу, не упуштање у анализу нових појава и вредности у вези са овим међународним актима, сматрамо за пренебрегавање и бежање од стварности, што може да има негативно дејство и искривљену слику о данашњем стању развоја међународног права.

Овде ћемо изложити нека критичка схватања односно скептичка мишљења у вези са садржином и дејством аката међународних организација. Ch. Rousseau указује на проширена права међународних организација односно на прекорачење овлашћења или доношење нерегуларних аката, те с тим у вези доводи у питање некритичку подршку овим актима у смислу извора међународног права (20). Писац наводи да не постоји прибегавање анулирању аката због злоупотреба власти међународних организација; само покатакд потоњи акти исправљају нерегуларност ранијих. Зато је по њему, сувише смело у таквим условима придавати квалификацију извора међународног права резолуцијама манљивим од таквих недостатака форме и садржине, утолико пре што је реч о интерним актима Организације. Као посебан пример наводи се резолуција "Уједињени за мир", из 1950. године. Квалификује се као нека врста заобилазног амандмана, сумњиве конституционалности, с обзиром на то да се њоме мења основна тачка садржине Повеље о принудним мерама и надлежности главних органа Уједињених нација, Генералне скупштине и Савета безбедности, и то ван предвиђене процедуре ревизије Повеље УН. Оправдање или извињење за ово одступање од институционалног права Организације писац налази само у политичким разлозима. Такође се анализирају контраверзна излагања у доктрини и пракси држава око правног значаја Свеопште декларације о правима човека од 1948. године, наглашавајући потребу изјашњавања око праве мере правне вредности резолуција и других аката међународних организација у теорији извора међународног права (21). Уважавајући чињеничност ових примедби, по нашем мишљењу, баш ова два наведена примера говоре у прилог тврђењу како и акти по поступку доношења међународноправно необавезни, остављају дубок траг на међународни живот и на даљи развитак међународног права. Како би

(19) М. Бартош, *Разнородност извора савременог међународног права*, "Међународна политика", 575/1974.

(20) Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 440. - Тако Секретаријат УН, региструје уговоре УН са специјализованим агенцијама, уговоре чланица УН који су закључени пре 1945. године и уговоре нечланица УН; или, одлука о поновном враћању Сирије односно Индонезије у чланство УН; L. di ual, *Les effets des résolutions Des Nations Unies*, Paris, 1967, pp. 131 и даље.

(21) Ch. Rousseau, *op.cit.* pp. 439, 441.

се данас могла довести у питање начела и правила из Свеопште декларације о правима човека?

в) Трећи правац мишљења, који има највише присталица, и у нашој и у страниј литератури, комбинује елементе и прве и друге групе гледишта. Заједничка им је црта што указују на одређену вредност ових међународних аката, под различитим условима и објашњењима и овој групи се и ми придружујемо. Генерално речено, изналазе се појавни облици законодавне надлежности органа међународних организација, посебно Генералне скупштине УН (облици одлучивања којима се тумаче и разрађују релевантне одредбе Повеље УН; правно дејство препорука надлежног органа УН у стварности се остварује неформалним саветовањима и заједничком акцијом УН и специјализованих агенција; нови начини већинског одлучивања који су у важности и за општу теорију извора у међународном праву и др.) (22). У овим актима и одлукама писци виде индиктивне чиниоце права, те сматрају да они поспешују стварање обичајног права, тј. придаје им се "одређена улога" у стварању формалних извора међународног права (23). У овом моменту пред науком стоји далекосежан задатак проучавања разних видова тзв. законодавне функције међународних организација, пре свега Организације уједињених нација. Није реч само о мултилатералном преговарању, које је свакако присутно (текстови нацрта спремљени у оквиру међународне организације и усвајани као такви; заказивање дипломатских конференција за потписивање међународних конвенција и др.), већ и о другим облицима стварања правних правила међународног права (стварање обичајних норми од стране органа УН или њихово констатовање; улога органа УН декларативне природе кад се појављују као важан ауторитет о постојању неких правила обичајног права; преплитање конститутивних и декларативних чинилаца законодавне делатности органа УН - пр. Свеопшта декларација о правима човека и др.) (24). По нама, сем унутрашњих аката и других који су по самој својој природи обавезни у оквиру међународне организације, препоруке, декларације и резолуције, како се најчешће ова група аката назива и ословљава, су мешавина потврде о већ усвојеним и постојећим уговорним и обичајним правним правилима, политичких начела која нису правна правила већ *de lege ferenda* и најзад, међународних стандарда којима се тежи да постану или су већ постали међународна правна правила, било уговорна или обичајна.

* * *

(22) Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, 1970, pp. 180, 181; M. Virally, *op. cit.*, pp. 66, 96; Напомене од 7 до 19.

(23) Б. Бохте, "Међународни проблеми", 3-4/1985 (*дискусија*), стр. 281. - Тумачећи значај резолуција и сличних аката међународних организација, у смислу стандардног заједничког понашања, писац се задржава на појмовима "avernes", "soft law", "principles", "hard law", "guidelines", доводећи их у везу са правном природом резолуција.

(24) В. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 246 и даље. - Писац наводи значај доследног понашања или изјашњавања на исти начин органа међународних организација у стварању обичајних правних правила; о тзв. "експресном" обичају ("instant custom") и др.

Горе изнете анализе и размишљања упућују да се мора водити рачуна о мноштву међународних владиних организација и њиховој значајној нормативној делатности када је у питању примена права међународних организација у оквиру међународног правосуђа. Њихови међународноправни акти и одлуке су различити са становишта обавезности за државе. То је разлог што треба наћи одговарајућу формулу како употпунити набрајање формалних извора међународног права у члану 38. Статута Међународног суда правде. То је онај минимум који се данас захтева за даљи развитак међународног права.

(Примљено 1. августа 1995)

Dr. Stevan Đorđević
Retired Professor at the Faculty of Law in Belgrade

DECISIONS OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

Summary

The notion of decisions of international organisations includes, as a source of international law, in most general terms, all those acts where the will is expressed of the organisation as an entirety, and in its capacity of a subject of international law. Until now there is not much progress in elaborating a general theory of the nature of these acts, and in determining their significance and effect, regardless of abundant literature on the subject of work of international organisations (the number, namely proliferation of such acts within the UN the diversity of matters involved, of subjects, etc.).

The legal nature of decisions discussed is elaborated in the text, together with various opinions expressing the attitude of the doctrine, namely: (a) moral and political characteristic, and at the same time the legal one; (b) the enforcement of these decisions is of no importance since they are not binding instruments in terms of formal sources of international law; (c) combination of elements of the first and the second viewpoint with the common trait of pointing at the value of these international acts enacted under various conditions and explained in various ways: so-called aspects of law-making jurisdiction of bodies of international organisations, and more particularly of the UN General Assembly. From the angle of their being legally binding for the states, the decisions and other acts of international organisations have various effects and results.

The third group of opinions is shared by the author, who emphasizes that one has to take into account the great number of international organisations and their important normative activity. This is significant due to the issue of application of the law of international organisations within the framework of international administration of justice. This is a minimum which is required today for further development of international law.

Key words: *International organisations. - Decisions of international organisations. - Sources of international law. - Declarations, recommendations, resolutions. - Article 38 of the Court's Statute.*

Stevan Đorđević,
professeur émérite à la Faculté de droit de Belgrade

LES DECISIONS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Résumé

D'après l'auteur, par décision des organisations internationales en tant que source du droit international, on entend, au sens le plus large, tout acte reflétant la volonté d'une organisation en tant qu'ensemble, en qualité de sujet du droit international. L'auteur constate que l'on a peu progressé, jusqu'à présent, dans l'élaboration de la théorie globale de la nature de ces actes et dans la détermination de leur importance et de leur effet, malgré l'abondante littérature sur l'activité des organisations internationales (le nombre de ces actes dans le cadre des Nations Unies; la diversité des matières; la diversité des sujets auxquels ils sont adressés et autres).

Dans cet article l'auteur expose la nature juridique de ces décisions et cite les différentes opinions qui ont été exprimées dans la doctrine concernant ces questions a) leur caractère éthique et politique, mais aussi, parfois, juridique; b) le débat sur le caractère obligatoire, sur le plan juridique, de ces décisions n'a pas une importance particulière du point de vue des sources formelles du droit international, compte tenu qu'elles n'ont pas un caractère obligatoire; c) la combinaison des éléments de ces deux points de vue ayant pour trait commun d'insister sur une certaine valeur de ces actes internationaux, sous différentes conditions et explications: formes dites apparentes de la compétence législative des organes des organisations internationales, en particulier de l'Assemblée générale des Nations Unies). Du point de vue de l'obligation juridique pour les états, les décisions et autres actes des organisations internationales ont des effets et résultats différents.

L'auteur partage l'opinion du troisième groupe. Il souligne qu'on doit tenir compte de la multitude des organisations internationales et de leur activité normative importante quand il s'agit de l'application du droit des organisations internationales dans le cadre de la jurisprudence internationale. L'auteur conclut que c'est là le minimum qu'on exige aujourd'hui pour le développement futur du droit international.

Mots clés: *Organisations internationales. - Décisions des organisations internationales. - Sources du droit international. - Déclarations, recommandations, résolutions. - Article 38 du Statut de la Cour.*