

Др Стеван Ђорђевић,
редовни професор у пензији
Правног факултета Универзитета у Београду

КОДИФИКАЦИЈА ПРАВА УГОВОРА МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА¹

За разлику од Конвенције о праву уговора из 1969. године којом се регулише право уговора између држава и која је ступила на снагу 1980. године, такав случај није са Конвенцијом о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. године. Државе оклевају са ратификацијом ове друге конвенције. Може се очекивати да ће пракса у закључивању уговора међународних организација бити све разноврснија. Опишта сагласност свих учесника Конференције у Бечу 1986. године изражена је у признавању и потврђивању уговорног капацитета међународних организација, тј. права закључења уговора. Конвенција из 1986. године рађена је по угледу на прву из 1969. године и важи паралелно уз њу. Преузела је основне одредбе из прве, прилагодила их међународним организацијама као субјектима међународног права, допунила новим одредбама и представља истовремено кодификацију постојећег обичајног права и прогресиван развој права уговора међународних организација. Способност међународне организације да закључује међународне уговоре уређује се правилима те организације.

Изван досадашње кодификације права међународних уговора остала је материја уговора које су закључили субјекти међународног права који нису државе или међународне организације (поједине територијалне целине; побуњеници; Ватикан; Међународни комитет Црвеног крста; међународне компаније са посебним обележјем и др.)

Кључне речи: *Међународни уговори. – Кодификација уговорног права. – Дефиниција међународних уговора. – Одлике међународних уговора. – Уговори субјеката међународног права.*

Бечка конвенција из 1986. године о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних орга-

¹ Овај рад чини целину са нашим објављеним чланком: „Кодификација права међународних уговора“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/06, 60–79.

низација² посвећена је уговорима међународних организација. Није било никакве двојбе код специјалних извештача о праву уговора, још од почетка рада Комисије за међународно право 50-тих година, да уговори међународних организација спадају у област међународноправног регулесања.

Уговори међународних организација су се у међународноправној доктрини између два светска рата и раније само узгред помињали, али са пуно ограда. Строга етатистичка концепција није лако напуштана, мада се Друштву народа и међународним комисијама признавао изванредан субјективитет у закључивању међународних споразума. Међутим, већ много раније, склопљен је 1875. године уговор Међународног бироа за тегове и мере са Француском. После Првог светског рата, новостворена међународна организација Друштво народа закључила је неколико међународних споразума са државом домаћином – Швајцарском. То исто важи и за међународне организме који су деловали под окриљем Друштва народа. По оцени већине теоретичара, ово нису били прави међународни уговори. И у уставима појединих земаља имамо одредбе о закључењу уговора са међународним организацијама, мада њихов број није тако велики. Све су то примери после Другог светског рата.³

У првим нацртима известиоца Комисије за међународно право истицала се разноврсна и богата пракса уговора међународних организација. Они се не сматрају „абнормалним“ уговорима у међународним односима, како се о њима раније писало између два светска рата. Напротив, они су представљали „истакнуту црту“

² Конвенцију о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. године СФРЈ је потписала 25. марта 1986. али је није ратификовала. 12. марта 2001. године извршена је сукцесија потписа од стране СР Југославије (Државна заједнице Србије и Црне Горе; Србија). Конвенција, због недовољног броја ратификованих инструмената држава, још није ступила на снагу. Није редак случај да протекне дужи рок од усвајања до ступања на снагу неког међународног уговора (или уопште изостане). Конференција је одржана од 18. фебруара до 21. марта 1986. године. Текст Конвенције усвојен је гласањем са 67 за, против 1 и 23 уздржана гласа (Француска је гласала против због правила *ius cogens*). Следећег дана, 21. марта 1986. година, Завршни акт је потписао 79 држава, Намибија, представљена преко Савета УН за Намибију, PLO, као и представници 19 међународних организација, док је саму Конвенцију потписало 11 држава, међу којима је и Југославија. Представници СФРЈ на Конференцији 1986. године у Бечу били су Б. Бохте, шеф делегације и Т. Митровић.

³ Erich, R., *La naissance et la reconnaissance des Etats, Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye (RCADI)*, 1926, 13, 430; Радивојевић, З., *Уговори међународних организација у савременом међународном јавном праву*, Ниш 1996, 1–3, 342–345. Примери регулесања закључења уговора са међународним организацијама: Устав Холандије из 1952; Француске из 1946. односно 1958; СССР из 1978; СФРЈ из 1974; СР Југославије од 1992. године и др.

међународних односа. Закључивање међународних уговора међународних организација за Комисију је било питање изван сваког спора. Њихово укључење у појам „уговор-споразум“ било је од суштинског значаја. У том смеру су се изјашњавале и највише научне институције. Нова клима у вези са проширењем појма „међународни уговор“ и на уговоре међународних организација је посебно видљива и очигледна после Саветодавног мишљења Међународног суда правде у вези са накнадом штете претрпљене у служби УН 1949. године. Својство субјекта међународног права за међународне владине организације се, од тада, не доводи у питање. Посебне припреме за доношење ове конвенције почеле су одмах по доношењу Конвенције о праву уговора из 1969. године.⁴ *P. Reuter*, познати француски писац, је објављен рад, иначе документован и поткрепљен многим појединостима из целокупног рада Комисије за међународно право и анализама из уговорне праксе међународних организација, започео питањем, наиме: „У којој мери међународни споразуми закључени од међународних организација измичу општим правилима применљивим на уговоре између држава“, истовремено заузимајући став по основним питањима из ове области.⁵ Већ 1971. године *P. Reuter*, у својству специјалног известиоца Комисије за међународно право, почео је са подношењем писмених нацрта из ове области. Комисија за међународно право, на основу његових нацрта, расправа у Комисији, писмених примедби и коментара држава и главних међународних организација, као и дискусија у VI (правном комитету) Генералне скупштине УН и препорука саме Генералне скупштине УН, израдила је коначан

⁴ СФРЈ је потписала Конвенцију 21. маја 1969. а ратификовала 6. маја 1970. године. Конвенција је ступила на снагу 27. јануара 1980. године (*Службени лист СФРЈ*, Додатак: Међународни уговори, 30/1972). СР Југославија (Државна заједница Србије и Црне Горе; Србија) извршила је сукцесију 12. марта 2001. До сада је до 1. фебруара 2007. године укупно 108 држава-страна уговорница (А. CONF. 39/11/Add. 2).

⁵ Reuter, P., *Le droit des traités et les accordis internationaux conclus par les organisations internationales*, Miscellanea, I, W. J. Ganshof van der Merse, 1972, 195–215. Писац уочава потешкоће у кодификацији права уговора међународних организација које проистичу из њихове различите структуре, с једне, и предмета уговора, који чини садржину тих уговора, с друге стране. Посебно се указује на сложеност у одређивању општег правила о „способности“ међународних организација да закључују међународне уговоре; истовремену узајамну надлежност у истој материји међународне организације као правне личности, с једне, и држава-чланица које чине ту организацију, с друге стране; питање да ли су државе-чланице одређене међународне организације неко „трећи“ у односу на уговоре те међународне организације; регулисање усмених споразума међународних организација којих је више неголи таквих уговора закључених од држава; и др. Сва ова питања била су предмет расправе у току рада Комисије за међународно право.

нацрт, који је послужио као основа за њено усвајање на Бечкој конференцији 1986. године⁶

За првог специјалног известиоца *J. L. Brierly-a*, још 1950. године постојање уговора међународних организација не може се порицати и занемаривати. Ови споразуми установљавају „међународноправни однос између страна уговорница“.⁷ За *H. Lauterpacht-a*, другог специјалног известиоца, не постоји ни један озбиљнији разлог да се будући кодификациони инструмент, који се доноси, не примењује и на уговоре које закључују међународне организације које су државе створиле. За овог специјалног известиоца, кодификација би била непотпуна без ове групе уговора.⁸ За трећег специјалног известиоца, *G. Fautzmaurice-a*, уговорна способност међународних организација је изван сваког спора.⁹ Последњи специјални извештач, *H. Waldock*, подупрео је ова мишљења тврдњом да је број регистрованих уговора међународних организација у Секретаријату УН тако велики да ова чињеница сама по себи потврђује ставове његових претходника. Извесне посебности ових уговора, и поред раније неодлучности у доктрини, не могу да утичу на то да се и на ову врсту уговора примењују одговарајућа правна правила уговорног права.¹⁰

У току почетног рада на праву уговора када још није било одлучено да ли ће се приступити изради једне или две конвенције о овом питању, *H. Lauterpacht* је изразио мишљење: „Спорно је да ли у међународној области организације имају неограничену уговорну способност. Али нема никакве сумње да та способност произилази из њиховог међународног субјективитета“.¹¹ Упоредо је развијена

⁶ Генерална скупштина УН прихватила је предлог Бечке конференције о праву уговора 1968–1969 године, изражен у посебној резолуцији 2501 (XXIV) од 12. новембра 1969. године, да се питање израде нацрта о уговорима између држава и међународних организација или између међународних организација препоручи Комисији за међународно право као важно за проучавање. Коначан предлог нацрта израђен је 1982. године после консултација са основним међународним организацијама, по оцени Комисије за међународно право. Специјални извештач, *P. Reuter*, поднео је укупно 11 извештаја до 1982. године. Нацрт који је припремљен за Бечку конференцију садржи 80 чланова, укључујући и коментар уз нацрт и анекс о арбитражи и мирешу, такође са коментаром. (*Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, 9–80). Бохте, Б.-Митровић, Т., „Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација“, *Југословенска ревија за међународно право*, 1/86, 18–45.

⁷ *Yearbook of the International of Law Commission*, 1953, vol. II, 91.

⁸ *Ibidem*, 91, 96.

⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. II, 106, 107.

¹⁰ *Annuaire da la CDI*, 1962, vol. II, 35, 37.

¹¹ *YBILC*, 1953, vol. II, 140–141, 171.

велика научна активност о изучавању уговора међународних организација у оквиру разних међународних центара.¹²

У југословенској литератури у тој почетној фази, такође је указивано на овај проблем (поседовање права и обавеза и способност обављања функција на међународном плану; самостално деловање међународних организација у односу на треће државе; аутономија међународне организације у односу на државе-чланице, која се изражава у расподели надлежности између чланова организације и органа организације и у приписивању својства акта самој организацији, а не државама које је сачињавају). Реч је о последицама међународног субјективитета међународних организација и о условима њиховог ефективног обављања функција. Касније ова питања почињу да се систематски истражују, укључујући и друга питања међународних организација као субјеката права и учесника у међународним односима.¹³

Приступ објашњавању појма „уговор“ истоветан је као и у Конвенцији из 1969. године, прилагођен обележјима међународних организација као субјектима међународног права. Почевши од стварања Друштва народа после Првог светског рата, све је већи број уговора које закључују међународне организације са државама или међусобно, а пре овог времена било их је само изузетно. Њихов се број сада, по извесним истраживањима, приближава четвртини свих закључених међународних уговора, а у пракси их је све више и више. У оквиру поретка Уједињених нација тај број је много већи а предмет регулисања много шири (о седишту међународне организације; главни циљеви организација; о старатељству; о зајмовима и техничкој помоћи; регулисања односа међународних организација са држава-

¹² На пример, Институт за међународно право (*Annuaire de l'Institut de droit International*, 1973-сесија у Риму. Реч је о студији R. J. Dupuy-а: *L'application des règles aux accords conclus par les organisations internationales*). Том приликом донет је текст неких основних начела која се могу применити на уговоре међународних организација; такође: Центар за студије и истраживање Хашке академије за међународно право 1969. године.

¹³ Борђевић, А., „Развитак међународног субјективитета међународних организација и став доктрине међународног права“, *Међународни проблеми*, 4/62, 78; Рачић, О.-Димитријевић, В., *Међународне организације*, Београд 1980, 55–80. Писци прате процес закључивања уговора међународних организација од тридесетих година прошлог века и констатују да је то данас уобичајена појава. По њима, способност закључивања уговора није јединствено уређена у статутима међународних организација. Стање је различито: неке међународне организације немају статутарних овлашћења за закључивање уговора; код неких у статутима има само уопштених овлашћења, а код извесног броја у њиховим конститутивним актима има и подробних предвиђања врста уговора које је организација овлашћена да закључује. При томе се дају шири обавештења о тако закљученим уговорима више међународних организација.

ма-нечланицама тих организација; уговори о сукцесији; војни споразуми; на стотине других међународних споразума које су закључиле специјализоване агенције у својству међународних владиних организација; паралелне резолуције међународних организација; вербални споразуми; ангажовање једне међународне организације у вези са одлуком која је претходно подстакнута од неке друге организације итд.).

Легислативна моћ међународних организација и то владиних, почива на њиховој правној личности и сагласности држава-чланица дотичне међународне организације. С правом се истиче да је уговорна способност постала један од основних и најбитнијих елемената појма субјективитета међународних организација. Способност међународне организације да закључује међународне уговоре уређује се правилима те организације. Овде није реч о невладиним организацијама. Општа сагласност свих учесника Конференције у Бечу 1986. године била је да се призна и потврди међународним организацијама право закључења уговора, тј. њихов уговорни капацитет. Ово, свакако, са извесним ограничењима које произлазе из природе њиховог субјективитета, с обзиром на то да су међународне организације такве целине које чине већ постојећи субјекти међународног права, тј. државе. Тиме се отварају нове могућности даљег прогресивног развоја међународног права и у разним делатностима у којима учествују међународне организације. У доктрини се наводе разни критеријуми за оцену правне природе уговора међународних организација (међународноправни субјективитет међународних организација; својство уговорног карактера партнера међународних организација; предмет и циљ уговора; намера страна уговорница и др.). Најчешћа се та мишљења свде на два основна критеријума: субјективитет страна уговорница и предмет уговора.¹⁴

Најопштије речено, на основу досадашње праксе, правни основ за закључење међународних уговора објашњава се у доктрини тиме што међународне владине организације поседују међународноправни субјективитет и својство међународне правне личности. Он је у највећем броју случајева изражен у конститутивном акту међународне организације, а добрим делом постоји већ обичајно правно правило које овлашћује међународне организације да закључује уговоре. Већ

¹⁴ Радивојевић, З., *op. cit.*, 65–85, 181, 360 и даље. Писац подробно излаже теоријска питања у вези с питањима уговора међународних организација у савременом међународном јавном праву, истражујући подробно праксу међународних организација у овој области. Наводећи ставове изложене у доктрини, додају се и други критеријуми као што су: начин решавања спорова, форма и регистрација уговора, меродавно право (*droit applicable*) које се примењује на уговоре; постојање правних обавеза; обавезан судски поступак за решавање спорова; поступак закључења уговора и др.

поменуто Саветодавно мишљење међународног суда правде од 1949. године о накнади штете причињене лицима у служби УН, говори о томе да међународне организације имају способност да буду носиоци међународних права и обавеза у области у којој су образоване.

Ова друга конвенција из 1986. године рађена је по угледу на прву из 1969. године, и важи паралелно уз њу. Преузела је основне одредбе из прве, прилагодила их међународним организацијама као субјектима међународног права, допуњена новим одредбама и представља истовремено кодификацију постојећег обичајног права и прогресивни развој права уговора међународних организација. Одмах примећујемо да се и у време доношења прве конвенције из 1969, указивало на то да је нужно убрзати рад на другој, што је и остварено у релативно задовољавајуће време (1986). Интересантно је, такође, указати на еволуцију схватања која су изражена за доношење посебних правних правила у односу на конвенцију из 1969. године. У току више од тридесетогодишњег рада Комисије за међународно право, уз осталу делатност (1949–1982), у почетку је била намера да сва правила о праву уговора буду обухваћена једним текстом. Затим се дошло до закључка да треба да се донесу основна правила уговора на основу дуге праксе закључења уговора међу државама, а да касније буду допуњена правилима које посебно намећу уговори међународних организација. Истовремено је било предлога да се доношење посебних правила о уговорима међународних организација одложе за извесно време, с обзиром на то да њихова пракса још није довољна за кодификацију. После извесних потешкоћа у формулисању првобитних одредби у нацртима Конвенције о праву уговора, завршно мишљење Комисије за међународно право је 1966. године било да уговори закључени од међународних организација имају посебна обележја, па се из практичних разлога закључило да би се много закаснило са коначном припремом нацрта конвенције ако би се истовремено на задовољавајући начин укључили, и све посебности које се тичу уговора међународних организација.¹⁵ Такав став је утицао да се она искључе из Конвенције о праву уговора из 1969. године. Најзад, одлучено је да се приступи доношењу посебне конвенције која ће истовремено важити уз Конвенцију из 1969. године, и бити нека врста допунске (комплементарне) овој првој. Она би била припремљена тако што је и остварено, да се из општег међународног

¹⁵ *Annuaire de la CDI*, 1966, vol. II, 203,204; P. Reuter, *op. cit.*, 197–201. Писац истиче да, и поред ове одлуке, ипак у Конвенцији о праву уговора од 1969. у одредбама које се тичу субјеката међународног права изузев држава, акта о успостављању једне међународне организације, Конвенција се дотиче и питања осталих субјеката међународног права, посебно међународних организација у закључењу међународних уговора (чл. 3, 5 и 20. Конвенције од 1969).

уговорног права преузме оно што је опште и да се допуни посебним правилима која би се односила на уговоре међународних организација. Рад на новој конвенцији захтевао је „да се прецизно одреде границе до којих се може проширивати важност норми општег права међународних уговора, а да за случајеве када њихова примена није могућа поставе специјална правила“. У том оквиру кретао се рад Комисије за међународно право између 1971. и 1982. године.¹⁶

Мишљења како треба формулисати способност међународне организације да закључује уговоре, у току припреме нацрта Комисије била су различита. Коначно усвојена одредба у нацрту из 1982. године задржана је и на Конференцији из 1986. године гласи: „Способност међународне организације да закључује уговоре регулише се правилима те организације“ – члан 6. Конвенције. То је резултат компромиса, наиме, избећи да се овом одредбом одлучује о правном статусу међународних организација, с једне, а да се ова одредба тиче само питања уговора међународних организација, с друге стране. Овакав став, како је изложен у коментару уз нацрт Комисије за међународно право из 1982. године, сагласан је са расправом да је само опште међународно право основ способности међународних организација за закључење уговора као и са мишљењем супротним од тога. На тај начин су ова два противречна мишљења помирена. То значи да ће се способност међународних организација ценити само по правилима те организације, и не више од тога. Реч је о два концепцијама, како се каже у коментару: прва, способност међународне организације зависи од правила конкретне организације; друга, овим чланом треба да се одреди да међународно право успоставља способност међународних организација да закључују уговоре. Из тога је за поједине чланове Комисије за међународно право произишло, да у области способности међународне организације да закључује уговор, може правило обичајног права да устукне пред изричитим рестриктивним одредбама уставних повеља (конститутивних аката међународних организација). Ово је учињено да се не би ограничавали даља изградња и развитак правила међународних организација, с обзиром на то да су она различита од организације до организације. У члану 6. Конвенције из 1986. године избегнуто је помињање „утврђена пракса организације“ (каких предлога је било), а из нацр-

¹⁶ Радивојевић, З., *op. cit.*, 433–436. Посебности су се изражавале у вези са способношћу закључивања уговора (члан 6. Конвенције из 1986; квалификацијом лица које представљају међународну организацију (члан 7); употребљеном терминологијом, уместо ратификације акт формалне потврде (члан 11); а неки делови нормативног дела из нацрта Комисије за међународно право пребачени су у завршне одредбе Конвенције из 1986 (члан 74, став 3), који се односи на уговоре у вези са успостављањем права и обавеза држава-чланица једне међународне организације у односу на уговор у коме је та организација чланица; и др.

та Комисије из 1982. године у коначном тексту из 1986. године на самој Бечкој конференцији, одустало се од израза „одговарајућа правила“ (*les règles pertinents*), како је то утврђено у члану 2. под ј. „употребљени изрази“, већ се говори само „о правилима организације“, без других додатака.¹⁷

У току припрема и расправе, још од првих почетака 1971. године, с обзиром на то да су иста питања била предмет регулисања и Конвенције о праву уговора из 1969. године, поставило се питање да ли треба сачинити јединствени документ, узимајући сваки члан засебно из Конвенције из 1969. године и додавати сличан који разматра нову проблематику уговора међународних организација. С обзиром на то да међународне организације ипак по својој структури нису исто што и државе, тешкоће су биле присутне, и поред тога што се тежило да се њихов положај изједначи са њима. Пришло се доношењу нове конвенције која ће бити потпуно самостална у односу на претходну из 1969. године без упућивања одредаба прве конвенције на другу, и поред тога што у новој конвенцији имамо потпуно истоветне одредбе као и у претходној. Приближно, била је слична ситуација као са доношењем посебних конвенција о дипломатским односима (1961); о конзуларним односима (1963) и о специјалним мисијама (1969). Треба имати на уму да су до тог момента (1982) донете већ две конвенције које су се тичале права уговора: прва, о праву уговора из 1969. године и друга, о сукцесији држава у области уговора из 1978. године. Логично је било да ова трећа конвенција чини продужетак дотадашњег рада и то у области права међународних организација, имајући у виду да је, такође, у то време, донета Конвенција о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера из 1975. године.¹⁸

И поред тога што највећи број уговора које закључују међународне организације носе назив споразуми (*acords, agreements*), Бечка конвенција из 1986. године и за те споразуме је усвојила општи назив „уговор“. По члану 2, став 1, под а) и б) Конвенције („употреб-

¹⁷ *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, 24, 25.

¹⁸ *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, 12–14. Комисија за међународно право је оставила Генералној скупштини УН, односно пуномоћницима држава да одлуче које ће међународне организације бити позване на конференцију за закључивање ове конвенције и да ли ће међународне организације бити потпуно равноправне с другим државама у погледу приступања конвенцији или ће се прибећи и другим механизмима, које познаје међународна пракса (на пример, другачији статус међународних организација од држава у Конвенцији о правилима и имунитетима специјализованих агенција из 1947. године или неким другим у вези са регулисањем употребе космичког простора, у којима се даје могућност да међународне организације буду ограничене правилима поменутих конвенција а да не постану уговорнице конвенција и сл.).

љени изрази“), израз „уговор“ означава међународни споразум који је регулисан међународним правом и у писменом облику, између једне или више држава и једне или више међународних организација или између међународних организација, било да је тај споразум садржан у једном инструменту или у два или више инструмената међусобно повезаних, и без обзира на његов посебан назив. Остало се доследно у терминологији која је употребљена у Бечкој конвенцији из 1969. године.

Значи, реч је о споразумима регулисаним међународним правом. Дефиниција је општа. У зависности од страна-уговорница (држава и међународних организација), узима се онај правни систем по коме ће уговори бити регулисани. Даје се могућност регулисања било по посебним правним системима држава или одређених организација, било да су регулисани општим међународним правом. Како произлази из коментара Комисија за међународно право уз овај члан, то је, у ствари, питање које у границама способности сваке државе и међународне организације суштински зависи од воља страна уговорница и мора бити решавано од случаја до случаја. И даље, ова врста споразума може бити регулисана „системом различитим од општег међународног права, било да се ради о праву саме организације, одређеном националном праву или чак општим правним начелима“.¹⁹

У расправама, док се није дошло до коначног текста где је садржан само израз „регулисан међународним правом“, било је различитих приступа још и у току израде о праву уговора из 1969. године, што се односило и на уговоре међународних организација и коначног текста Конвенције из 1986. године. У првом извештају, специјални извештач *H. Lauterpacht*, у вези са расправом шта чини неки уговор међународним, истицао је да је то, пре свега, квалитет уговора, с обзиром на то да су по његовом мишљењу, сви уговори између субјеката међународног права (под којима он под-

¹⁹ *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, 18–19; Радивојевић, З., *op. cit.*, 373–374. По мишљењу писца, укључујући исти став и за уговоре између држава, тј. за Конвенцију из 1969, Комисија за међународно право, што произлази из припремних радова (*travaux preparatoires*), имала је у виду, пре свега, „да се споразумом стварају права и обавезе и успостављају односи који улазе у сферу регулисања међународног права“. Такође, наводећи коментар Комисије за међународно право и мишљења у доктрини, даје се одређен правни значај и намери страна уговорница. Има уговора међународних организација који не спадају ни у област унутрашњег права државе нити се равњају по унутрашњим правилима организације, па се подвргавају општем међународном праву и у том смеру наведени су такви споразуми из праксе УН. С друге стране, из коментара Комисије следи да је могуће да стране уговорнице предвиде примену унутрашњег права државе или организације, уколико је реч о таквим случајевима за које у међународном праву не постоје одговарајућа правила.

разумева државе и међународне организације), регулисани у крајњој линији, међународним правом.²⁰ Специјални извештај *G. Fautzmaurice*, с правом је наводио да има споразума које закључују међународне организације који нису регулисани међународним правом (купопродаја, финансијске трансакције, који као такви спадају у област регулисања унутрашњег права једне стране уговорнице).²¹ Иначе, као и у Конвенцији из 1969. године, назив, облик и поступак закључења ових уговора не утиче на њихову квалификацију као међународних уговора.²²

Под изразом „правила организације“, којег, иначе, нема у Конвенцији из 1969. године подразумевају се посебни конститутивни акти организације и резолуције усвојене у складу са тим актима и добро утврђена пракса организације (као и у члану 1, став 1. под 34. Конвенције о представљању држава из 1975. године). Није узет израз „унутрашње право организације“, иако је и то било могуће, имајући у виду да „унутрашње право организације“ има и унутрашњи и међународно правни вид. И даље, реч је нарочито о поменутих правилима, као примерима, што не искључује и друге изворе који могу бити „правила организације“. Такође, добро утврђена пракса значи да се не подразумевају сва правила, него она која су утврђена праксом.²³ Већина организација има последњих година праксу која чини нераздвајиви део правила организације. Међутим, та пракса није истоветна, с обзиром на то да свака пракса организације има своје сопствене карактеристике. Значи, треба одбацити противречну и оклевајућу праксу, али то не значи да треба зауставити текућу праксу у свакој организацији. На оваквом закључку се инсиситирало у току рада Комисије за међународно право.²⁴

²⁰ *YBILC*, 1953, Vol. II, 100.

²¹ *Annuaire de la CDI*, 1956, vol. II, 120. У коментару Комисије за међународно право још је за нацрт правила уговора између држава напоменуто да је било и других предлога за квалификацију „уговори регулисани међународним правом“ (на пример, намера страна уговорница да се створе обавезе по међународном праву) али и других, који су истицали да су због саме природе уговорница, споразуми између држава подвргнути превасходно (*prima facie*) међународном праву. У својој анализи Комисија за међународно право је закључила да, зависно од случаја, не треба укључивати у дефиницију елеменат намере, с обзиром на то да је иста покривена изразом „регулисан међународним правом“ (*Annuaire de la CDI*, 1966, vol. II, 205, 206).

²² Радивојевић, З. *op. cit.*, 364 и даље. Писац наводи усмено споразумевање које је постигнуто путем споразума највиших административних службеника међународне организације са надлежним државним органима; примери су ретки али постоје (наводи се такав усмени споразум Генерлног секретара УН и премијера кинеске владе Чу Ен Лаја о ослобађању 11 заробљеника-припадника оружаних снага које је током корејског сукоба заробила Република Кина).

²³ *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, 21.

²⁴ *Annuaire de la CDI*, 1972, vol. II, 203, 204.

Као и Конвенција из 1969. године одредбе Конвенције из 1986. године не утичу на правну вредност уговора који нису у писменом облику, као ни на уговоре који се закључују са другим субјектима међународног права који нису државе или међународне организације, нити пак између субјеката који нису ни државе ни међународне организације. Конвенција из 1986. године нема ретроактивног дејства, тј. њене одредбе се примењују искључиво на уговоре организација закључене после ступања ове конвенције на снагу у односу на стране уговорнице-државе и организације. Значи, исто становиште као и у Конвенцији из 1969. године. Најзад, Конвенција из 1986. године примењује се на уговоре који чине конститутивни акт једне међународне организације, закључен од једне или више држава и једне или више међународних организација, као и на уговоре које усвоји једна међународна организација, под резервом сваког важећег правила организације.

Најпре, овде имамо поново потврду постојања уговора од субјеката међународног права, који нису ни државе ни међународне организације. Очигледно је повећана појава ових уговора у хуманитарној области ентитета који још нису конституисани као државе, а нису ни међународне организације. Уместо ранијег израза „ентитет“ употребљен је израз „субјект међународног права“, с обзиром на то да је овај први сувише широк и може да покрије сваку личност међународног права а нарочито удружења и друштва и да такво проширење може да створи различите потешкоће. Употреба израза „субјекти међународног права“ у садашњем моменту је много ужа, и после плодне дискусије о његовом значењу и шта он нуди, с обзиром на то да му је домашај врло ограничен, закључено је да се он користи.²⁵ Запажамо да у Конвенцији из 1986. године нису посебно споменути уговори између других субјеката међународног права међусобно, а да они нису ни државе ни међународне организације. Исти је случај с претпоставком постојања међународне организације чији би сви чланови били међународне организације.

На крају општих излагања о праву уговора међународних организација, поновићемо да су одредбе Конвенције о праву уговора између држава из 1969. године (члан 73), које се односе на случајеве сукцесије држава, одговорности држава или избијања непријате-

²⁵ *Annuaire de la CDI*, 1982, vol. II, 22–24. Од сваке организације и њених правила зависи режим какве споразуме може закључивати, имајући на уму да њени органи не пређу границе надлежности које су им додељене правилима организације. Данас имамо ситуацију са развојем телекомуникација које нужно могу да доведу до оваквих споразум који нису у писменом облику, тј. усмених. Такође, после сваке конференције имамо оверени записник. И у свим тим случајевима могу да се десе злоупотребе, али се та пракса уговора, који нису у писменом облику не може искључити.

лстава поновљене и у Конвенцији о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација из 1986. године. Законодавац је ове три главне области издвојио од опште примене нове конвенције из 1986. године (члан 74). Такође, постављена су посебна ограничења у вези са прекидом дипломатских и конзуларних односа, као и у случају агресије (чл. 74. и 75. Конвенције из 1969. а чл. 75. и 76. Конвенције из 1986 године). Као и у случају Конвенције о праву уговора из 1969. године потврђен је однос уговорног и обичајног права и у Конвенцији из 1986. године.

Најзад, у новој конвенцији из 1986. године укључен је нови члан 73. кога није било у нацрту Комисије за међународно право из 1982. године, а који се тиче важности уговора закључених од држава по Бечкој конвенцији из 1969. године у односу на нову конвенцију из 1986. године. Овај члан је укључен накнадно, у току саме Бечке конференције 1986. године, а гласи: „што се тиче држава-чланица Бечке конвенције о праву уговора из 1969. године, њихови односи у оквиру уговора закључених између две или више држава и једне или више организација, регулисаће се поменутом Конвенцијом“. Реч је о режиму стеченом од чланица Бечке конвенције из 1969. године.

* * *

На крају неколико општих закључака изложених у доктрини о значају и домаћају Конвенције из 1986. године. Изложићемо неколико ставова у закључним разматрањима проф. З. Радивојевића, који је исцрпно анализирао праксу закључења уговора међународних организација.²⁶ По њему, број двостраних уговора међународних организација претеже у односу на вишестране, из следећих разлога: а) вишестрани уговори међународних организација захтевају мере којима уобичајно оне не располажу (законодавни, судски и административни апарат); б) у пракси до сада, државе су више зато да међународне организације буду оквир за закључење вишестраних уговора неголи да буду независно и од својих чланова одвојени носиоци права закључења међународних уговора. Реч је о линији разграничења ко ће бити носилац закључења уговора: међународна организација или државе-чланице. Решења се налазе у оквиру саме међународне организације. Обично се у завршним одредбама конвенција покреће ово питање. До сада међународне организације још нису равноправни, самостални партнери, што се и не може очекивати с обзиром на то да међународну организацију чине чланице-државе и имају одговарајући утицај на њен рад. У доктрини се посебно разрађује правна природа уговора међународних организација (садржина и облик овлашћења за зак-

²⁶ Радивојевић, З. *op. cit.*, 427–438.

ључивање уговора, применљивост правила општег међународног права на ову врсту уговора и др.). С обзиром на то да међународне организације немају сувереност (у смислу којом располажу државе из које би црпле право на закључивање међународних уговора), истраживање се усмерује на њихов основ за ту надлежност, наиме, на: а) одредбе конститутивног акта (има међународних организација које закључују уговоре и без посебног овлашћења) и б) јединствено и претпостављено право за закључивање уговора. Потврђују се ове основе, а истовремено износе и њихови недостаци, те прихвата функционални приступ онако како га је потврдио Међународни суд правде у својој одлуци из 1949. године. Реч је о познатом учењу о тзв. имплицитној (прећутној) надлежности. Сличан приступ следи и Бечка конвенција из 1986. године. У уводу ове конвенције наглашено је да организације имају способност за закључивање међународних уговора која им је непоходна за обављање њихове функције и остваривање циљева организације. Најзад, поставља се питање да ли је у свим случајевима било оправдано опредељење да се за уговоре међународних организација прихвате иста решења као и за уговоре између држава. У целини узевши, нема разлога за другачији положај међународних организација као уговорних страна у односу на положај држава, мада има и посебности, с обзиром на структуру међународних организација и поступке који се воде унутар ње у вези са закључењем међународних уговора. 3. Радивојевић завршава своју студију следећим наводом: „Посматрано из овог угла, Бечка конвенција из 1986. године преко серије истих и сличних правила са одредбама Конвенција о уговорном праву из 1969. године, регулише на јединствен начин технику уговора које закључују државе или међународне организације, основни субјекти савременог међународног права“.²⁷

Чињеница да Конвенција из 1986. године и после двадесет година од доношења није ступила на снагу, упућује на став да се државе тешко одлучују да је ратификују, с обзиром на посебност ове материје и врло различиту праксу из уговорних односа међународних организација.²⁸ Све то указује на то да се може очекивати да ће проћи још доста времена док се не прихвате правила из ове обла-

²⁷ Радивојевић, З., *op. cit.*, 438.

²⁸ Стање на дан 1. фебруара 2007. године је следеће: укупно потписника Конвенције 39, од којих држава 29 а међународних организација 10. До сада је 28 држава ратификовало односно приступило Конвенцији, а 12 међународних организација приступило односно формално потврдило. Значи, имамо укупно 39 потписника, а страна – уговорница Конвенције 40 (Дос. А/CONF. 129/15). За ступање Конвенције на снагу потребно је 35 ратификација држава. Међународне организације, које су стране уговорнице, не убрајају се у број за ступање на снагу Конвенције (члан 86. Конвенције из 1986).

сти и ми, сада, не гајимо велике наде о томе.²⁹ Стање са најважнијим међународним организацијама је мало боље.³⁰ На став међународних владиних организација према овој конвенцији, без обзира на њихов посебан субјективитет, пресудан утицај имају државе које су истовремено чланице те организације. С обзиром на овакву изражену праксу држава и међународних организација, радовима из ове области поклања се врло мала пажња после доношења Конвенције из 1986. године укључујући и уџбенике из међународног права, како домаће тако и стране. Може се очекивати да ће пракса у закључивању уговора међународних организација бити све разноврснија, а да не говоримо о томе да су изван досадашње кодификације права међународних уговора остали и уговори закључени од субјеката међународног права који нису државе и међународне организације (поједине територијалне целине и ентитети; побуњеници; Ватикан односно Света столица; Међународни комитет Црвеног крста; поједине међународне компаније са посебним обележјем и др.).

Stevan Đorđević

CODIFICATION OF THE LAW OF TREATIES OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

Summary

Unlike 1969 Convention on the Law of Treaties which regulates treaties between the states, which has entered into force in 1980, 1986 Convention on the Law of Treaties between States and International Or-

²⁹ Примећујемо да међу странама уговорницама Конвенције из 1986. нема САД, Кине, Француске, Русије, Канаде, Индије, Јапана, Бразила, Египта, Нигерије, Јужне Африке, Индонезије, Пољске, Пакистана, Ирана, Ј. Кореје, Украјине и др., мада су неке од њих потписнице Конвенције, али је нису ратификовале, односно приступиле (Бразил, САД, Јапан, Ј. Кореја (Doc. A/CONF. 129/15)).

³⁰ Стране уговорнице Конвенције из 1986. године су: Међународна агенција за атомску енергију; Припремна комисија за Организацију за Уговор о свеобухватној забрани нуклеарних проба; Међународна организација за цивилно ваздухопловство; Организација уједињених нација; Организација УН за индустријски развој; Међународна организација за кривичну полицију; Међународна организација рада; Међународна поморска организација; Организација за забрану хемијског оружја; Светски поштански савез. Потписнице Конвенције које је нису формално потврдиле односно приступиле су следеће међународне организације: Савет Европе; Организација УН за исхрану и пољопривреду; Организација УН за просвету, науку и културу; Светска метеоролошка организација; Међународна унија за телекомуникацију (Doc. A/CONF. 129/15).

ganizations or between International Organizations had a different fate. The states are hesitant to ratify the later convention. One may expect that international organizations will enter into even greater number of treaties. There has been a joint position of all 1986 Conference participants that international organizations do possess contractual capacity. 1986 Convention has been modelled on the basis of the 1969 example and is parallel to it. It has taken over its basic provisions, adapted them to international organizations, amended with new provisions and represents a codification of the present contractual law and progressive development of the law of treaties of international organizations. International organizations' capacity to enter into treaties is regulated in its regulations.

So far, codification has not encompassed treaties concluded by international law subjects which are not the states or international organizations (certain territorial units, rebels, Vatican, International Red Cross Committee, international corporations of a special kind, etc.).

Key words: *International treaties. – Codification of the law of treaty. – Notion of international treaty. – Characteristics of international organization. – Treaties of international law subjects.*