

MEĐUNARODNA TERITORIJALNA UPRAVA

Josip Krakić, dipl. iur. *

UDK 341.435

341.223

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: rujan 2010.

Pojam međunarodne teritorijalne uprave aktualiziran je u teoriji međunarodnog prava uspostavljanjem misija UN-a u Bosni i Hercegovini, Kosovu i Istočnom Timoru. U tim misijama UN preuzima punu upravu nad državom ili teritorijem uspostavljajući lokalnu vlast na koju postupno prenosi ovlasti. Razmatraju se povijesni primjeri gdje su međunarodne organizacije i ranije preuzimale upravu nad teritorijima te se analiziraju sličnosti s drugim institutima međunarodnog prava: vazalitetom, protektoratom, protekcijom, kondominijem, mandatima i starateljstvima, ratnom okupacijom. Razmatra se utemeljenost takve međunarodne uprave u međunarodnom pravu, ovlasti upravitelja, ciljevi takve uprave te moguća primjena u budućnosti.

Ključne riječi: međunarodna teritorijalna uprava, UN, Kosovo, Istočni Timor, visoki predstavnik u BiH, mirovne misije, humanitarne intervencije

I. UVODNE NAPOMENE I DEFINIRANJE POJMA

“...nova vrsta unutardržavnih sukoba ima neke osobine koje pred čuvare mira Ujedinjenih naroda stavljaju nove izazove s kojima se nisu susreli još od operacije u Kongu u ranim šezdesetim. Ti sukobi se ne vode samo između regularnih postrojbi, već i između paravojnih formacija i naoružanih civila s malo discipline i s nedefiniranim zapovjednim lancem... Druga značajka ovakvih sukoba je kolaps državnih institucija, posebno policije i pravosuđa, što dovodi do paralize upravnih struktura, sloma zakona i reda te sveopće pljačke i kaosa. Vlada nije u mogućnosti izvršavati svoje funkcije, infrastruktura je uništena ili opljačkana, a iskusni službenici su ubijeni ili

* Josip Krakić, dipl. iur., nastavnik stručnih predmeta na Policijskoj akademiji, Avenija Gojka Šuška 1, Zagreb.

su izbjegli iz zemlje. Takvo stanje je ipak rijetkost u međudržavnim sukobima. Proizlazi da u ovakvim slučajevima međunarodna intervencija mora ići dalje od samo vojnih i humanitarnih zadataka te mora uključivati napore u provedbi nacionalnog pomirenja i ponovne uspostave učinkovite vlasti...”

Boutros Boutros Ghali, glavni tajnik UN-a od 1992. do 1997.¹

Devedesetih godina prošlog stoljeća, kada je tadašnji glavni tajnik Ujedinjenih naroda Boutros Boutros Ghali objavio Dodatak Agendi za mir čiji dio je gore citiran, dolazi do znatnih promjena u angažmanu Ujedinjenih naroda u sukobima širom svijeta. Umjesto dotadašnjih mirovnih misija usmjerenih na očuvanje mira, razdvajanje sukobljenih strana i distribuciju humanitarne pomoći, UN preuzima i upravne ovlasti u državama s postkonfliktnim problemima i bez kvalitetne uprave, bez obzira na to je li do sloma vlasti došlo zbog unutarnjih ili međudržavnih oružanih sukoba ili je riječ o državi u procesu nastanka stvorenoj odcjepljenjem od druge države pa zbog toga ne postoji učinkovita upravna vlast. Ipak, takvo preuzimanje upravnih funkcija koje poduzimaju međunarodne organizacije, pa tako i Ujedinjeni narodi, nije pojava bez presedana koja je iznenadila svijet. Postoji više povijesnih primjera takvog postupanja pa možemo slobodno govoriti o razvoju takve prakse. I sami Ujedinjeni narodi tijekom angažmana u mirovnim misijama preuzimali su u različitom opsegu upravne funkcije na nekim područjima, a najbolji primjer za to je opsežna operacija u Kongu ranih šezdesetih godina prošlog stoljeća.

Padom Berlinskog zida nestaje blokovska podijeljenost i hladni rat, ali dolazi do raspada složenih država koje je upravo ta podijeljenost držala na okupu, pa raste broj sukoba na lokalnoj razini.² Ujedinjeni narodi javljaju se kao jedina globalna organizacija sposobna da aktivno sudjeluje u uspostavi mira. Tako gotovo trideset godina nakon operacije u Kongu dolazi do sličnog angažmana u Namibiji 1989. godine. Slijede intervencije u Somaliji te Bosni i Hercegovini koje predstavljaju nastavak procesa, ali i donose promjene u obujmu upravnih ovlasti koje UN preuzima, prelazeći “tradicionalne” okvire i dovodeći do multidimenzionalnih mirovnih misija.

¹ Izvadak iz Supplement to an Agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, Boutros Boutros Ghali, 3. siječnja 1995., dostupno na: <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>.

² Šimonović, I., *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 3 – 4.

Međutim, 1999. godina donijela je svojevrsnu kulminaciju uspostavom dviju misija – na Kosovu i Istočnom Timoru koje su u mnogočemu specifične. Civilna komponenta UN-a u tim misijama preuzima pune ovlasti u upravljanju teritorijem, s ovlastima u zakonodavstvu, pravosuđu, policiji i upravi, a paralelno s vojnom komponentom misije koja osigurava implementaciju donesenih odluka. Ali to nije sve. Iz tih dviju misija pod okriljem UN-a stvorene su nove države, novi subjekti međunarodnog prava.

Od tada tema međunarodne teritorijalne uprave dobiva sve više mjesta u teoriji međunarodnog prava i postaje predmetom proučavanja sve više autora s područja međunarodnog prava. Razmatra se utemeljenost takve uprave u međunarodnom pravu, dosezi, ovlasti i obveze, pitanje koje se pravo primjenjuje. Ta tema zaslužuje veliku pozornost jer smatramo da ima velik potencijal u primjeni u postkonfliktnim okruženjima te će i u budućnosti biti primjenjivana kod tzv. humanitarnih intervencija.

Za Republiku Hrvatsku tema je posebno važna jer osim u okruženju, u Bosni i Hercegovini i na Kosovu, takav angažman međunarodne organizacije imali smo i na svojem teritoriju. Riječ je o uspješnoj Prijelaznoj upravi Ujedinjenih naroda u istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu.

Za opisane oblike sudjelovanja međunarodnih organizacija u upravi nad određenim područjem najčešće se upotrebljava naziv međunarodna teritorijalna uprava (*International territorial administration* – ITA).

Vjerojatno najveći autoritet na ovom području, Carsten Stahn, u svojoj knjizi definira međunarodnu teritorijalnu upravu kao izvršnu, zakonodavnu ili sudsku vlast koju provodi međunarodni subjekt za dobrobit teritorija koji je, zbog zajedničkih ciljeva, privremeno stavljen pod međunarodni nadzor ili se provodi međunarodna podrška i pomoć takvom teritoriju. Razlikuje izravne međunarodne teritorijalne uprave, u kojima međunarodne organizacije provode izravne ovlasti nad cijelim nizom javnih poslova teritorija pod upravom, od neizravnih međunarodnih teritorijalnih uprava, što podrazumijeva različite oblike uprava u kojima međunarodna institucija s nezavisnom pravnom osobnosti provodi teritorijalnu upravu u ime ili uz odobrenje neke međunarodne organizacije (navodi primjere visokog predstavnika u BiH i prijelazne koalicijske uprave (CPA) u Iraku).³

³ Stahn, C., *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008., str. 44 – 45.

Ralph Wilde međunarodnu teritorijalnu upravu definira kao formalno zasnovanu upravljačku strukturu na lokalnoj razini koja djeluje u odnosu na određenu teritorijalnu cjelinu; po dosegu može biti ograničena (*limited*, npr. teritorijalno zasnovan program za samo određena pitanja) ili potpuna (*plenary*, npr. vlada na teritoriju). Međunarodna organizacija koristi se pravom da nadgleda i kontrolira djelovanje takvih struktura, dok ih vode lokalna upravna tijela, ili da izravno upravlja takvim strukturama. Od takvog djelovanja on razlikuje promatračke i/ili misije pružanja pomoći lokalnim upravama koje ne smatra međunarodnom teritorijalnom upravom, iako ističe da ih je ponekad teško razlikovati.⁴ Ono što je važno naglasiti je da u svojoj definiciji međunarodne teritorijalne uprave Ralph Wilde spominje “teritorijalno zasnovane programe samo za određena pitanja” te kao primjer navodi izbjegličke kampove pod vodstvom UNHCR-a ili slične aktivnosti drugih UN-ovih agencija. Analizira izbjeglički kamp Dadaab u Keniji koji se nalazi na teritoriju suverene države, ali koji je nalik na mali grad sa školstvom, medicinskom skrbi, infrastrukturom i sl., a pod kontrolom je UNHCR-a. R. Wilde i takve oblike međunarodnih aktivnosti smatra međunarodnom teritorijalnom upravom.⁵ C. Stahn ne uzima u razmatranje takve oblike uprave, smatrajući da tu nije riječ o stavljanju teritorija pod međunarodnu upravu, već jednostavno o upravljanju potrebama ljudi koje nisu usmjerene ka izgradnji institucija i obnove vlasti u klasičnom smislu.⁶

Erika de Wet za potrebe svojeg rada upotrebljava naziv “izravna uprava” govoreći o upravi nad teritorijem od strane vanjskog subjekta po ovlaštenju Vijeća sigurnosti UN-a, bilo preko nekog oblika posebnog predstavnštva UN-a, bilo preko država članica. Dalje razlikuje cjelovitu upravu (*fully-fledged administration*) kao slučajeve gdje je uprava koju su postavili Ujedinjeni narodi jedini autoritet na teritoriju, od podijeljene uprave (*co-administration*) gdje neki oblik domaće vlasti postoji uz UN-ovu upravnu vlast.⁷

⁴ Wilde, R., *From Danzig to East Timor and beyond, the role of international territorial administration*, American Journal of International Law, sv. 95, br. 3, 2001., str. 585.

⁵ Više o pitanju primjene međunarodnog prava u upravljanju izbjegličkim kampovima od strane UNHCR-a u: Wilde, R., *Quis Custodiet Ipsos Custodes: Why and How UNHCR Governance of „Development“ Refugee Camps Should be Subject to International Human Right Law*, Yale Human Rights and Development Law Journal, sv. 1, 1998., str. 107 – 128.

⁶ Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 45.

⁷ De Wet, E., *The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Basis and Implications for National Law*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, sv. 8, 2004., str. 292.

Očito je da u većini mirovnih misija UN preuzima neke upravne poslove i takve se misije provode od nastanka Organizacije. Međutim, tek preuzimanjem potpune ili pretežite vlasti nad određenim teritorijem, gdje je Organizacija nastupila kao *de facto* i *de iure* vlast, ta pojava izaziva veće zanimanje u međunarodnom pravu. Zbog toga smatramo da međunarodnu teritorijalnu upravu treba definirati u širem i u užem smislu.

Međunarodna teritorijalna uprava u širem smislu predstavlja situacije u kojima međunarodna organizacija privremeno preuzima samo neke upravne ovlasti nad određenim teritorijem ili njegovim dijelom, dok vrhovnu vlast zadržava lokalna vlada, ili preuzima nadzor nad lokalnim upravnim strukturama, ili ima samo savjetodavnu ulogu. To će biti slučaj s većinom mirovnih misija u kojima UN preuzima upravne ovlasti, pa tako i u slučaju misija u Libiji, Kongu, Kambodži, Namibiji i Somaliji, o kojima će poslije biti više riječi.

Međunarodna teritorijalna uprava u užem smislu predstavlja slučajeve u kojima međunarodna organizacija privremeno preuzima potpune ili pretežite upravne ovlasti na određenom teritoriju, djelujući kao isključiva vlast ili paralelno s lokalnom vladom, ali u svakom slučaju s ovlastima donošenja konačnih odluka, provodeći privremenu upravu teritorija zbog njegova osamostaljenja, integracije ili reintegracije u drugu državu, ili kao sredstvo uspostave i očuvanja mira. Stavljamo naglasak na privremenost takvog rješenja te ciljeve takve uprave. Upravo na tom obliku uprave leži težište zanimanja, a kao povijesne primjere možemo spomenuti slučajeve Saarskog područja, gradova Leticije i Gdanjska i predloženog rješenja za Slobodni teritorij Trsta, zatim prijelaznu upravu u Zapadnoj Novoj Gvineji, noviji slučaj prijelazne uprave u istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu, ali i aktualne misije na Kosovu, u Istočnom Timoru te Bosni i Hercegovini. Zbog postavljenih ciljeva u pojam međunarodne teritorijalne uprave ne bi ulazili teritorijalno zasnovani programi kao što su izbjeglički kampovi.

II. INSTITUTI MEĐUNARODNOG PRAVA KOJI SU SLIČNI MEĐUNARODNOJ TERITORIJALNOJ UPRAVI⁸

1. VAZALITET, PROTEKTORAT I PROTEKCIJA

Odnos sizeren – vazal prvi je takav odnos. Vazalitet je ustanova srednjovjekovnog prava, iako se upotrebljavao i za određene odnose među državama i u bližoj povijesti, a karakterizira ga ograničena pravna i djelatna sposobnost vazalne države, a samim time i nemogućnost primanja poslanika, već su u prijestolnicama vazalne države sjediliiskusni diplomati s naslovom generalnog konzula. O konkretnom odnosu ovisila su prava sizerena prema vazalu, a zbog velikih ograničenja prema vazalnoj državi označavale su se kao polusuverene. U 19. stoljeću naziv se upotrebljavao za prijelazni oblik odnosa u kojemu su se nalazile balkanske države na svojem putu ka neovisnosti, posljednji put Bugarska do 1908. godine.⁹

Protektorat također nije jedan jedinstven tip odnosa. To je takav oblik odnosa između država u kojemu jedna od njih, obično na temelju ugovora ili/i na drugoj pravnoj osnovi, ima utjecaj na vanjsku i/ili unutarnju politiku druge države, a preuzima zaštitu te države prema drugima. Taj naziv se uzima i kao oznaka za zaštićenu državu.¹⁰

Protekcija je institut sličan protektoratu i zapravo je njegova varijacija. Kod protekcije jača država obećava slabijoj zaštiti, ali slabija država zadržava samostalno vođenje ili barem znatnu razinu samostalnosti kod vanjskih i/ili unutarnjih poslova.¹¹

⁸ Kolonijalizam ne bi trebalo uvlačiti u analizu međunarodne teritorijalne uprave, iako bi se pozitivna iskustva takve uprave mogla iskoristiti. Od autora koji u ovom kontekstu razmatraju i kolonijalizam ističemo Dickerson, H. K., *Assumptions of legitimacy: and the foundations of international territorial administration*, Denver Journal of International Law and Policy, sv. 34, br. 2, 2006., str. 161 – 196, korišten tekst s http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-32694669_ITM.

⁹ Andrassy, J.; Bakotić, B.; Vukas, B., *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, Školska knjiga, 1998., str. 108.

¹⁰ Među takvim posebnim odnosima ističe se i danas aktualan odnos između Francuske i Monaka. Iako odnosi sežu dalje u povijest, protektorat je zasnovan ugovorom od 17. srpnja 1918. godine. Francuska se obvezuje na zaštitu neovisnosti i cjelovitosti kneževine, a ona se obvezuje da će međunarodne odnose uređivati u sporazumu s Francuskom. Sličan je odnos Butana i Indije, gdje je Butan na temelju ugovora s Indijom iz 1949. godine i danas obvezan u vanjskim poslovima slijediti savjete Indije. *Ibid.*, str. 109 – 111.

¹¹ *Ibid.*, str. 108., isto tako i Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 46 – 47, upotrebljava naziv *protected states*.

Uspoređujući ove institute s međunarodnom teritorijalnom upravom nalazimo mnoge sličnosti, posebno zbog činjenice da ni jedan od tih instituta nije jedinstven, već postoje mnogobrojne varijacije koje više ili manje odstupaju od koncepta međunarodne teritorijalne uprave. Osnovna razlika nalazi se u subjektima. Dok kod vazaliteta, protektorata i protekcije imamo odnos između država, i to najčešće dviju država, kod međunarodne teritorijalne uprave nalazimo odnos između jedne ili više država s međunarodnom organizacijom u odnosu na određeni teritorij, koji se može, ali i ne mora preklapati s granicama države. Nadalje, dok kod spomenutih odnosa jedna država preuzima vođenje vanjskih poslova druge države ili, u određenoj mjeri, unutarnjih poslova, kod međunarodne teritorijalne uprave međunarodna organizacija, izravno ili neizravno, preuzima sudsku, izvršnu i zakonodavnu vlast, dakle cjelokupnu upravu teritorijem. Pravna osnova za spomenute odnose, posebno za protektorat, uglavnom je ugovor, odnosno sporazum između država. Kod međunarodne teritorijalne uprave pravna osnova najčešće neće biti ugovor, iako postoje i takvi primjeri, jer je teško očekivati da će se neka država dragovoljno odreći vlasti nad teritorijem i staviti ga pod međunarodnu upravu.

Možda najvažnija razlika je ona u cilju. Kod vazaliteta, protektorata i protekcije nalazimo individualne interese država da zadrže kontrolu nad drugom državom. Kod međunarodne teritorijalne uprave, iako ne možemo u potpunosti isključiti utjecaje velikih država, cilj ipak ostaje zajednički, ponajprije očuvanje mira¹², načela humanitarnog međunarodnog prava ili se omogućuje mirna tranzicija teritorija ka samostalnosti ili integraciji u neku postojeću državu.

2. KONDOMINIJ

Kondominij je tehnika upravljanja u kojoj dva vanjska subjekta ili više vanjskih subjekata, država, zajednički upravljaju jednim teritorijem preko zajedničkog prijelaznog tijela i nad njim imaju zajednički suverenitet. Najčešće se javlja kada se dvije države ne mogu dogovoriti oko suvereniteta nad graničnim teritorijem.¹³ Ovdje postoji više razlika nego sličnosti s međunarodnom teritorijalnom upravom zbog osnovnog razloga – suvereniteta. Ni u jednom slučaju međunarodne teritorijalne uprave suverenitet nad teritorijem ne prelazi na međunarodnu organizaciju. Suverenitet ostaje ili državi kojoj teritorij pripada ili samom teritoriju ako se uprava provodi radi tranzicije ka neovisnosti. Samim

¹² Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 48.

¹³ *Ibid.*

tim i cilj tih dvaju instituta je različit jer, slično kao i kod protektorata, kondominijem se štite individualni interesi zainteresiranih država.¹⁴

3. MANDATI I STARATELJSTVA

Sustav mandata i posebno starateljstva osobito je važan za međunarodnu teritorijalnu upravu i gotovo svi autori ove institute dovode u vezu. Ti sustavi su vjerojatno najviše doprinijeli razvoju međunarodne teritorijalne uprave, a usporedo s njihovom pojavom javljaju se i prvi slučajevi međunarodne teritorijalne uprave u vrijeme Lige naroda i Ujedinjenih naroda.

Sustav mandata uveden je nakon Prvog svjetskog rata, pod okriljem Lige naroda. Države pobjednice u ratu nisu posjede poraženih, Njemačke i Osmanskog Carstva, podijelile na dotadašnji način. Sustav je pravno utemeljen u čl. 22. Pakta Lige naroda, i to tako da je mandat preuzimala određena država koja je svoje ovlasti provodila kao mandatar Lige naroda i u njezino ime. Obveza mandataru bilo je slanje godišnjih izvješća, koje je ispitalo posebno pomoćno tijelo, Stalni odbor za mandate, dok je vrhovni nadzor provodilo Vijeće Lige naroda. Prema stupnju razvoja područja su podijeljena u tri kategorije: mandat A – zemlje koje se već mogu privremeno priznati kao neovisne, ali uz uvjet da primaju savjete i pomoć postavljenog im mandataru, mandat B – zemlje koje nisu imale domaće nezavisne političke institucije, ali je mandatar njima upravljao posebno i uz neka ograničenja i obveze, i mandat C koji se protezao na područja koja su najviše zaostala, pa je mandatar njima upravljao po svojim zakonima kao sastavnim dijelom svojega područja.¹⁵ Međutim, niti Pakt niti sustav mandata nije predviđao mogućnost kontrole putem posjeta ili inspekcija, a isto tako, imajući u vidu načelo jednoglasnosti u donošenju odluka Vijeća Lige naroda, svaki je mandatar vetom mogao blokirati donošenje

¹⁴ Ovdje se nameće Grad Krakov kao primjer kolektivnog protektorata, a kasnije i faktično kondominija. Slobodni Grad Krakov osnovan je na Bečkom kongresu 1815. godine kao slobodan i nezavisan, strogo neutralan grad, pod zaštitom Rusije, Austrije i Pruske. Međutim tri države zaštitnice su preko Vijeća poslanika nakon 1830. godine, do kada su se suzdržavale od miješanja u unutarnje funkcioniranje grada, nametnule ustav te postavile Vijeće kao krajnju instancu u tumačenju ustava i donošenja odluka u osporavanju zakona. Dakle ispunjeni su svi elementi kondominija. Slobodni Grad Krakov prestao je postojati kao samostalna jedinica kada ga je Austrija anektirala 1846. godine. Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 53 – 54, isto i Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 139.

¹⁵ Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 112.

odluke koju ne smatra prihvatljivom.¹⁶ Ako taj institut uspoređujemo s međunarodnom teritorijalnom upravom, vidimo da se kao upravitelj opet javlja država, iako ovaj put u ime međunarodne organizacije. Carsten Stahn ističe načela koja su proizišla iz čl. 22. Pakta Lige naroda o sustavu mandata: obvezu provođenja mandata za dobrobit stanovništva teritorija pod mandatom, princip međunarodne odgovornosti mandataru, privremeni karakter mandata i provođenje mandata u interesu međunarodne zajednice¹⁷, koja će kasnije biti važna za razvoj i ciljeve međunarodne teritorijalne uprave.

Starateljstvo, koje se uvodi nakon Drugog svjetskog rata, zamjenjuje i proširuje sustav mandata. Pravno je utemeljeno u poglavlju XII. i XIII. Povelje Ujedinjenih naroda. Za starateljska područja Povelja uvodi poseban sustav upravljanja i nadzora. Osim poglavlja koja se odnose na starateljstvo, s njim je povezana i Deklaracija o nesamoupravnim područjima, koja je ušla u Povelju (glava XI.). Deklaracija definira nesamoupravna područja kao ona kojih pučanstvo još nije postiglo punu mjeru samouprave, dakle i starateljska područja i ona koja su bila pod bilo kakvim oblikom kolonijalne uprave.¹⁸ Iako temeljeno na Povelji, stavljanje nekog područja pod starateljstvo određuje se ugovorom između države koja će provoditi upravu i onog tijela Ujedinjenih naroda koje je nadležno za brigu i nadzor nad starateljstvom. To je Vijeće sigurnosti za tzv. strategijske zone i Opća skupština za sva ostala područja. Za poslove starateljstva Povelja predviđa posebno tijelo, Starateljsko vijeće, koje radi pod vodstvom Opće skupštine, odnosno Vijeća sigurnosti za strategijske zone. Kao strategijske zone proglašeni su jedino pacifički otoci koji su stavljeni pod starateljstvo Sjedinjenih Američkih Država.¹⁹ Čl. 81.²⁰ Povelje dopušta da staratelj-

¹⁶ Stahn, C., *International Territorial Administration in the former Yugoslavia, Origins, Developments and Challenges Ahead*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, sv. 61, br. 1, 2001., str. 117.

¹⁷ Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 90.

¹⁸ Povelja o nesamoupravnim područjima je ustupak kolonijalnim silama pobjednicama Drugog svjetskog rata, Velikoj Britaniji i Francuskoj, koja im omogućuje drugi oblik uprave nad kolonijama te mogućnost stvaranja nekih samoupravnih dominona izvan sustava starateljstva, kojem je krajnji cilj neovisnost. Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 93 – 94.

¹⁹ Strategijske zone (riječ je o pacifičkim otocima) na zahtjev Sjedinjenih Američkih Država stavljene su pod nadzor Vijeća sigurnosti upravo kako bi kroz pravo veta mogle zaštititi svoje interese i blokirati svaku odluku koja u pitanje dovodi status teritorija koji ne odgovara SAD-u, što je rezultiralo današnjim položajem novih država u toj zoni koje su uglavnom u posebnom odnosu s bivšim upraviteljem.

²⁰ Čl. 81. Povelje UN-a glasi: Sporazum o starateljstvu obuhvaća u svakom slučaju

sku upravu provodi više država zajedno ili da je preuzmu Ujedinjeni narodi, ali čl. 71. onemogućuje postavljanje starateljstva državi članici Ujedinjenih naroda. Starateljsko vijeće ovlašteno je primiti peticije, nadzirati provođenje uprave s pomoću upitnika ili nadzornih posjeta. Kao krajnji cilj starateljstva ističe se samouprava ili neovisnost. S obzirom na svoje karakteristike, starateljska područja jesu posebni subjekti međunarodnog prava, ali bez djelatne sposobnosti. U njihovo ime djeluje druga država, ali je njezino djelovanje ograničeno svrhom samog starateljstva kao i nadzorom Ujedinjenih naroda.²¹

Važnu razliku između starateljstva i mandata čini mogućnost da teritorijem upravlja međunarodna organizacija, dakle sam UN, prema čl. 81. Povelje UN-a. U praksi se UN nikad nije koristio tom mogućnošću. Starateljsko vijeće je 1947. godine predložilo nacrt sporazuma za starateljstvo nad Gradom Jeruzalemom prema kojem bi UN djelovao kao upravna vlast, međutim zbog izbijanja rata 1948. godine on nije nikad zaživio.²²

Osnovni cilj sustava starateljstva bilo je dokidanje kolonijalizma, pa je s neovisnošću države Palau 1994. godine klasični sustav starateljstva završen. Zbog toga je Starateljsko vijeće suspendiralo svoje djelovanje 1. studenoga 1994. godine, završavajući tako jedno vrlo uspješno poglavlje u djelovanju UN-a, proces dekolonizacije.²³ U kontekstu međunarodne teritorijalne uprave bilo je prijedloga za ponovnu aktivaciju i primjenu sustava starateljstva, uz isticanje njezine prikladnosti, a zbog nedostatka izravnih pravnih normi za primjenu međunarodne teritorijalne uprave u Povelji UN-a. Međutim proble-

uvjete pod kojima će se upravljati starateljskim područjem i određuje vlast koja će njime upravljati. Ta vlast, koja se dalje naziva "upravna vlast", može biti jedna država ili više njih ili sama Organizacija. Za tekst Povelje vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 15, 1993.

²¹ Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 8, str. 113 – 120.

²² Jeruzalem je grad od velike važnosti za tri velike svjetske religije, židove, kršćane i muslimane. Rezolucijom UN-a A/2/181 od 29. studenoga 1947. godine predviđena je podjela Palestine, do tada britanskog mandata, na židovski i palestinski dio, dok bi grad Jeruzalem bio uređen kao *corpus separatum* s posebnim režimom pod upravom Ujedinjenih naroda, točnije Starateljskog vijeća, ali je izričito rečeno da se neće smatrati teritorijem pod starateljstvom, pa se odredbe glava XII. i XIII. nisu mogle primjenjivati. Prema planu gradom je trebao upravljati guverner "u ime Ujedinjenih naroda" kojeg bi imenovalo Vijeće sigurnosti, a nadzor bi provodilo Starateljsko vijeće. Zbog eskalacije izraelsko-arapskog sukoba poseban status nije nikad zaživio, grad je u cijelosti okupirao Izrael i proglasio ga svojim glavnim gradom. Knoll, B., *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008., str. 37 – 38.

²³ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 118.

mi za takav pristup su brojni. Da bi se teritorij mogao podvrgnuti sporazumu o starateljstvu, morao je ispunjavati određene pretpostavke prema odredbama čl. 77. Povelje. Morala jer biti riječ o teritoriju koji je pripadao sustavu ranije spomenutih mandata, teritoriju koji se može odvojiti od neprijateljskih država kao posljedica Drugog svjetskog rata, dakle kolonije poraženih država, i teritoriju koji država koja je odgovorna za upravljanje njime dobrovoljno podvrgne sustavu starateljstva, što nijedna država nije iskoristila. Ako navedeni kriteriji nisu ispunjeni, teritorij ne može biti podvrgnut sustavu starateljstva. Jedno od temeljnih načela na kojima se zasniva Povelja UN-a je i ravnopravnost, pa tako se prema čl. 78. Povelje starateljski sustav ne primjenjuje na zemlje koje su postale članice Ujedinjenih naroda, među kojima se odnosi moraju temeljiti na poštovanju načela suverene jednakosti. Tako bi se sustav mogao primijeniti eventualno na državu koja je isključena iz članstva, što se nikad nije dogodilo.

Napori na ponovnoj primjeni sustava starateljstva ipak su skromni. Glavni tajnik UN-a 1993. godine razmatrao je uvođenje tog sustava u Somaliji, ali je ideja napuštena kada se pokazao dublji problem. Naime, uvidjelo se da će primjena sustava dovesti do znatnih političkih poteškoća jer, bez obzira na sve prednosti, sustav se povijesno, politički i ideološki još povezuje s kolonijalizmom. To je vjerojatno i razlog zašto mogućnost primjene tog sustava nije ni razmatrana kod odluke o misiji u Istočnom Timoru, iako je Istočni Timor 1960. godine proglašen nesamoupravnim područjem pod upravom Portugala.²⁴ Možemo dakle zaključiti da je starateljstvo sredstvo dekolonizacije, a međunarodna teritorijalna uprava sredstvo uspostave i/ili očuvanja mira te zaštite ljudskih prava.

4. RATNA OKUPACIJA

Odredbe međunarodnog prava koje se odnose na ratnu okupaciju sadržane su u Četvrtoj ženevskoj konvenciji o zaštiti građanskih osoba za vrijeme rata²⁵

²⁴ *Ibid.*, str. 119 – 120.

²⁵ Konvencija o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata iz 1949. godine uspostavlja pravila o zaštiti civilnog stanovništva, posebice o postupanju prema civilima na okupiranom području, prema onima lišenima slobode te prema okupaciji općenito. Konvencija je usvojena na diplomatskoj konferenciji održanoj 1949. godine koju je na inicijativu Međunarodnog odbora Crvenog križa sazvala švicarska vlada. Osim te, usvojene su i Konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu, Konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomaca oružanih snaga na moru i Konvencija o postupanju s ratnim zarobljenicima.

i Konvenciji o zakonima i običajima rata na kopnu (IV. haška konvencija iz 1907. godine), s detaljnijim pravilima u prilogu te Konvencije, poznatim kao Haški pravilnik o zakonima i običajima rata na kopnu. U uvodu IV. haške konvencije nalazi se i tzv. Martensova klauzula koja kaže da u slučajevima koji nisu uređeni ugovornim pravom stanovništvo i ratnici ostaju pod zaštitom i vladavinom načela međunarodnog prava koja proizlaze iz običaja ustanovljenih među civiliziranim narodima, iz zakona čovječnosti i zahtjeva javne svijesti – dakle ako nema kodificiranog prava, vrijede pravila općeg međunarodnog prava. Ratna okupacija je stanje kad se područje neke države stvarno nalazi u vlasti neprijateljske vojske (stvarno provođenje vlasti, dok zakonita vlada to ne može). Ratnom okupacijom ne stječe se okupirano područje, već tek mirovnim ugovorom. Okupant je dužan poduzeti sve mjere da uspostavi javni red i život uz poštovanje domaćih zakona. Nije dopušteno izmijeniti zakon kada to nije bezuvjetno potrebno radi ratnih svrha. Kazneno zakonodavstvo može se mijenjati samo ako postoji opasnost za okupanta ili sprečava primjenu Ženevske konvencije o zaštiti građanskih osoba za vrijeme rata. Pučanstvo se ne smije deportirati na prisilan rad u inozemstvo, ne smije se prisiljavati da napusti područje, ali se ne smije siliti ni da ostane. Iznimke su dopuštene zbog sigurnosti područja ili imperativnih vojnih razloga. Okupant mora poduzeti mjere radi uspostave javnog reda, mora urediti upravu okupiranog područja te se uprava provodi u njegovo ime, a za to se može služiti i tijelima okupirane države, ali ne prisilno. Također, okupant ima pravo ubiranja svih državnih davanja, ali se pritom mora služiti postojećim propisima, može tražiti dodatna davanja koja ne smiju premašiti troškove uprave i okupacijske vojske. Dopuštene su rekvizicije dobara i usluga za potrebe okupacijske vojske, a mogu se zahtijevati samo prema ovlasti nadležnog vojnog zapovjednika. Zahtijeva se poštovanje časti, obiteljskih prava, vjerskih uvjerenja i privatne imovine, dok javna nije toliko zaštićena. Ženevska konvencija o zaštiti građanskih osoba za vrijeme rata štiti i sve osobe koji nisu pripadnici države pod čijom vlašću se nalaze.²⁶

Konvencije su kasnije dopunjene trima protokolima: Dopunski protokol o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (1977.), Dopunski protokol o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (1977.), Dopunski protokol o usvajanju dodatnog znaka raspoznavanja (2005.). Tzv. haško pravo (koje se bavi načinima i sredstvima ratovanja – ratno pravo) i tzv. ženevsko pravo (koje je usmjereno na zaštitu osoba u oružanim sukobima – humanitarno pravo) čine jedinstven i kompleksan sustav međunarodnog humanitarnog prava.

²⁶ Konvencija uređuje da se građanskom osobom smatra svaka osoba koja se ne ubraja u kategoriju boraca. U slučaju dvojbe je li neka osoba građanska osoba ili pripadnik oružanih snaga, smatra ju se građanskom osobom. Propisano je da se novinari

Ne odnosi se samo na oružani sukob između država, već i na slučajeve djelomične i potpune okupacije neke zemlje, čak i ako ta okupacija ne nailazi na ikakav otpor.²⁷

Kao što vidimo, primjena međunarodnih pravila o okupaciji bila bi izrazito ograničavajući faktor u međunarodnoj teritorijalnoj upravi, kojoj je jedna od svrha izgradnja zakonodavnog okvira s obzirom na zabranu mijenjanja domaćih zakona osim u iznimnim slučajevima.

Međutim pitanje je može li se nazočnost vojnih snaga pod mandatom Ujedinjenih naroda na određenom teritoriju smatrati ratnom okupacijom. Što se tiče nazočnosti prema glavi VI. Povelje, relativno je jasno da nema prostora za razmatranje takve mogućnosti jer je prisutan pristanak države na koju se misija odnosi. S druge strane, smatra se da operacije UN-a koje je odobrilo Vijeće sigurnosti, uključujući i primjenu vojne sile prema glavi VII. Povelje, predstavlja uvođenje reda u ime cijele međunarodne zajednice, pa stoga ne bi moglo imati karakter rata u smislu da bi doveo do primjene zakona okupacije. Treba imati na umu da neke obveze sadržane u konvencijama mogu ispuniti samo sudske i upravne institucije države, koje Organizacija nema, pa tako i svako kršenje obveza prema međunarodnom humanitarnom pravu pripadnika misije UN-a procesuirati i sankcionirati sama država članica čija je osoba državljanin. Također, Povelja UN-a samostalan je izvor međunarodnog prava, prema tome i rezolucije Vijeća sigurnosti u okviru ovlasti iz Povelje, a te rezolucije mogu odstupati od odredbi zakona okupacije, i ići će za tim da budu primjerenije suvremenim i konkretnim okolnostima.²⁸

Kako sam pojam ratna okupacija ima negativne konotacije, ratna okupacija i međunarodna teritorijalna uprava uglavnom se razmatraju odvojeno. Steven Ratner jedan je od autora koji smatra da su pojmovi povezani i da će samo njihovo zajedničko razmatranje omogućiti i pravnicima i političarima da razviju optimalnu doktrinu i operativnu proceduru kako bi se uklonili uočeni nedostaci u misijama²⁹

smatraju građanskim osobama, čak i ako prate oružane snage. Nazočnost među civilnim stanovništvom pojedinaca koji nisu građanske osobe ne lišava to stanovništvo njegova civilnog karaktera. Uvodi se i zaštita određenih mjesta ustanovljenih radi sklanjanja ili pružanja njege građanskom pučanstvu, sanitetske i sigurnosne zone, neutralizirane zone i civilne bolnice.

²⁷ Podaci o okupaciji prema Andrassy, J., *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1990.

²⁸ De Wet, *op. cit.* u bilj. 7, str. 319 – 329.

²⁹ Ratner, S. R., *Foreign Occupation and International Territorial Administration: the Challenges of Convergence*, *European Journal of International Law*, sv. 16, br. 4, 2005., str. 695 – 719.

U svojoj analizi³⁰ Carsten Stahn razlikuje sporazumnu ratnu okupaciju, na temelju dogovora o primirju ili mirovnog ugovora, i ratnu okupaciju koja slijedi nakon kapitulacije. Iako nije riječ o međunarodnoj teritorijalnoj upravi, okupacija i uprava nad Njemačkom koju su proveli saveznici te okupacija i uprava nad Japanom koju su provele Sjedinjene Američke Države nakon Drugog svjetskog rata moraju se analizirati prilikom svakog razmatranja o međunarodnoj teritorijalnoj upravi. Saveznička uprava nad Njemačkom 1945. – 1949. godine temeljila se na bezuvjetnoj kapitulaciji paralizirane zemlje bez efektivne vlasti i infrastrukture, s teškim ratnim posljedicama i devastiranim gradovima. Savezničko Nadzorno vijeće preuzelo je vrhovnu vlast u cijeloj zemlji, djelujući kao vrhovno tijelo koje je izdavalo obvezujuće proklamacije i zakone. Vijeće se sastojalo od četiriju vojnih guvernera za područja nastala okupacijskom podjelom i svaki od njih djelovao je kao vrhovna sudska upravna i zakonodavna instanca u svojem području na početku uprave, dok je kasnije postupno dolazilo do devolucije na gradske i zemaljske vlasti. U Japanu su se stvari odvijale bitno drukčije s obzirom na to da u samom Japanu nije bilo dugotrajnog ratnog djelovanja, pa je imao efektivnu vlast i infrastrukturu. Okupacija se nije temeljila na jednostranom aktu okupanata, već na temelju dogovora sa saveznicima. U obama slučajevima uprava se sastojala od vojne i civilne komponente, što često karakterizira i međunarodnu teritorijalnu upravu, pa su iskustva iz tih okupacija dragocjena. Ne treba zaboraviti činjenicu da su relativno brzo nakon završetka rata i okupacije provođenjem reformi Njemačka i Japan izrasle u svjetske gospodarske velesile, pretekavši po brojnim pokazateljima i svoje dojučerašnje okupatore.

III. RAZVOJ MEĐUNARODNE TERITORIJALNE UPRAVE

Jedan od elemenata međunarodne teritorijalne uprave je međunarodna organizacija koja je nositelj te uprave. U ovom radu naglasak stavljamo na upravu koju provode Ujedinjeni narodi i njihov prednik Liga naroda, kao jedina globalna organizacija s legitimitetom dobivenim od cijele međunarodne zajednice, ali nije nužno da to bude samo UN. To može biti i svaka druga međunarodna organizacija, a primjera imamo i za to, kao npr. Uprava Europske unije za Mostar te Vijeće za provedbu mira za BiH.

³⁰ Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 123 – 146.

1. LIGA NARODA

a) SAARSKO PODRUČJE

Saarsko područje, bogato željezom i ugljenom, prvi je put osnovano kao posebna teritorijalna jedinica mirovnim ugovorom u Versaillesu 1919. godine na 15 godina, nakon čega je trebao uslijediti plebiscit stanovništva i odluka žele li da područje pripadne Njemačkoj, Francuskoj ili da ostane na snazi ustrojstvo stvoreno mirovnim ugovorom. Područjem je upravljala petočlana komisija pod okriljem Lige naroda.³¹

Formalno, područje je ostalo pod njemačkim suverenitetom, ali je prema mirovnom ugovoru komisija dobila sve upravne ovlasti koje su dotad pripadale Njemačkoj – uključujući postavljanje i razrješenje dužnosnika te uspostavu upravnih i predstavničkih tijela, ako se pokaže potrebnim. Nadalje, komisija je bila ovlaštena dekretima implementirati zakone u području sigurnosti, prijevoza, javnog vlasništva i naplate davanja. Komisija je podnosila izvješća Vijeću Lige naroda, koje nije interveniralo u poslove uprave područja, osim zbog važnih razloga.³² Područje je vraćeno Njemačkoj 1935. godine jer se na plebiscitu velika većina stanovništva izjasnila za tu opciju.³³

Poslije Drugog svjetskog rata dolazi do ponovnog stvaranja Saarskog područja u donekle izmijenjenim granicama. Ovaj put stvaranje nije bilo utemeljeno mirovnim ugovorom već odlukom saveznika na temelju bezuvjetne njemačke kapitulacije.³⁴

b) SLOBODNI GRAD GDANJSK (DANZIG)

Slobodni grad Gdanjsk (njemački naziv *Danzig*) utemeljen je mirovnim ugovorom u Versaillesu 1919. godine i stavljen pod zaštitu Lige naroda. Grad

³¹ Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 140.

³² Tako je u jednom slučaju Vijeće Lige revidiralo odluku francuskog predsjedatelja komisije koji je izdao dekret kojim se ograničavaju ljudska prava i povećava francuska nazočnost na teritoriju. Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 121.

³³ *Ibid.*

³⁴ Područje je potpuno odijeljeno od Njemačke, pa je gospodarski, carinski i novčano bilo povezano s Francuskom, koja ga je zastupala u vanjskim poslovima. 1947. godine dobiva ustav, a odnosi s Francuskom uređuju se ugovorima između francuske i saarske vlade. Godine 1950. područje je primljeno u Vijeće Europe kao izvanredni član. Ugovorom između Njemačke i Francuske od 27. listopada 1956. godine odlučeno je da se od 1. siječnja 1957. godine Saarsko područje pripoji Njemačkoj. Za vrijeme takvog režima (1946. – 1956.) Saarsko područje nije bilo država, ali je bilo posebna međunarodna jedinica i subjekt međunarodnog prava s vrlo ograničenom djelatnom sposobnošću, Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 140.

je s Poljskom činio jedno carinsko područje, s poljskim carinskim zakonodavstvom i tarifama, te je Poljskoj omogućeno korištenje luke. Odnos između slobodnoga grada i države uređen je tako da je Poljska vodila vanjske poslove grada i davala egzekvaturu stranim konzulima, nakon dogovora s predstavnicima Grada. Savjetovanje je također bilo potrebno i prije potpisivanja bili kakvog ugovora u ime Grada. Gdanjsk je imao svoju vladu i druga tijela, pa je samo u nekim poslovima bio ograničen pravima Poljske. Ligi naroda povjeren je zadatak zaštitnika i jamca odnosa utemeljenog mirovnim i drugim ugovorima. Ligu je u Gradu zastupao visoki komesar kojega je imenovalo Vijeće Lige i koji je rješavao sporove između Grada i Poljske u prvom stupnju.³⁵ Nezadovoljna strana imala je mogućnost priziva Vijeću Lige. Takav status Grada proveden je jer je riječ o velikom lučkom središtu na poljskom teritoriju, ali čiju su veliku većinu stanovništva činili Nijemci. Status grada završen je 1938. godine njemačkom aneksijom.³⁶

c) GRAD MEMEL

Po uzoru na Saarsko područje i Gdanjsk, područje grada Memela, također mirom u Versaillesu, odvojeno je od teritorija Njemačke, ali njegovo pitanje nije riješeno samim ugovorom. Saveznici su za Memel planirali put sličan onome za Gdanjsk, ali stvari su išle drugim smjerom. Memel je bio važna luka za Litvu, s brojnom njemačkom populacijom, pod privremenom poslijeratnom francuskom upravom. Litva je 1923. godine okupirala teritorij, a takvo stanje priznali su i saveznici 1924. godine.³⁷

Prema statutu grad Memel (preimenovan u Klaipeda, ime koje i danas nosi u sastavu Litve) dobio je znatnu autonomiju od središnje vlasti, na čelu s direktijom sastavljenom od imenovanih i izabраниh predstavnika i s posebno imenovanom tročlanom upravom luke, od čega je jednog člana imenovala Litva, drugog direktija grada, a trećeg predstavnik Lige naroda. Zapravo, tek u imenovanju predstavnika u lučkoj upravi nalazimo nazočnost međunarodne uprave u ovom teritoriju, pa iako se ovaj primjer također često navodi u raspravama o međunarodnoj teritorijalnoj upravi, zapravo je riječ o teritoriju sa znatnom autonomijom.³⁸

³⁵ Za razliku od sudjelovanja u upravi Saarskog područja nakon Prvog svjetskog rata Liga naroda nije u Gdanjsku preuzela punu upravu, već samo funkcije koje su joj dodijeljene mirovnim ugovorom, Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 121 – 122.

³⁶ Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 139.

³⁷ Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 185 – 186.

³⁸ Wilde, R., *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, New York, Oxford University Press, 2008., str. 127 – 128.

d) GRAD LETICIA

Kolumbijski grad i okrug Leticia jedan je od prvih primjera uspješne prijelazne međunarodne teritorijalne uprave u prošlom stoljeću. Peruanske paravojne formacije 1933. godine okupirale su taj grad i okrug na kolumbijskom teritoriju. Peru je zaprijetio intervencijom ako kolumbijske snage pokušaju osloboditi grad. U spor se uključila Liga naroda te je na temelju sporazuma između Kolumbije i Perua preuzela upravu nad gradom "u ime Vlade Kolumbije" i na teret kolumbijskog proračuna na rok od godinu dana. Tako bi se osigurala reintegracija okruga u kolumbijski teritorij i povlačenje peruanskih paravojskih formacija. Uspješnost misije posljedica je definiranih obveza svih zainteresiranih strana te činjenica da je uprava Lige naroda uvedena na maksimalan rok od godine dana. Kolumbija je bila zadovoljna tim aranžmanom jer je u kratkom roku ponovno uspostavila kontrolu nad teritorijem. S druge strane zadovoljan je bio i Peru jer je dobio garancije da teritorij neće biti vraćen Kolumbiji dok se ne riješi širi granični spor između dviju zemalja.³⁹

2. UJEDINJENI NARODI

a) SLOBODNI TERITORIJ TRSTA

U ovom slučaju govorimo o predloženom upravljanju Slobodnim teritorijem Trsta koji su trebali provesti Ujedinjeni narodi jer za cijelo vrijeme svojeg postojanja (1947. – 1954.) nije proveden u život u skladu s pravnim aktima koji su ga uređivali. Pravni temelj uređenja tog područja je mirovni ugovor s Italijom iz 1947. godine. Zbog suprotnih teritorijalnih zahtjeva tadašnje Jugoslavije i Italije pronađeno je rješenje po kojem je grad Trst s bližom okolicom trebao biti odvojen od obiju država i uređen kao posebna jedinica s posebnim režimom pod nadzorom Ujedinjenih naroda. Osim samog mirovnog ugovora, ustavne propise činili su i prilozi mirovnog ugovora, od kojih je najznačajniji Stalni statut Slobodnog teritorija Trsta, koji je potvrdilo i Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda, pa je tako imao dvostruku pravnu snagu. Odredbe Stalnog statuta nisu se mogle mijenjati ni Ustavom Teritorija. Za izmjenu Stalnog statuta bila je potrebna peticija ili prijedlog narodne skupštine usvojen dvotrećinskom većinom glasova, koji bi zatim usvojilo Vijeće sigurnosti s najmanje sedam glasova, uključujući glasove svih stalnih članica. Stalni statut predviđao je djelovanje dviju vrsta tijela. Prvi je bio guverner kojeg imenuje Vijeće sigurnosti

³⁹ Wilde, *op. cit.* u bilj. 4, str. 587 – 588.

nosti, a drugi su Ustavotvorna i Narodna skupština, vlada, sudski organi i dr., koje bira pučanstvo Teritorija. U međunarodnim odnosima Slobodni teritorij imao je slobodu sklapanja ugovora i pristupanja međunarodnim organizacijama, samo ako ti ugovori ili organizacije imaju za cilj uređenje ekonomskih, kulturnih, socijalnih i zdravstvenih pitanja. Dakle, ograničavalo se pristupanje političkim asocijacijama. Ugovore bi supotpisivali guverner i jedan član Vlade. Također, Teritorij nije mogao sklopiti nikakvu gospodarsku zajednicu ili savez isključive važnosti s bilo kojom državom, a bilo mu je zabranjeno i sklapanje vojnih ugovora i sporazuma s obzirom na predviđenu trajnu neutralnost i demilitarizaciju. Nije mogao postati članom Ujedinjenih naroda niti regionalnih sporazuma u smislu Povelje UN-a. Iz svega proizlazi da je Slobodni teritorij Trsta bio posebna politička jedinica, kao takav nositelj međunarodnih prava i obveza, dakle, međunarodnopravni subjekt, ali s ograničenom djelatnom sposobnošću. Kao što je navedeno, ustroj predviđen mirovnim ugovorom i prilogima nikad nije zaživio zbog nemogućnosti članica Vijeća da se dogovore oko izbora guvernera. Cijelo vrijeme postojanja primjenjivao se Privremeni režim (prilog VII. mirovnog ugovora) prema kojem je teritorij podijeljen na dvije zone, Zona A pod upravom saveznika i Zona B pod upravom Jugoslavije. Postojanje Teritorija prestalo je četverostranim ugovorom između Italije, Ujedinjene Kraljevine, Sjedinjenih Američkih Država i Jugoslavije i podjelom Teritorija između Italije i Jugoslavije. Pravni akt kojim je dokinuto postojanje Teritorija jest Memorandum o suglasnosti potpisan 5. listopada 1954. godine, što je konačno konsolidirano Osimskim ugovorom od 10. studenoga 1975. godine između Jugoslavije i Italije.⁴⁰

Međunarodna teritorijalna uprava usko je povezana i s pitanjem onoga što se do sada u literaturi nazivalo područja s posebnim položajem. Područja s posebnim položajem razmatraju se kod subjektiviteta u međunarodnom pravu zato što se po svojim karakteristikama ne mogu ubrojiti ni u jednu od postojećih kategorija, a ipak ih treba smatrati međunarodnopravnim subjektom.⁴¹ Smatramo da je ovdje zapravo riječ o pravim primjerima međunarodne teritorijalne uprave te da s vremenom može doći i do zamjene terminologije kada pojam međunarodne teritorijalne uprave postane općeprihvaćen u teoriji. U tom kontekstu pronalazimo i druge povijesne primjere koji su doprinijeli pojava i razvoju međunarodne teritorijalne uprave.⁴²

⁴⁰ Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 140 – 144.

⁴¹ *Ibid.*, str. 139.

⁴² Tanger je strateški važan afrički grad na Gibraltarskim vratima. Zbog toga su njime

b) MIROVNE MISIJE U KOJIMA UN PREUZIMA UPRAVNE OVLAŠTI

Nakon uspostavljanja Organizacije ujedinjenih naroda dolazi do njezina angažmana širom svijeta u različitim mirovnim misijama.

Klasične mirovne misije zapravo su oblik *crisis managementa*, postignut konsenzualno, u kojem je uloga UN-a ograničena na postavljanje svojih snaga između zaraćenih strana koje su donijele odluku o prekidu neprijateljstava i složile se o međunarodnoj nazočnosti. Povećan broj građanskih ratova dovodi do potrebe da međunarodna zajednica preuzima složene zadaće, uključujući primjenu upravnih i policijskih ovlasti u zemljama u kojima je došlo do kolapsa vlasti. U takvim slučajevima međunarodna zajednica prelazi od čuvanja mira prema glavi VI. Povelje UN-a na akcije za "nametanje mira" prema glavi VII. Povelje.⁴³

Tijekom angažmana u mirovnim misijama UN povremeno preuzima različite upravne funkcije u teritorijima na kojima djeluje. Modeli sudjelovanja, pa i pravni temelji, različiti su, a do, kako je rečeno, svojevrstne kulminacije dolazi djelovanjem u novonastalim državama nakon raspada bivše SFRJ i u Istočnom Timoru. Slijedi prikaz tih djelovanja, dok ćemo se na primjer Bosne i Hercegovine osvrnuti posebno zbog njezinih specifičnosti te zbog činjenica da je riječ o Republici Hrvatskoj susjednoj državi te što je i Republika Hrvatska potpisnica Daytonskog sporazuma kojim su postavljeni temelji za današnje uređenje BiH.

još od početka stoljeća upravljali predstavnici velikih sila. Konačno, međunarodna uprava pravno je uobličena statutom usvojenim na pariškoj konvenciji 1923. godine. Tanger se smatrao dijelom Maroka, demilitariziran je i neutraliziran te podvrgnut međunarodnoj upravi pod dominacijom Francuske, Španjolske i Velike Britanije, uz nazočnost predstavnika marokanskog sultana – menduba. U Drugom svjetskom ratu Španjolska je zaposjela grad. Nakon rata ponovno se uspostavlja prijašnja uprava kojoj pristupaju Sjedinjene Američke Države i Sovjetski Savez. Poseban režim postupno je ukinut između 1956. i 1960., nakon postizanja samostalnosti Maroka.

Nakon Drugog svjetskog rata, usporedo sa savezničkom podjelom Njemačke na okupacijske zone, takva podjela izvršena je i u Berlinu, koji je podijeljen na četiri sektora. Sovjetski sektor postupno je pripojen Demokratskoj Republici Njemačkoj, dok su zapadna tri sektora povezivana sa Saveznom Republikom Njemačkom, ali je takvo spajanje sprečavala i zemljopisna odijeljenost, a tome su se protivile i sovjetske vlasti. Zbog toga su zapadne sile ustrajale na svojim pravima iz poslijeratnih dogovora i tvrdile da se cijeli grad, dakle i sovjetska zona, nalazi u posebnom položaju. Poseban status ukinut je ujedinjenjem Njemačke 1990. godine. Andrassy, Bakotić, Vukas, *op. cit.* u bilj. 9, str. 144 – 145.

⁴³ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 120.

Pomoćna misija Ujedinjenih naroda u Libiji

Uspješniji primjer ranog sudjelovanja UN-a u civilnoj upravi je pomoćna misija u Libiji. Nakon Drugog svjetskog rata, 1947. godine, saveznici su dogovorili u mirovnom sporazumu s Italijom da će se naknadno odrediti konačan status Libije. Međutim, kako dogovor nije postignut, saveznici su spor predali Općoj skupštini UN-a koja je, Rezolucijom A/289(1949), imenovala posebnog izaslanika UN-a za Libiju. Izaslanik je pomagao dvjema administrativnim vlastima, Francuskoj i Velikoj Britaniji, u pripremama za nezavisnost Libije. Sudjelovao je u stvaranju jedinstvene središnje vlasti i u radu na nacrtu libijskog ustava. Puna neovisnost Libije postignuta je 24. prosinca 1951. godine.⁴⁴

Operacija Ujedinjenih naroda u Kongu

Operacija Ujedinjenih naroda u Kongu (ONUC) suočila je organizaciju s potrebom obnove zemlje devastirane građanskim ratom. Vijeće sigurnosti pozitivno je odgovorilo na zahtjev kongoanske vlade za pomoć u uvođenju reda u zemlji i izgradnji institucija vlasti nakon povlačenja belgijskih kolonijalnih vlasti Rezolucijom S/143(1960).⁴⁵ Imenovan je posebni predstavnik glavnog tajnika UN-a koji je upravljao civilnom i vojnom komponentom misije i kojem je povjeren opsežan, ali dosta neprecizan mandat. ONUC je djelovao uz pristanak kongoanske vlade, ali bio je isključivo odgovoran UN-u. Misija je spriječila raspad zemlje, oslabivši secesionistički pokret⁴⁶ i preuzimajući brigu o ekonomskoj politici zemlje. Osoblje UN-a pružilo je tehničku podršku preuzimajući direktnu kontrolu nad civilnim zrakoplovstvom, carinom, imigracijom, poštanskim uslugama i telekomunikacijama. Ali ONUC je preuzeo i funkcije vlasti, osnivajući Monetarno vijeće i upravljajući njime, s ovlastima središnje banke, te sudjelujući u izradi nacrtu ustava i stvarajući novi obrazovni sustav. Ipak, velik broj žrtava, iznenadna smrt glavnog tajnika UN-a Hammarskjölda u zrakoplovnoj nesreći i stalne ekonomske poteškoće zemlje stvarale su prepreke i dileme za ovakvu ekspanzivnu mirovnu misiju u ranoj povijesti UN-a.⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*, str. 123.

⁴⁵ Rezolucije Vijeća sigurnosti koje se odnose na misiju ONUC dostupne su na <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/onucRS.htm>.

⁴⁶ Pokret za odcjepljenje Katange.

⁴⁷ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 123 – 124.

Privremena uprava Ujedinjenih naroda u Zapadnoj Novoj Gvineji (Zapadni Irian)

Zapadna Nova Gvineja ostala je pod upravom Nizozemske nakon što je većina bivše kolonije, Nizozemski Istočni Indies, stekla neovisnost kao Indonezija. Nizozemska je tvrdila da je njezina uprava tretirala koloniju koja je postala Indonezija odvojeno od Zapadne Nove Gvineje, tako da svaki teritorij ima pravo na posebno samoodređenje i neovisnost. Indonezija je, suprotno, tvrdila da je uprava nad teritorijem za vrijeme nizozemske kolonije bila jedinstvena te da se teritorij automatizmom mora reintegrirati u Indoneziju.⁴⁸

Privremena uprava UN-a u Zapadnoj Novoj Gvineji (UNTEA)⁴⁹ temelji se na mirovnom sporazumu između Indonezije i Nizozemske od 15. kolovoza 1962. godine kojim se uprava nad teritorijem predaje Ujedinjenim narodima na šest mjeseci, a nakon tranzicijskog razdoblja teritorij se integrira u Indoneziju. Sporazum je dao UNTEA-i pune ovlasti u imenovanju dužnosnika, zakonodavstvu te održavanju reda. Uprava je izvršila prijenos administracije s Nizozemske na Indoneziju, utemeljila sudski sustav, postavila nova regionalna vijeća te djelovala po pitanjima javnog zdravlja i obrazovanja, sve do predaje teritorija Indoneziji 1. svibnja 1963. godine. Uspjehu misije pogodovalo je relativno kratko trajanje, suglasnost uključenih strana, dobivene ovlasti i stabilne unutarnje prilike. Drugi dio misije, 1968. – 1969. godine, prilikom koje je UNTEA pružala pomoć indonezijskoj vladi u održavanju slobodnih izbora radi samoodređenja papuanskog naroda bio je manje uspješan zato što je posebni izaslanik UN-a sudjelovao samo kao savjetnik indonezijskoj vladi i njegovi prijedlozi su uglavnom odbijani.⁵⁰

Prijelazna skupina Ujedinjenih naroda za Namibiju

UN nije ponovno djelovao kao upravitelj ili posrednik u kompleksnim političkim uređenjima više od dvadeset godina. Kraj osamdesetih godina prošlog stoljeća označava početak suvremenih mirovnih operacija Ujedinjenih naroda s većim ovlastima u teritorijalnoj upravi. Prvi korak donosi prijelazna skupina UN-a za Namibiju (UNTAG), koja je utemeljena Rezolucijom Vijeća sigurno-

⁴⁸ Wilde, *op. cit.* u bilj. 4, str. 588.

⁴⁹ Rezolucije Vijeća sigurnosti o misiji UNSF i prijelaznoj upravi UNTEA-i dostupne su na http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unsfres.html.

⁵⁰ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 124.

sti S/431(1978)⁵¹, ali je mogla početi djelovati tek 10 godina kasnije kada je na to pristala Južnoafrička Republika, bivši mandatar teritorija, koja je do tada odbijala suradnju s UN-om. UNTAG je dobio mandat da osigura neovisnost Namibije preko slobodnih i poštenih izbora. Južnoafrička Republika ostala je zadužena za zakonodavne i izvršne dužnosti, dok je UNTAG dobio ovlast da ukine sve diskriminirajuće zakone koji mogu biti prepreka slobodnim izborima. Također je nadgledao povratak izbjeglica i oslobađanje političkih zatvorenika kako bi se osiguralo njihovo sudjelovanje na izborima. S mandatom UNTAG-a koncept mirovnih misija proširuje se na provođenje izbora, uspostavu policije i zaštitu ljudskih prava.⁵²

Prijelazna uprava Ujedinjenih naroda u Kambodži

Prijelazna uprava UN-a u Kambodži (UNTAC)⁵³ svoj mandat temelji na Pariškom mirovnom sporazumu iz 1991. godine koji su potpisale četiri zaraćene militantne frakcije iz Kambodže uz posredovanje i nazočnost glavnog tajnika UN-a. Tim sporazumom omogućena je predaja svih ključnih aspekata civilne administracije jedne zemlje, članice organizacije, Ujedinjenim narodima. Četiri sukobljene frakcije osnovale su Vrhovno nacionalno vijeće koje "objedinjuje suverenitet, neovisnost i jedinstvo Kambodže", a istodobno delegira sve potrebne ovlasti za implementaciju mirovnog sporazuma na UNTAC. UNTAC je djelovao prema savjetima Vrhovnog nacionalnog vijeća samo ako je odluka Vijeća jednoglasna ili suglasna s ciljevima Sporazuma, što je procjenjivao voditelj UNTAC-a. Ako Vijeće ne može usuglasiti odluku, posebni predstavnik UN-a djeluje sam. Dakle, organizacija sudjeluje s velikim ovlastima i mogućnošću da odbaci odluke Vijeća ako ih smatra nespojivima s ciljevima mirovnog sporazuma ili da sama donese odluku ako nema suglasnosti u Vijeću. Stvarne ovlasti UNTAC-a išle su i dalje, vanjski poslovi, nacionalna obrana, financije, javni red i mir i informiranje stavljeni su pod izravnu kontrolu UNTAC-a. Štoviše, UNTAC je preuzeo odgovornost za održavanje reda i kontrolu nad policijom kako bi se poštovala ljudska prava. Posebni izaslanik UN-a koristio je svoje ovlasti da stvori okruženje u kojem se poštuju ljudska prava, što je uključivalo i istrage. I na kraju, visoki predstavnik dobio je ovlasti

⁵¹ Rezolucije Vijeća sigurnosti koje se odnose na UNTAG dostupne su na http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagRS.htm.

⁵² Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 125.

⁵³ Više o povijesnom aspektu situacije i rezolucijama Vijeća sigurnosti o misiji UNTAC na http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm.

da ukloni kambodžanske dužnosnike i umjesto njih postavi UN-ovo osoblje u bilo kojem vladinu segmentu. Misija je postigla velike uspjehe, ali nije ispunila sve zadatke zbog manjka suradnje frakcije Crvenih Kmera.⁵⁴

Operacija Ujedinjenih naroda u Somaliji

Dvije godine nakon Pariškog mirovnog sporazuma Ujedinjeni narodi poduzeli su operaciju za uspostavu pune vlasti u Somaliji, ovaj put ne na temelju mirovnog sporazuma ili pristanka države, već na temelju prisilnih mjera iz glave VII. Povelje UN-a.⁵⁵ Operacija UN-a u Somaliji (UNOSOM II) poduzeta je na temelju Rezolucije Vijeća sigurnosti S/814(1993), a cilj joj prelazi dotadašnju dostavu humanitarne pomoći i polazi za uspostavom mira u zemlji te izgradnjom civilne administracije. Ugovor, kojim se osniva tranzicijsko nacionalno vijeće kao oblik prijelazne vlade, sklopljen je 8. siječnja 1993. godine. Međutim, do uspostave vijeća zakonodavne i administrativne ovlasti preuzimaju UNOSOM II i UNITAF (*United task force*). Operacija je postigla napredak u pogledu smirivanja stanja u zemlji i uspostavi sudskog sustava, ali nije imala uspjeha u pogledu razoružanja, povratka izbjeglica i ponovnoj uspostavi jedinstvene države. Nakon serija napada na snage UN-a međunarodne snage napustile su zemlju 1995. godine bez uspjeha u stvaranju jedinstvene vlade u zemlji.⁵⁶

Operacija Ujedinjenih naroda u istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu

Kao primjer uspješne prijelazne teritorijalne administracije u literaturi se često ističe upravo primjer Prijelazne uprave Ujedinjenih naroda za istočnu Slavoniju, Baranju i zapadni Srijem (UNTAES)⁵⁷. Mirovne misije UN-a koje su prethodile na području Republike Hrvatske nisu imale obilježja uprave, odnosno njihov mandat bio je ograničen.⁵⁸ Prijelazna uprava uspostavljena je Re-

⁵⁴ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 125 – 127.

⁵⁵ Više o povijesnom aspektu misije i rezolucijama Vijeća sigurnosti o misiji UNOSOM II na http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm.

⁵⁶ Stahn, *op. cit.* u bilj. 14, str. 127 – 128.

⁵⁷ Tako: *ibid.*, str. 128, i Wilde, *op. cit.* u bilj. 3, str. 589.

⁵⁸ Rezolucijama S/721(1991) i S/743(1992) uspostavljena je mirovna misija zaštitnih snaga UN-a (UNPROFOR), Rezolucijom S/81(1995) misija UNCRO te misija Ujedinjenih naroda na Prevlaci (UNMOP), definirana rezolucijama S/779(1992), S/981(1995), S/1093(1997).

zolucijom Vijeća sigurnosti S/1037(1996), a na osnovi Temelnog sporazuma o istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu⁵⁹, potpisanog 12. studenoga 1995. godine između Vlade Republike Hrvatske i predstavnika lokalnih Srba. U sporazumu je od Vijeća sigurnosti zatražena uspostava prijelazne uprave na rok od 12 mjeseci s mogućnošću da se produži za dodatnih 12 mjeseci na zahtjev jedne od strana. Rezolucijom se potvrđuje da je područje sastavni dio Republike Hrvatske i poziva se glavnog tajnika da imenuje privremenog upravitelja s punim ovlastima nad civilnom i vojnom komponentom misije. U prvoj fazi određena je demilitarizacija područja u roku od 30 dana. Slijedi otvaranje cestovnih, telekomunikacijskih i drugih pravaca, uključujući i Jadranski naftovod, te sprečavanje nezakonitog odvoženja resursa s teritorija u Srbiju. Pod nadzorom UNATES-a počinje ekshumacija na masovnoj grobnici Ovčara, a uz pomoć misije izvršeno je i uhićenje osumnjičenika za ratne zločine Slavka Dokmanovića. Od 13. do 14. travnja UNTAES provodi izbore na području, koji su protekli uspješno i bez izgreda. Vojna komponenta misije provela je i ambiciozni projekt otkupa oružja koji se financirao iz hrvatskog državnog proračuna. Prijelazna uprava dvije je godine imala mandat nad područjem, prilikom čega je stanovnicima omogućeno preuzimanje hrvatskih dokumenata, omogućena je normalizacija odnosa između Hrvatske i Srbije te sačuvana stabilnost regije. Provedena je postupna devolucija ovlasti na Hrvatsku te je teritorij uspješno reintegriran, teritorijalno i administrativno, u Republiku Hrvatsku 15. siječnja 1998., kada je misija i završena.⁶⁰

Misija Ujedinjenih naroda na Kosovu

Misija Ujedinjenih naroda na Kosovu (UNMIK) ostaje jedna od najkontroverznijih misija koje su Ujedinjeni narodi poduzeli u svojoj povijesti. Ne samo da je UNMIK preuzeo pune upravne ovlasti nad područjem, već je to rezultiralo nastankom nove države, po mnogima politički i pravno upitne, što ilustrira činjenica da je više od godinu dana nakon proglašenja neovisnosti, u vrijeme pisanja ovog rada, Kosovo priznato od samo 66 svjetskih država.⁶¹

UNMIK je uspostavljen Rezolucijom S/1244(1999) Vijeća sigurnosti pozivajući se na glavu VII. Povelje UN-a, čemu je prethodila NATO-ova vojna

⁵⁹ S/951(1995), tzv. Erdutski sporazum.

⁶⁰ Više o misiji i rezolucijama koje se na nju odnose na http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untaes.htm.

⁶¹ <http://www.kosovothankyou.com/>

kampanja protiv Srbije i povlačenje srpske vojske s teritorija. Mandat misije sastojao se od obavljanja osnovnih civilnih upravnih funkcija, promicanja uspostave znatne autonomije i samouprave na Kosovu, rada na olakšavanju političkog procesa za određivanje konačnog statusa, koordinacije distribucije humanitarne pomoći i rada UN-ovih agencija, podrške rekonstrukciji ključnih elemenata infrastrukture, održavanja reda i mira, promicanja ljudskih prava i povratka izbjeglica i raseljenih osoba njihovim domovima. UNMIK je preuzeo punu upravu nad područjem s velikim ovlastima, koje je dalje proširivao vlastitom regulacijom. Prijelazno Vijeće Kosova (KTC), sastavljeno od lokalnih predstavnika političkih stranaka i etničkih zajednica, dobilo je uglavnom konzultativnu ulogu u procesu donošenja odluka. Posebni izaslanik glavnog tajnika zadržao je vrhovnu vlast, s visokim ovlastima, uključujući i mogućnost da odbaci odluke prijelaznih institucija samouprave, njihovih dužnosnika i agencija te da poduzme sve primjerene mjere kad god bi njihovo djelovanje bilo u suprotnosti s Rezolucijom S/1244(1999) ili Ustavnim okvirom, a puni uvid u ovlasti posebnog predstavnika dobiva se pregledom njegovih ovlasti po Ustavnom okviru što uključuje pravo raspuštanja parlamenta u određenim slučajevima, zadnju riječ u financijskim parametrima za odobravanje proračuna, monetarnoj politici, carini, postavljanje, uklanjanje i disciplinsku odgovornost sudaca i tužitelja, policije i zatvorskog sustava, sklapanje sporazuma s drugim državama u skladu s Rezolucijom S/1244(1999), vanjske odnose te još mnogobrojne ovlasti u gotovo svim segmentima vlasti.

Kosovski parlament proglasio je neovisnost 17. veljače 2008. godine, ali kako je još na snazi Rezolucija S/1244(1999) Vijeća sigurnosti, posebni predstavnik glavnog tajnika i dalje je prisutan na teritoriju.⁶²

Prijelazna uprava Ujedinjenih naroda u Istočnom Timoru

Opća skupština stavlja Istočni Timor na međunarodni plan kada ga 1960. godine proglašava nesamoupravnim područjem, tada pod upravom Portugala. Portugal 1974. godine počinje s uspostavom prijelazne vlade i organiziranjem izbora o opredjeljenju stanovništva. Izbija građanski rat, a kako Portugal nije mogao kontrolirati situaciju, povlači svoje osoblje, nakon čega je uslijedila intervencija Indonezije koja je teritorij anektirala i proglasila svojom 27. provincijom 1976. godine. Tu odluku Ujedinjeni narodi nisu nikad priznali.

⁶² Više o misiji i rezolucijama koje se na nju odnose na <http://www.unmikonline.org/>.

Nakon dugih pregovora 5. svibnja 1999. godine postignut je sporazum između Portugala i Indonezije, kojim se, među ostalim, ovlastilo glavnog tajnika UN-a da organizira plebiscit stanovništva o pitanju žele li veću autonomiju unutar Indonezije ili neovisnost.⁶³

Rezolucijom S/1272(1999) Vijeća sigurnosti uspostavljena je prijelazna uprava UNTAET kao integrirana, višedimenzionalna mirovna operacija, odgovorna za upravljanje u Istočnom Timoru tijekom njegove tranzicije ka neovisnosti. Mandat UNTAET-a sastojao se od uspostavljanja sigurnosti, provedbe zakona, održavanja reda na teritoriju, uspostave učinkovite uprave, pomoći u razvoju civilnog sektora i socijalnih usluga, osiguranja, koordinacije i distribucije humanitarne pomoći, podrške izgradnji infrastrukture za samoupravu te pomoći pri uspostavi uvjeta za održivi razvoj. Prijelazni upravitelj, u konzultacijama s političkim vodstvom teritorija, uspostavlja NCC, političko tijelo sastavljeno od 11 građana Istočnog Timora i četiriju pripadnika UNTAET-a, sa zadatkom da nadgleda proces donošenja odluka u procesu tranzicije u području pravnog sustava, izgradnje pravosuđa, uspostave valute, kontrole granice, poreza, konsolidiranog proračuna itd. Nakon NCC-a 2000. godine osniva se NC sa zadatkom da zamijeni i proširi djelovanje NCC-a, kao početak buduće skupštine. Neovisnost Istočnog Timora proglašena je 2002. godine, a Ujedinjeni narodi su na teritoriju ostali prisutni kroz misiju UNMISSET (*United Nations mission of support in East Timor*) uspostavljenom Rezolucijom S/1410(2002) i produženom Rezolucijom S/1543(2004). Nakon nje uspostavljen je ured UN-a pod nazivom UNOTIL rezolucijama S/1599(2005) i S/1677(2006). Trenutačno na teritoriju opet djeluje misija UNMIT (*United Nations integrated mission in Timor-Leste*), uspostavljena Rezolucijom S/1704(2006), zbog narušene političke, humanitarne i sigurnosne situacije, ali Istočni Timor i dalje ostaje međunarodni subjekt, međunarodno priznata država uspostavljena upravo međunarodnom teritorijalnom upravom.⁶⁴

Analiza dosadašnjih misija pokazuje da je međunarodni angažman više improvizirajući nego načelan, a činjenica jest da međunarodna praksa prelazi s

⁶³ 1999. godine uspostavljena je misija UNAMET koja je imala zadatak implementacije odluke stanovništva donesene na izborima. Kako je nakon objave rezultata izbora, u kojima se velika većina stanovništva izjasnila za neovisnost, došlo do eskalacije nasilja, Vijeće sigurnosti odobrilo je djelovanje multinacionalnih vojnih snaga INTERFERET pod jedinstvenim zapovjedništvom zemlje članice, Australije, radi uvođenja mira.

⁶⁴ Više o povijesnim aspektima misije i rezolucijama koje se na nju odnose na <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm>.

jednog modela na drugi, bez pokazivanja znakova usklađenosti i dosljednosti u oblikovanju postkonfliktnih institucija.⁶⁵

3. UREĐENJE BOSNE I HERCEGOVINE PREMA DAYTONSKOM SPORAZUMU

a) OPĆENITO O DAYTONSKOM SPORAZUMU⁶⁶

Daytonski sporazum zapravo obuhvaća niz dokumenata kojima je završen rat u Bosni i Hercegovini te postignuta stabilnost u regiji. Parafiran je u Daytonu u Ohiju 21. studenoga 1995. godine, a potpisan 14. prosinca 1995. godine u Parizu. Prethodio mu je Daytonski sporazum o uspostavi Federacije Bosne i Hercegovine i Usuglašena načela za prijelazni statut Grada Mostara. Temeljni dokument Daytonskog sporazuma jest Okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini s aneksima. U prvom aneksu potpisnici ovlašćuju Vijeće sigurnosti da donese potrebnu rezoluciju o ovlaštenjima IFOR-a te se suglašavaju o potrebi podvrgavanja strana akcijama IFOR-a u BiH. Za osoblje NATO-a uspostavlja se imunitet pozivom na UN-ovu Konvenciju o privilegijama i imunitetima iz 1946. godine, čije se odredbe koje se odnose na stručnjake na zadatku, *mutatis mutandis*, primjenjuju na osoblje NATO-a. Utvrđuje se da će osoblje poštovati zakone BiH u onoj mjeri u kojoj su kompatibilni s povjerenim im zadaćama i mandatom.

b) UNUTARNJE UREĐENJE BiH

Bosna i Hercegovina je država triju konstitutivnih naroda, Hrvata, Srba i Bošnjaka, sastavljena od dvaju entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, čije su granice uspostavljene Daytonskim sporazumom, uz poseban režim za grad Brčko. Kako je riječ o strateški važnom gradu na sjeveroistoku zemlje, oko kojeg nije postignut dogovor, pitanje je ostavljeno za arbitražu. Prema aneksu Općeg okvira u roku od šest mjeseci od potpisivanja sporazuma imenuju se tri arbitra, jednog Federacija BiH, drugog Republika Srpska, a trećeg sporazumno, ili ako takvog sporazuma nema, Međunarodni sud. U slučaju da se ne postigne dogovor, primjenjuje se privremeni režim. Danas je Brčko uređeno kao distrikt, odijeljeno i od Federacije BiH i od Re-

⁶⁵ Stahn, C., *Justice under transitional administration: contours and critique of a paradigm*, Houston Journal of International Law, sv. 27, br. 2, 2005., str. 327.

⁶⁶ Za tekst Daytonskog sporazuma vidi Bakotić, B., *Daytonski sporazum*, Zagreb, 1998.

publike Srpske, kao *corpus separatum*, s vlastitim izvršnim tijelima, aneksom dodan u Ustav BiH.

Prema ustavu, središnja država zadržava ovlasti u vanjskim poslovima, vanjskoj trgovini, carini, monetarnoj politici, financijskim institucijama, međunarodnim obvezama BiH, imigracijskoj politici, pitanjima izbjeglica, azila, zajedničkim komunikacijama, prometu između entiteta i zračnom prometu. Entitetima se odobravaju paralelni odnosi s drugim državama u toj mjeri dok poštuju suverenost i teritorijalnu cjelovitost BiH. U nadležnosti entiteta je sve ono što izričito nije u nadležnosti središnje države.

Bosna i Hercegovina ima dvodomi parlament, Parlamentarnu skupštinu, koja se sastoji od Doma naroda i Zastupničkog doma. Dom naroda je odraz konstitutivnih naroda u BiH i ima 15 članova, 2/3 iz Federacije BiH, od kojih 5 Hrvata i 5 Bošnjaka koje bira Zastupnički dom Federacije BiH, i 1/3 iz Republike Srpske, Srba, koje bira Narodna skupština Republike Srpske. Zastupnički dom ima 42 člana, 2/3 s područja Federacije BiH, 1/3 s područja Republike Srpske, koji se biraju izravno na općim izborima po entitetima. Zakone moraju prihvatiti oba doma. Predviđena je komplicirana mogućnost veta pripadnika jednog naroda ako smatraju da je odluka štetna za pripadnike tog naroda.

Predsjedništvo BiH je tročlano, po nacionalnom ključu, birano na neposrednim izborima po entitetima. Predsjedništvo predlaže predsjedatelja Vijeća ministara, zapravo premijera.

Ustavni sud, koji je prvi primjer utjecaja međunarodne zajednice, ima devet članova. Četiri člana imenuje Zastupnički dom Federacije BiH, dva člana Narodna skupština Republike Srpske, a tri predsjednik Europskog suda za prava čovjeka. Ovdje je bitno spomenuti i mogućnost prekida postupka pred Ustavnim sudom na zahtjev jednog člana Predsjedništva ili predsjedatelja Vijeća ministara ili predsjednika ili potpredsjednika bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine BiH ili 1/4 zastupnika Parlamentarne skupštine ili 1/4 zastupnika Zastupničkog doma Federacije BiH ili Narodne skupštine Republike Srpske.

Ovdje navodimo samo osnovne institucije kompliciranog ustroja BiH kako bi se stekao uvid u poslijeratne institucije. Kako bi se osigurala provedba Sporazuma, na područje BiH razmještene su snage NATO-a pod nazivom IFOR, kasnije SFOR, te međunarodne policijske snage IPTF.

Međutim pravi razlog zbog čega se Bosna i Hercegovina razmatra u kontekstu međunarodne teritorijalne uprave je, zapravo, zbog uloge visokog predstavnika, institucije, doduše, uspostavljene Daytonskim sporazumom, ali s

nejasnim ili općenito definiranim mandatom koji je kasnijim tumačenjem tog mandata stekao velike ovlasti u unutarnjem djelovanju u BiH.

c) ULOGA VISOKOG PREDSTAVNIKA

Institucija visokog predstavnika predviđena je aneksom 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH pod nazivom Sporazum o provedbi civilnih aspekata mirovnog rješenja. Prema njemu, ugovorne strane pristaju na postavljanje visokog predstavnika koji će se imenovati u skladu s mjerodavnim rezolucijama Vijeća sigurnosti kako bi strankama olakšao napore, pokrenuo i, ako je prikladno, koordinirao aktivnosti organizacija i ustanova koje su uključene u civilni aspekt mirovnog rješenja na taj način što će provoditi zadaće koje su mu povjerene rezolucijama Vijeća sigurnosti. Nadalje, mandat mu se sastoji od praćenja provedbe mirovnog rješenja, održavanja veza sa stranama radi promicanja potpunog poštovanja civilnih aspekata mirovnog rješenja, koordinacije aktivnosti civilnih organizacija i ustanova u BiH kako bi se osigurala učinkovitost provedba civilnih aspekata mirovnog rješenja, ima mogućnost osnivanja podređenih komisija, ali nema nikakve ovlasti nad vojnom komponentom, tada pod akronimom IFOR. Dodijeljen mu je imunitet sukladno Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima.

Međutim, po odredbama aneksa, visoki predstavnik ima na mjestu zbivanja konačnu ovlast glede tumačenja Sporazuma o provedbi civilnih aspekata mirovnog rješenja, što je velika ovlast ako se ima u vidu općenitost u formulacijama u samom Sporazumu.

Usljedila je Rezolucija S/1031(1995) u kojoj Vijeće sigurnosti, djelujući po odredbama glave VII. Povelje, podržava uspostavu institucije visokog predstavnika i potvrđuje da visoki predstavnik ima konačnu ovlast u tumačenju aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma.

Nakon uspješnog zaključenja Daytonskog mirovnog sporazuma u Londonu je 8. – 9. prosinca 1995. godine održana konferencija o provedbi mira čiji je cilj bio mobilizirati međunarodnu potporu za provedbu Sporazuma, a rezultirala je uspostavom Vijeća za provedbu mira (PIC). Vijeće za provedbu Sporazuma sastoji se od 55 članica, država i međunarodnih organizacija koji na različite načine pružaju potporu mirovnom procesu – osiguravajući financijska sredstva, dajući svoje kontingente u SFOR ili izravno provodeći operacije u Bosni i Hercegovini, kao i od određenog broja promatrača koji se mijenjaju. Na istoj konferenciji uspostavljen je i Upravni odbor Vijeća pod predsjedanjem visokog predstavnika, a čine ga Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, Rusija,

Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, predsjedništvo Europske unije, Europska komisija i Organizacija islamske konferencije koju predstavlja Turska. Upravni odbor daje političke smjernice visokom predstavniku, a u Sarajevu se održavaju tjedni sastanci visokog predstavnika s veleposlanicima zemalja članica Upravnog odbora.

Nakon Londonske konferencije Vijeće za provedbu mira se na ministarskoj razini sastalo još pet puta da bi razmotrilo napredak i ciljeve za sljedeće razdoblje i to u lipnju 1996. godine u Firenci, u prosincu 1996. u Londonu, u prosincu 1997. u Bonnu, u prosincu 1998. u Madridu i u svibnju 2000. u Bruxellesu. Za razmatranje o međunarodnoj teritorijalnoj administraciji najvažnija je konferencija održana u Bonnu. Razrađujući aneks 10. mirovnog sporazuma, Vijeće za provedbu mira zatražilo je od visokog predstavnika da smijeni s dužnosti sve javne dužnosnike koji krše preuzete zakonske obveze i Daytonski mirovni sporazum te da, kada to smatra nužnim, nametne ključne zakone ako ih ne usvoje zakonodavna tijela BiH. U veljači 2002. godine veću ulogu u BiH preuzima Europska unija koja imenuje visokog predstavnika, ali njegova uloga u BiH ostaje ista.⁶⁷ Dakle ovdje nalazimo jedinstven primjer načina stjecanja velikih ovlasti međunarodnog upravitelja tumačenjem općenito formuliranog aneksa sporazuma.

Primjenom Bonnskih ovlasti visoki predstavnik više je puta s javne dužnosti uklonio dužnosnike te nametnuo primjenu više zakona zbog pravnog vakuuma nastalog zbog nedjelotvornosti etnički podijeljenih struktura i institucija središnje države. Svoje ovlasti upotrijebio je u širokom spektru odluka, od nametanja nacionalnih simbola, zastave i grba, izgleda nacionalne valute i registracijskih pločica na vozilima pa do područja zaštite vlasništva te u sudstvu. Iako u samom Daytonskom sporazumu ne postoji ovlast za kontrolu ustavnosti zakona, otišao je toliko daleko da je ukinuo pojedine odredbe zakona koje je donio parlament BiH, obrazlažući da nisu u skladu s Ustavom BiH. Osim toga zapovjednik SFOR-a uživa jednako širok spektar ovlasti u odnosu na implementaciju vojnih aspekata Sporazuma i ima konačnu ovlast u tumačenju vojnih aspekata Sporazuma.

U kontekstu ovakve prakse važna je odluka Ustavnog suda BiH br. U 9/00, koja se razmatra i u kontekstu mogućnosti osporavanja odluka upravitelja u međunarodnoj teritorijalnoj upravi od strane domaćih pravosudnih institucija, kojom se Ustavni sud proglasio nadležnim za ispitivanje ustavnosti zakona

⁶⁷ Više o Uredu visokog predstavnika i mandatu na <http://www.ohr.int/>.

koje nameće visoki predstavnik. U razmatranju ustavnosti Zakona o državnoj graničnoj službi BiH, čiju je primjenu nametnuo visoki predstavnik, Sud je odvojio međunarodne od unutarnjih ovlasti visokog predstavnika, govoreći o “funkcionalnoj dualnosti” institucije visokog predstavnika koji je u konkretnom slučaju djelovao kao vlast u BiH, a zakon koji je donio treba se smatrati domaćim zakonom i dijelom domaćeg pravog sustava, pa je kao takav podložan kontroli ustavnosti Ustavnog suda.⁶⁸

Međutim kako je u konkretnom slučaju Sud utvrdio suglasnost navedenog Zakona s Ustavom, ostaje upitno što bi se dogodilo u slučaju da Ustavni sud ukine zakon koji je nametnuo visoki predstavnik, koji također ima ovlast ocjene suglasnosti zakona s Ustavom prema Bonnskim ovlastima.

Ne ostaje ništa drugo nego da zaključimo da je institucija visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini međunarodno tijelo *sui generis* utemeljena Daytonskim mirovnim sporazumom koja je tijekom vremena, tumačenjem tog Sporazuma, stekla ovlasti *inter alia* nametanja zakonodavstva i uklanjanja dužnosnika koji ugrožavaju implementaciju mirovnog ugovora.⁶⁹

O kompleksnosti uređenja Bosne i Hercegovine svjedoči i činjenica da je i unutar same zemlje, koja je primjer međunarodne teritorijalne administracije, provođena teritorijalna administracija na užem prostoru, kao što je supervizor prilikom već spomenute arbitraže za Brčko, te Uprava Europske unije za Mostar (EUAM) od 1994. do 1996. godine.

IV. PRAVNI STATUS TERITORIJA POD MEĐUNARODNOM TERITORIJALNOM UPRAVOM

U literaturi se govori o konceptu internacionalizacije teritorija, gdje se razlikuje teritorijalna od funkcionalne internacionalizacije.⁷⁰ Teritorijalna internacionalizacija podrazumijeva izdvajanje određenog teritorija iz suverenosti određene države te stavljanje takvog teritorija pod međunarodni institucionalni okvir.⁷¹ Funkcionalna internacionalizacija, s druge strane, jest ograničenje

⁶⁸ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 109 – 111, i odluka Ustavnog suda BiH U 9/00.

⁶⁹ Wilde, R., *Representing international territorial administration: a critique of some approaches*, European Journal of International Law, sv. 15, br. 1, 2004., str. 83.

⁷⁰ Stahn, *op. cit.* u bilj. 3, str. 50 – 72.

⁷¹ Osim spomenutih primjera Krakova i Tangera, poznata je i *de facto* uprava nad otokom Kretom od 1897. do 1899. godine. Uslijedila je nakon vojne intervencije europskih sila 1897. s ciljem da spriječe odvajanje otoka od Otomanskog Carstva i njegovo pripojenje Grčkoj. Iako formalno dio Otomanskog Carstva sve do 1913. godine,

državne suverenosti nad određenim teritorijem, bez njegova izdvajanja, ali uz uspostavu međunarodne kontrole.⁷²

Pravni status teritorija pod međunarodnom upravom ovisi o okolnostima u kojima se provodi. U slučajevima međunarodne teritorijalne uprave u širem smislu, gdje međunarodna organizacija preuzima samo određene ovlasti, ili ima ovlasti kontrole, nadzora ili savjetodavnu ulogu, takav teritorij će, logično, slijediti pravni status države čiji je dio, odnosno pod čijim se suverenitetom nalazi. Isto tako, ako se međunarodna teritorijalna uprava u širem smislu provodi nad cijelom državom, njezin subjektivitet u međunarodnom pravu neće biti narušen. Drukčije će biti kod međunarodne teritorijalne uprave u užem smislu. Ovdje će se javiti situacije stvaranja novog međunarodnog subjekta ako se teritorij izdvaja iz neke države radi njegova puta ka neovisnosti, a ako pri takvoj upravi paralelno djeluje lokalna upravna struktura, djelatna sposobnost takvog subjekta je najčešće ograničena. U slučajevima provođenja međunarodne teritorijalne uprave radi integracije ili reintegracije teritorija u već postojeću državu neće doći do stvaranja novog međunarodnog subjekta, a uprava će biti usmjerena ka unutarnjoj transformaciji i prilagodbi novim okolnostima.

sultanova uprava nije na otoku imala nikakve vlasti. Upravu nad otokom vodio je Odbor veleposlanika Ujedinjenog Kraljevstva, Italije, Francuske i Rusije. Otok je podijeljen na četiri zone, a svakom od njih upravljala je jedna od navedenih država, dok je zona Canea bila pod zajedničkom upravom. U međunarodnim odnosima Kreta je djelovala neovisno o Otomanskom Carstvu. Vidljiva je sličnost s poslijeratnom podjelom i upravom nad Njemačkom. Sljedeći primjer je Albanska nadzorna komisija 1913. godine. Uprava se javlja nakon Prvog balkanskog rata i nakon poraza Otomanskog Carstva od Srbije, Bugarske, Grčke i Crne Gore. Dolazi do poremećaja ravnoteže između velikih sila na Balkanu, točnije između Rusije s jedne i Njemačke i Austro-Ugarske s druge. U isto vrijeme Njemačka i Austro-Ugarska su se zalagale za proglašenje Albanije neovisnom državom pod međunarodnim nadzorom, dok su se Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska i Italija zalagali za međunarodnu upravu nad teritorijem. Kompromis je postignut proglašenjem Albanije neovisnom državom, ali je istodobno stavljena pod međunarodnu zaštitu velikih sila Austrije, Francuske, Njemačke, Rusije i Ujedinjenog Kraljevstva. Upravu je vodio guverner i komisija sastavljena od predstavnika pet velikih sila i Albanije. Iako je bio predviđen mandat od deset godina, zbog izbivanja Prvog svjetskog rata Komisija se povukla iz Albanije. *Ibid.*, str. 54 – 57.

⁷² Osim spomenutih primjera Memela, Jeruzalema i novijih Kambodže i Bosne i Hercegovine, tu je i povijesni primjer međunarodnog sporazuma za Šangaj (1845. – 1944.). To je režim koncesija koji je davao osobne ekstrateritorijalne privilegije strancima u Šangaju i ne može se smatrati međunarodnom teritorijalnom upravom, ali je doveo do jednog mješovitog režima uprave, dualnog sustava, kao posljedice kineskog suvereniteta nad gradom i posebnih privilegija i posebnog institucionalnog režima za strance u gradu. *Ibid.*, str. 65 – 66.

Slučajeve trajne međunarodne teritorijalne uprave koja bi se uspostavila na neodređeno vrijeme bez jasnog konačnog cilja, poput primjera Saarskog područja, teško je zamisliti u suvremenim okolnostima, ali nije i potpuno isključeno. Moguće je da se pojave kao predloženo rješenje za teritorij koji je sporan za dvije države ili više njih, pa se takav teritorij stavi pod međunarodnu upravu kao sredstvo uspostave ili očuvanja mira. U tim slučajevima najčešće će biti riječ o međunarodnim subjektima s ograničenom djelatnom sposobnosti. Međutim, praksa je pokazala da takva rješenja teško opstaju ili uopće ne zažive (primjer Slobodnog teritorija Trsta ili Jeruzalema).

V. TEMELJI U POVELJI UN-a

Da bismo u suvremeno doba govorili o međunarodnoj teritorijalnoj upravi, bit će potrebno da ona bude poduzeta uz nekakav angažman UN-a kao jedine organizacije s globalnim legitimitetom za poduzimanje takve akcije. UN može izravno poduzeti takvu akciju ili ovlastiti jednu ili više država članica, skupinu država ili međunarodnu organizaciju na poduzimanje takvog angažmana, u protivnom ćemo, u slučaju uporabe sile, govoriti o ratnoj okupaciji. Izravnih odredbi o međunarodnoj teritorijalnoj upravi u odredbama Povelje Ujedinjenih naroda nema. Odredbe koje govore o sličnoj problematici jesu one u glavi XII. pod nazivom Međunarodni sustav starateljstva kao nastavak sustava mandata koji je primjenjivala još Liga naroda.

Pravne temelje za primjenu međunarodne teritorijalne uprave i sudjelovanja UN-a u upravi nad teritorijem moramo tražiti u odredbama glave VI. Mirno rješavanje sporova i VII. Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušavanja mira i čina agresije, pa tako analizom dosadašnjih angažmana primjećujemo da se oni temelje na sporazumu država i rezolucijama Vijeća sigurnosti, podržanih rezolucijama Opće skupštine, bilo prema odredbama glave VI. ili glave VII. Povelje. Nijedan članak Povelje UN-a eksplicitno se ne odnosi na međunarodnu teritorijalnu upravu. Međutim, konstruktivna interpretacija odredbi Povelje, zasnovana na širem razumijevanju mjera za očuvanje mira, može poslužiti za opravdanje prakse koju je razvila Organizacija. Primjena teritorijalne uprave u okvirima glava VI. i VII. nije u suprotnosti s Poveljom. Zaštita suverene jednakosti i zabrana miješanja u unutarnje stvari druge države, zagarantirana načelima u čl. 2. Povelje, ne može se pozivati protiv primjene teritorijalne administracije jer nije u koliziji s odredbama glava VI. i VII., posebno jer je u

samom čl. 2. t. 7. to načelo izuzeto u slučaju primjene prisilnih mjera po glavi VII. Povelje.⁷³

U većini slučajeva teritorijalna uprava, za koju postoji i pristanak zainteresiranih država, može se temeljiti na odredbama glave VI. Povelje prema kojoj stranke svakog spora kojeg bi nastavljanje moglo dovesti u opasnost održavanja međunarodnog mira i sigurnosti moraju prije svega tražiti rješenje s pomoću pregovora, ankete, posredovanja, mirenja, arbitraže, sudskog rješavanja, obraćanja regionalnim ustanovama ili sporazumima ili s pomoću drugih mirnih sredstava prema vlastitom izboru (čl. 33. st. 1. Povelje). U istoj glavi u čl. 36. st. 1. određeno je da u svakom času razvoja spora, kojeg je priroda izložena u čl. 33. ili situacije iste prirode, Vijeće sigurnosti može preporučiti prikladne postupke ili načine uređenja.

U drugim slučajevima, kada nema pristanka članice na čijem se teritoriju treba provesti teritorijalna uprava, međunarodna teritorijalna uprava može se temeljiti na čl. 39. Povelje UN-a prema kojem Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje svake prijetnje miru, narušavanja mira ili čina agresije i daje preporuke ili odlučuje koje će se mjere poduzeti u skladu s Poveljom⁷⁴, a u vezi s čl.

⁷³ Čl. 2. Povelje glasi: U ostvarivanju ciljeva navedenih u članku 1., Organizacija i njezini članovi djeluju u skladu s ovim načelima:

1. Organizacija se temelji na načelu suverene jednakosti svih svojih članova.
2. Da bi se svim članovima osigurala prava i blagodati koje proistječu iz članstva, članovi moraju u dobroj vjeri ispunjavati obveze koje su preuzeli u skladu s ovom Poveljom.
3. Članovi rješavaju svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima na takav način da ne ugroze međunarodni mir i sigurnost te pravdu.
4. Članovi se u svojim međunarodnim odnosima suzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda.
5. Članovi daju Organizaciji punu pomoć u svakoj akciji koju ona poduzima u skladu s ovom Poveljom i suzdržavaju se od pomaganja države protiv koje Ujedinjeni narodi poduzimaju preventivnu ili prisilnu akciju.
6. Organizacija osigurava da države koje nisu članice Ujedinjenih naroda postupaju u skladu s ovim načelima koliko je to potrebno za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.
7. Ništa u ovoj Povelji ne ovlašćuje Ujedinjene narode da se miješaju u poslove koji po svojoj biti spadaju u unutrašnju nadležnost države, niti ne obvezuje članove da takve poslove podnose na rješavanje prema ovoj Povelji; to načelo, međutim, ne dira u primjenu prisilnih mjera na temelju glave VII.

Za tekst Povelje vidi *supra* (bilj. 20).

⁷⁴ Čl. 39. Povelje glasi: Vijeće sigurnosti utvrđuje postojanje svake prijetnje miru, narušavanja mira ili čina agresije i daje preporuke ili odlučuje koje će se mjere poduzeti

29 (ovlast Organizacije da stvara supsidijarna tijela) i čl. 98. (mogućnost da određene ovlasti preda glavnom tajniku). Opravdanje za primjenu teritorijalne uprave uz vojnu intervenciju možemo naći u čl. 42. Povelje⁷⁵ u vezi s ostalim člancima koji se odnose na primjenu sile i drugih prikladnih mjera prema glavi VII. Povelje.⁷⁶

Čl. 39. Povelje time postaje ključan za utemeljenje međunarodne teritorijalne uprave jer omogućuje Vijeću sigurnosti da procijeni postoji li prijetnja miru, a zatim da primjenom članka 41. ili 42., dakle primjenom sankcija ili vojne intervencije, poduzme mjere koje smatra prikladnima za uspostavu mira i sigurnosti, što naravno može biti međunarodna teritorijalna uprava. Taj put Vijeće sigurnosti slijedilo je i prilikom donošenja rezolucija S/1244(1999) za Kosovo i S/1272(1999) za Istočni Timor.

Alternativu takvoj interpretaciji možemo naći u primjeni tzv. uključenih (izričitih) i običajnih ovlasti (*implied and customary powers*) tijela Ujedinjenih naroda. Uključene ili izričite ovlasti su one koje su sadržane u odredbama same Povelje, bez kojih Organizacija i njezina tijela ne bi mogli ispunjavati ciljeve i postići svoju svrhu. Međutim, osim takvih ovlasti, kroz svoju dugogodišnju praksu Organizacija, točnije njezina tijela, uz prešutni ili izravni pristanak država članica razvili su i primijenili u praksi i nove ovlasti. Najpoznatiji primjer je ovlast Vijeća sigurnosti da odluke neproceduralne prirode donosi i uz suzdržani glas jedne ili više stalnih članica, iako takva mogućnost ne proizlazi izravno iz odredbi čl. 27. st. 3. Povelje. To je i ovlast osnivanja *ad hoc* sudova za bivšu Jugoslaviju i Ruandu, a na temelju interpretacije uključenih ili izričitih ovlasti iz glave VII. Povelje i ovlasti osnivanja pomoćnih tijela Vijeća sigurnosti UN-a. Bitna dakle razlika s uključenim ili izričitim ovlastima je što se ne spominju izravno u temeljnom dokumentu Organizacije te služe lakšoj primjeni izričitih ovlasti u suvremenim okolnostima, koje se nisu mogle uzeti u obzir pri stvaranju Organizacije.⁷⁷ Ovim bismo tumačenjem i međunarodnu

u skladu s člancima 41. i 42. radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti. *Ibid.*

⁷⁵ Čl. 42.: Ako Vijeće sigurnosti smatra da mjere predviđene u članku 41. ne bi odgovarale ili ako se pokazalo da ne odgovaraju, ono može, pomoću zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga, poduzeti takvu akciju kakvu smatra potrebnom za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti. Ta akcija može obuhvatiti demonstracije, blokadu i druge operacije zračnih, pomorskih ili kopnenih snaga Ujedinjenih naroda. *Ibid.*

⁷⁶ Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 129 – 134.

⁷⁷ De Wet, *op. cit.* u bilj. 7, str. 308.

teritorijalnu upravu mogli smatrati običajnom ovlasti za razrješenje međunarodnih sporova, izvedenu iz uključenih ili izričitih ovlasti, kako je prethodno opisano.

VI. PRAVNA REGULATIVA NA TERITORIJU POD MEĐUNARODNOM TERITORIJALNOM UPRAVOM

Na teritoriju gdje se trebala provoditi uprava zatečena je pravna regulativa koja često nije prikladna da posluži kao pravni okvir za postkonfliktnu upravu jer je obično diskriminatorna i ne slijedi međunarodne standarde ljudskih prava. Na Kosovu je to, na primjer, značilo ukidanje brojnih diskriminatornih zakona donesenih prije 1999. godine. I u slučaju UNMIK-a i UNTAET-a prihvaćen je princip da zakoni teritorija ostaju na snazi ako nisu u suprotnosti s međunarodno priznatim standardima ljudskih prava. Međutim, pri takvom rješenju nije se uzela u obzir kompleksnost problema, pa je to dovelo domaće i međunarodne pravnike u tešku situaciju interpretacije širokog spektra pravila i njihove usporedbe s postojećim pravom.⁷⁸

Praksa je pokazala da su glavni izvor prava u prijelaznim upravama rezolucije Vijeća sigurnosti i uredbe posebnog predstavnika UN-a na samom teritoriju kao upravitelja, koji je dobio sve ovlasti, uključujući i legislativne.

Posebni predstavnik glavnog tajnika privremena je zamjena za domaće upravne i zakonodavne institucije. Pravne norme koje je donio, na temelju ovlasti iz rezolucije Vijeća sigurnosti, postaju automatski dio domaćeg pravnog sustava. Dolazimo, dakle, do zaključka da je primjena ovlasti Vijeća sigurnosti na temelju članka 41. Povelje (u slučaju uspostavljanja uprave na temelju glave VII. Povelje), ili na temelju običajnih ovlasti kombiniranih s pristankom države na čiji teritorij se uprava odnosi (u slučaju uspostavljanja uprave na temelju glave VI. Povelje), efektivno dovela do mogućnosti direktne primjene odluka posebnog predstavnika na teritoriju pod upravom, što najbolje ilustriraju primjeri Kosova i Istočnog Timora.⁷⁹

Takva praksa, praćena s nepripremljenošću samih misija, dovodi do brojnih problema i pravno upitnih odluka koje su prikladnije nekom socijalističkom nego suvremenom demokratskom okruženju, do te mjere da se takve teritorijalne uprave nazivaju "benevolentnim despotizmom".⁸⁰

⁷⁸ Stahn, *op. cit.* u bilj. 65, str. 318 – 322.

⁷⁹ De Wet, *op. cit.* u bilj. 7, str. 331.

⁸⁰ Beauvais, J. C., *Benevolent Despotism: A Critique of UN State-Building in East Timor*, *New York Journal of International Law and Politics*, sv. 33, 2001., str. 1101 – 1178.

Prema Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu posebni predstavnik je ovlašten nadgledati privremene institucije samouprave, njezine dužnosnike i urede, ima mogućnost poduzimati "prikadne mjere" kada god njihove odluke nisu u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1244(1999) ili samim Ustavnim okvirom. Ustanovio je praksu prema kojoj uredbe UNMIK-a imaju prednost pred svim normama domaćeg prava te da prijašnje pravo ostaje na snazi samo ako nije u suprotnosti s međunarodno priznatim standardima ljudskih prava – utvrđenim UNMIK-ovim zakonodavstvom. Nije osnovana institucija koja bi neovisno nadgledala ili kontrolirala djelovanje UN-ove prijelazne uprave. Općenito je prihvaćeno da će Tajništvo UN-a nadgledati implementaciju pravila koja je postavio posebni predstavnik, ali Vijeće sigurnosti za to nije donijelo nikakav pravni ili institucionalni okvir.⁸¹

Dalje, prema uredbi posebnog predstavnika 1999/24 o zakonu koji se primjenjuje na Kosovu, suče se upućuje da u slučaju potrebe traže pojašnjenja od samog posebnog predstavnika, što u kombinaciji s ovlasti da imenuje, ali i opoziva pravosudne dužnosnike, predstavlja povredu međunarodnog standarda o neovisnosti pravosuđa i podjeli vlasti. Najilustrativniji primjer, često analiziran u literaturi, jest slučaj zadržavanja u pritvoru. Posebni predstavnik je izdao više izvršnih odluka o produžavanju zadržavanja bez prava pritvorenika na pravnu pomoć, obavijest o razlogu zadržavanja ili bez prava na pristup sudu pred kojim bi mogao osporiti utemeljenost svojeg zadržavanja. Ta praksa izazvala je velike prosvjede civilnog sektora i dovela do paradoksa, stavila je Ujedinjene narode u krug kršitelja ljudskih prava.⁸² UNMIK je zauzeo stajalište da nije obavezan primijeniti standarde u zaštiti ljudskih prava pri zadržavanju osoba jer je situacija na Kosovu odgovarala izvanrednim stanjima koja su prepoznata u konvencijama o ljudskim pravima, kada se ta prava mogu privremeno suspendirati. Također, smatrali su da je njihov mandat prihvaćen u skladu s glavom VII. Povelje te time imaju jaču pravnu snagu od međunarodnih konvencija u skladu s čl. 103. Povelje.⁸³ Zbog velikog pritiska, uključujući i onaj OESS-a, UNMIK je bio prisiljen promijeniti svoju praksu u zadržavanju i pritvaranju osoba. Njihovo stajalište je osporio i kosovski ombudsman poziva-

⁸¹ Stahn, Carsen, *Governance beyond the state: issues of legitimacy in international territorial administration*, International Organizations Law Review, sv. 2, br. 1, 2005., str. 20 – 23.

⁸² Stahn, *op. cit.* u bilj. 16, str. 153.

⁸³ Čl. 103. Povelje UN-a: U slučaju sukoba između obaveza članova Ujedinjenih naroda na temelju ove Povelje i njihovih obveza na temelju bilo kojeg drugoga međunarodnog sporazuma prevladavaju njihove obveze na temelju ove Povelje. *Supra* (bilj. 20).

jući na poštovanje čl. 55 Povelje⁸⁴, suprotno interpretaciji UNMIK-a.⁸⁵ Poslije je osnovana i Komisija za kontrolu zadržavanja, ali sudska kontrola ostala je još dugo problem.

Međunarodno osoblje UN-a inače uživa imunitet pri sudjelovanju u misijama. To se temelji na čl. 105. Povelje prema kojoj će Organizacija uživati na teritoriju države članice takve povlastice i imunitete koji su potrebni za ispunjenje njezine svrhe. Funkcionalni imunitet je dalje konkretiziran Konvencijom o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda iz 1946. godine prema kojoj se imunitet proteže na svaki sudski postupak, osim u slučaju izričitog odricanja od imuniteta. Međutim ti imuniteti i privilegije su se u vrijeme donošenja odnosili na "klasično" djelovanje UN-a te kasnije mirovne misije. Nisu svako bili predviđeni za slučajeve potpune uprave misije UN-a nad određenim teritorijem. Posebni predstavnik na Kosovu je, temeljeći svoju odluku na prethodno iznesenim izvorima, donio uredbu 47/2000 kojom je dodijeljen imunitet osoblju UNMIK-a i KFOR-a, čime je praktički onemogućio pojedincima i institucijama bilo kakvo ispitivanje ili osporavanje odluka prijelazne uprave pred nekom sudskom instancom. Opet, učeći na iskustvima, takva praksa je ublažena u Istočnom Timoru.⁸⁶

U slučaju Bosne i Hercegovine, vidjeli smo, domaće institucije djeluju samostalno, ali visoki predstavnik može nametnuti novi zakon, ukinuti već doneseni ili ukloniti dužnosnike koji svojim postupcima ugrožavaju implementaciju Daytonskog sporazuma.

VII. ZAKLJUČAK

Međunarodna teritorijalna uprava jest noviji pojam u teoriji međunarodnog prava, ali nikako novija pojava u praksi. Do sada je često razmatrana kod prou-

⁸⁴ Čl. 55. Povelje: Da bi se stvorili uvjeti stabilnosti i blagostanja potrebni za mirne i prijateljske odnose među narodima, utemeljene na poštovanju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, Ujedinjeni narodi unapređuju:

- a) podizanje životnog standarda, punog zaposlenja i uvjeta ekonomskog i socijalnog napretka i razvoja;
- b) rješavanje međunarodnih ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i srodnih problema, kao i međunarodnu suradnju na polju kulture i prosvjete;
- c) opće i stvarno poštovanje prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijed. *Ibid.*

⁸⁵ Stahn, *op. cit.* u bilj. 65, str. 321 – 322.

⁸⁶ Stahn, *op. cit.* u bilj. 81, str. 31 – 36.

čavanja područja s posebnim položajem jer ju upravo zbog njezinih specifičnosti nije bilo moguće podvesti pod neki od postojećih instituta međunarodnog prava. U žarište interesa dolazi nakon što se pod pokroviteljstvom međunarodne teritorijalne uprave stvaraju nove države, novi subjekti međunarodnog prava, Kosovo i Istočni Timor, odnosno nakon uspostave specifičnog instituta, instituta *sui generis*, visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Jedino tijelo s globalnim legitimitetom za uspostavu i provedbu međunarodne teritorijalne uprave su Ujedinjeni narodi, izravno ili neizravno dajući takvu ovlast državama članicama, asocijacijama država ili drugim međunarodnim organizacijama. Zbog multidimenzionalnih mirovnih misija koje Ujedinjeni narodi provode i koje prelaze okvire klasičnih misija sa zadacima razdvajanja sukobljenih strana i distribucije humanitarne pomoći, često je teško razlikovati takve mirovne misije od međunarodne teritorijalne uprave. Zbog toga je potrebno međunarodnom teritorijalnom upravom u užem smislu smatrati one misije kod kojih međunarodna organizacija privremeno preuzima potpune ili pretežite ovlasti u upravi nad određenim teritorijem, djelujući kao isključiva vlast ili paralelno s lokalnom vladom, ali u svakom slučaju s ovlastima konačnih odluka, provodeći privremenu upravu teritorija zbog njegova osamostaljenja, integracije ili reintegracije u drugu državu ili kao sredstvo očuvanja i uspostave mira.

Pravna osnova je sadržana u Povelji UN-a, ali potrebno je provesti institucionalnu reformu Organizacije, osnovati posebno tijelo za provedbu i nadzor međunarodne teritorijalne uprave. Dosadašnje misije pokazale su, uz golem potencijal, i određene nedostatke, uglavnom upravo zbog izostanka institucionalnog okvira i precizne regulacije. Ilustrativan primjer s kakvom nepripremljenošću Ujedinjeni narodi stupaju na odgovorno mjesto upravitelja nad teritorijem pokazuje primjer Kosova i odabira akronima misije. Prvi prijedlog UNIAMIK je odbačen zbog teškog izgovora. Sljedeći prijedlog UNIAK je napušten zbog povezivanja s engleskim izgovorom riječi eunuh i manijak. Prihvaćen je naziv UNMIK (čitajući na engl. "anmik") kao kratak, jednostavan i jasan – savršen izbor. Savršen izbor, sve do trenutka dok misija nije započela, snage razmještene na Kosovu i tada se tek doznalo da "anmik" na kosovarskom dijalektu albanskog jezika znači neprijatelj. Nitko od osoblja UN-a nije bio upoznat s pogreškom dok nije bilo prekasno, pa se tada krenulo s instrukcijom osoblja da se akronim izgovara "unmik", što je neprirodno čitajući ga na engleskom jeziku.⁸⁷

⁸⁷ Primjer iz: Chersterman, S., *You, the People: The United Nations Transitional Administration, and State-Building*, 2004., dokument s godišnjeg skupa Međunarodne udruge

Povelja UN-a samostalan je izvor prava, pa time i rezolucije Vijeća sigurnosti imaju potrebni legalitet. Zbog toga međunarodna teritorijalna uprava ima golem potencijal u budućnosti postati najbolje sredstvo uspostave i očuvanja mira, razrješenja sporova između država, ali i humanitarnih intervencija. Ne treba iznenaditi da do primjene dođe u Palestini, Darfuru, drugim kriznim žarištima u svijetu ili pri osamostaljenju pojedinih teritorija od već postojećih država. Nije potrebno da upravu uvijek provodi sam UN, moguće je davanje takvog mandata lokalnim asocijacijama koje imaju najveći interes za uspostavu mira. Europska unija već se bila uključila u upravu Mostara 1994. – 1996., Australija je bila posebno zainteresirana za intervenciju u Istočnom Timoru kako bi spriječila val izbjeglica na svoj teritorij, ali to je moguće i za Afričku uniju, Arapsku ligu, NATO i druge organizacije na područjima njihova djelovanja.

Summary

Josip Krakić *

INTERNATIONAL TERRITORIAL ADMINISTRATION

The concept of international territorial administration is actualized in the theory of international law through the establishment of UN Missions in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and East Timor. Within these missions, the UN assumes complete governance of the country or territory by establishing local authorities over which they then gradually transfer powers. Historical examples where international organizations have taken over governance of territories are taken into consideration and the similarities between other institutions of international law, such as vassal state, protectorate, protected state, condominium, mandate and trusteeship, military occupation, are analyzed. The foundation of such international administration is examined within international law, as are the degrees of power of the administrator, the goals of such administration, and the possibilities for its future application.

Key words: International territorial administration, United Nations, Kosovo, East Timor, High Representative in Bosnia and Herzegovina, peace operations, humanitarian interventions

* Josip Krakić, LL. B., lecturer at the Department for Police Training, Police Academy, Avenija Gojka Šuška 1, Zagreb

Zusammenfassung

Josip Krakić*

INTERNATIONALE TERRITORIALVERWALTUNG

Der Begriff der internationalen Territorialverwaltung hat in der Völkerrechtstheorie aufgrund der Einführung der UN-Missionen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und in Osttimor neue Aktualität erlangt. In diesen Missionen übernehmen die Vereinten Nationen zunächst die volle Verwaltung für Staat und Territorium und setzen dann lokale Regierungsstrukturen einsetzen, auf die sie die Befugnisse schrittweise übertragen. Es werden historische Beispiele erörtert, in denen die Territorialverwaltung auch früher von internationalen Organisationen ausgeübt worden war, sowie Ähnlichkeiten mit anderen Instituten des Völkerrechts analysiert: Vasallentum, Protektorat, Protektion, Kondominium, Mandat und Vormundschaft, Kriegsbesatzung. Untersucht werden die völkerrechtliche Begründung einer solchen internationalen Verwaltung, die Befugnisse der Verwalter, die Ziele einer solchen Verwaltung und ihre mögliche zukünftige Anwendung.

Schlüsselwörter: Internationale Territorialverwaltung, UN, Kosovo, Osttimor, Hoher Vertreter in Bosnien-Herzegowina, Friedensmissionen, humanitäre Interventionen

* Josip Krakić, Dipl.-Jur., Fachlehrer der Abteilung Ausbildung für den Polizeidienst, Polizeiakademie, Avenija Gojka Šuška 1, Zagreb