

MEĐUNARODNA ORGANIZACIJA KAO STRANKA MEĐUNARODNOG SPORA

*Prof. dr. sc. Davorin Lapaš**

UDK 341.217:341.64
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: listopad 2011.

U radu se analizira položaj međunarodne organizacije kao stranke međunarodnog spora s državom, ali i s drugim subjektima međunarodnog prava. S obzirom na dinamičnost koncepta međunarodnog subjektiviteta, posebice u suvremenom međunarodnom pravu, u radu se preispituje i klasična definicija pojma međunarodnog spora, ponajprije kroz prizmu razlikovanja iure imperii i iure gestionis djelovanja međunarodnih organizacija, pa onda i njihova imuniteta u odnosu na nadležnost organa vlasti pojedine države. Također, u radu se navode i tijela koja mogu biti nadležna rješavati međunarodni spor u kojem se međunarodna organizacija pojavljuje kao stranka.

Ključne riječi: međunarodna organizacija, međunarodni spor, subjekti međunarodnog prava

I. UVOD

Međunarodna zajednica i njezino međunarodno pravo stoljećima su bili obilježeni dominantnom prisutnošću svojega nesumnjivo najvažnijeg subjekta - države. Odnosi između država, kako u najstarija vremena, tako i u suvremeno doba, uvelike su uvjetovali sadržaj međunarodnog prava kao sredstva njihova pravnog uređenja. Slijedeći razvoj tih odnosa, međunarodno je pravo još u starom vijeku nastalo kao skup, danas bismo rekli, "primarnih normi" koje su državama jamčile određena subjektivna prava ili nametale dužnosti (ponajprije u

* Dr. sc. Davorin Lapaš, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

pogledu poštovanja subjektivnih prava drugih država), ali i "sekundarnih normi" koje bi štitele učinkovitost ovih prvih, aktivirajući se kada bi ta učinkovitost došla u pitanje.

Među tim sekundarnim normama međunarodno je pravo još od najstarijih vremena sadržavalo i one koje bi bile usmjerene na mirno rješavanje sporova koji bi nastali u slučaju povrede primarnih normi, u prvom redu povrede subjektivnog prava time oštećene države. Tako, odredbe o mirnom rješavanju sporova, posebice pribjegavanjem arbitraži, međunarodno je pravo poznavalo još u antici. Ulogu arbitražnih tijela u sporovima između starogrčkih gradova država često su imala proročišta, primjerice ono u Delfima, ali i savezi tih gradova država (amfiktionije) kao svojevrsne preteče suvremenih (ponajprije obrambenih) međunarodnih organizacija. Ponekad se uloga arbitra povjeravala i trećim državama, ali i utjecajnim pojedincima poput Periandara, Temistokla, Filipa Makedonskog i dr.¹

Jednako tako i međunarodno pravo srednjega vijeka poznavalo je arbitražu kao čest način rješavanja sporova između država, pri čemu je, posebice u Zapadnoj Europi, kršćansko jedinstvo u to doba ulogu arbitra nerijetko povjeravalo papi.²

Premda u novom vijeku, ponajprije utjecajem reformacije na vjerskom, kao i pojave koncepta državne suverenosti na političkom planu, uloga arbitraže uvelike slabi, države u svojim odnosima ipak bivaju suočene s neodrživošću apsolutnog karaktera suverenosti, među ostalim i stoga što njegov ishod u ulozi države kao *iudex in causa sua* biva takoreći po definiciji suprotan samoj ideji mirnog rješavanja sporova s drugim, jednako suverenim državama, ostavljajući kao alternativu samo pravo jačega.

Ne čudi zato što je u suvremenom međunarodnom pravu arbitraža ponovno dobila svoju važnost rezultirajući djelovanjem ne samo mnoštva *ad hoc* međunarodnih arbitražnih tijela, već i osnivanjem Stalnog arbitražnog suda u Haagu još početkom prošloga stoljeća. S druge strane, međunarodno pravo danas je, možda više no ikad, svjesno nužnosti razvoja i drugih sredstava mirnog rješavanja međunarodnih sporova kao jedne od najvažnijih pretpostavki

¹ Vidi Andrassy, J.; Bakotić, B., Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 1, Zagreb, Školska knjiga, 1998., str. 38. Detaljnije vidi npr. Truyol y Serra, A., *Histoire du droit international public*, Paris, Economica, 1995., str. 11 - 15; Bederman, D. J., *International Law in Antiquity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002., str. 31 - 41.

² Vidi Truyol y Serra, *op. cit.* u bilj. 1, str. 19 - 24.

osiguranja učinkovitosti svoje norme o zabrani jednostrane "prijetnje silom ili upotrebe sile (...) uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje države..."³ kojoj je podijelilo kogentni karakter.

S druge pak strane, treba primijetiti, međunarodna je zajednica danas kompleksnija no ikad. Države, premda i dalje njezini najvažniji subjekti, već odavno nisu i jedini. Naime, intenziviranje odnosa među državama, posebice u posljednjem stoljeću, potaknuto uvelike tehnološkim razvojem čovječanstva, dovelo je do potrebe institucionalizacije njihove suradnje na najrazličitijim područjima tih odnosa. Nastaju tako "udruženja" država s određenim područjem djelovanja i stalnim organima zaduženima za osiguranje trajnosti njihove suradnje na tom području. Premda povijest međunarodnog prava neke prvotne oblike takvih udruženja država nalazi još daleko u starom vijeku⁴, prve međunarodne organizacije u suvremenom smislu riječi nalazimo tek u razdoblju druge polovice 19. i početka 20. stoljeća, koje se, uostalom, katkad i naziva "razdobljem međunarodnih organizacija". Naime, tehnološki razvoj čovječanstva, posebice kroz industrijske revolucije, postavio je pred međunarodnu zajednicu toga vremena, uz ranije interese tzv. "negativne suradnje" kao otklanjanja opasnosti agresije kroz uspostavu sustava kolektivne sigurnosti, i interes tzv. "pozitivne suradnje" između država na najrazličitijim pitanjima međunarodnog života što je, dakako, vodilo i potrebi za spomenutom institucionalizacijom te suradnje. Uostalom, kao svojevrsan odgovor na Oktobarsku revoluciju i kao rezultat nužnosti međunarodnopravnog uređenja radničkog pitanja, 1919. osnovana je Međunarodna organizacija rada (ILO) koja je danas jedna od specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda te najzaslužnija za razvoj međunarodnog radnog prava.

U spomenutom razdoblju nastaju, međutim i dvije tvorevine koje će kasnije predstavljati u neku ruku prototip suvremenih međunarodnih organizacija: Europska dunavska komisija, zadužena za upravljanje rijekom Dunavom, te, na temelju Mirovnog ugovora u Lausanni 1923., Komisija za tjesnace (Bospor i Dardaneli). One će već tadašnje međunarodno pravo staviti pred zadaću da objasni pravnu prirodu takvih tvorevina.⁵ No, pojava već u to doba niza teri-

³ Vidi članak 2., točka 4. Povelje Ujedinjenih naroda; za tekst Povelje vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 15, 1993.

⁴ Detaljnije vidi Lapaš, D., *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb, Narodne novine, 2008., str. 18 - 19.

⁵ Dakako, međunarodno pravo toga vremena nije još ni izdaleka bilo spremno priznati međunarodnopravni subjektivitet takvim udruženjima država te je pokušalo naći

torijalno neodređenih, već isključivo funkcionalno utemeljenih međunarodnih organizacija (poput Svjetske telegrafске unije 1865.; Svjetske poštanske unije 1874.; ili pak Međunarodne unije za željeznički transport tereta 1890.), a posebice pojava Lige naroda 1919. godine kao prve moderne univerzalne političke međunarodne organizacije, bitno je utjecala na međunarodno pravo da prihvati, pa onda i uredi prisutnost takvih organizacija u međunarodnim odnosima, a time i prizna njihovu međunarodnopravnu osobnost. Napokon, osnivanjem Ujedinjenih naroda i izričitim priznanjem njihove pravne osobnosti kao međunarodne organizacije, kako u unutrašnjim pravnim porecima država članica (u smislu članka 104. Povelje)⁶, tako i u međunarodnim odnosima (savjetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda u tzv. slučaju Bernadotte iz 1949.)⁷ utrt je put i drugim međunarodnim organizacijama ka s državama ravnopravnom sudjelovanju u pravnim odnosima u međunarodnoj zajednici.

Kako sudjelovanje subjekta u pravnim odnosima redovito rađa za nj subjektivnim pravima i obvezama, tako i mogućnost njihove povrede koja takvo sudjelovanje neizostavno prati uvjetuje potrebu pravnog uređenja rješavanja sporova koji iz toga proizađu. I doista, međunarodne organizacije ne samo da su svoju međunarodnopravnu prisutnost počele ostvarivati i kroz svojstvo stranke u međunarodnim sporovima s državama, pa i drugim sudionicima međunarodnopravnih odnosa, već je, naprotiv, i sâm priznanje njihove međunarodnopravne osobnosti, a onda i aktivne legitimacije nastupilo upravo kao rezultat sudjelovanja međunarodne organizacije (Ujedinjenih naroda) kao stranke međunarodnoga spora. Međunarodni je sud, tako, u savjetodavnom postupku u pogledu naknade štete za stradale dužnosnike Ujedinjenih naroda u Palestini u već spomenutom savjetodavnom mišljenju u tzv. slučaju Bernadotte priznao *objektivnu* međunarodnopravnu sposobnost Organizaciji, dakle i prema

rješenje u njihovu poistovjećivanju s državom - jedinim subjektom koji je poznavalo. Tako, iskoristivši teritorijalnu određenost djelokruga spomenutih komisija, tadašnja međunarodnopravna doktrina pokušala ih je predstaviti kao složene države, čak nazivajući u tom smislu Europsku dunavsku komisiju "riječnom državom". I neke druge slične organizacije toga vremena mogle su biti tako shvaćene (npr. Komisija za Rajnu, Komisija za Elbu, Komisija za Po); vidi *ibid.*, str. 21 - 22.

⁶ Članak 104. Povelje Ujedinjenih naroda glasi: "Organizacija uživa na području svakoga svoga člana pravnu sposobnost potrebnu za obavljanje svojih funkcija i postizanje svojih ciljeva." Za tekst Povelje vidi *supra*, bilj. 3.

⁷ Vidi *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, I.C.J. Reports, 1949., str. 185.

nečlanicama, tj. *erga omnes*. Premda se sadržaj tog savjetodavnog mišljenja odnosio samo na Ujedinjene narode te bio argumentiran činjenicom da se u njihovu članstvu nalazilo 50 država, što je tada predstavljalo većinu međunarodne zajednice⁸, to je priznanje ubrzo poslužilo u međunarodnopravnoj doktrini kao temelj prihvaćanju objektivne međunarodnopravne osobnosti međunarodnih organizacija općenito⁹, što će u kasnijim desetljećima biti iznimno važno. Naime, od 40-ak međunarodnih organizacija u razdoblju između dvaju svjetskih ratova, njihov se broj već početkom 1990-ih popeo na oko 300¹⁰ te one danas, premda iznimno raznolike po sastavu, djelokrugu i ustrojstvu, pokrivaju takoreći sva područja suradnje između država u suvremenoj međunarodnoj zajednici.

II. POJAM “MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE” I “MEĐUNARODNOG SPORA”

Sve do danas pozitivno međunarodno pravo ne poznaje nijednu opće-prihvaćenu definiciju međunarodnih organizacija, pa je njihovo određenje zapravo prepušteno međunarodnopravnoj doktrini. Tako bi, parafrazirajući Fitzmauriceovu definiciju međunarodne organizacije (izrađenu u kontekstu kodifikacije prava međunarodnih ugovora u krilu Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo) nju mogli definirati kao udruženje država (ali i drugih međunarodnopravnih subjekata), osnovano u pravilu na temelju međunarodnog ugovora - “ustava” organizacije, koje ima stalne organe i osobnost odvojenu od one svojih članica, kao i vlastiti djelokrug, ciljeve i funkcije.¹¹ Međunarodne su organizacije stoga, za razliku od država, neteritorijalni subjekti međunarodnog prava. Štoviše, moglo bi se reći da je teritorijalna uvjetovanost međunarodnopravnog subjektiviteta države kod međunarodnih organizacija zamijenjena funkcionalnom uvjetovanošću uobličenoj upravo u institucionalizaciji međunarodne suradnje među državama. Međutim, međunarodna organizacija ima vlastitu pravnu osobnost, odvojenu od one država članica. Stoga, pravna osobnost međunarodne organizacije već trenutkom njezina osnivanja biva odvojena od

⁸ *Ibid.*

⁹ Vidi npr. Seyersted, F., *Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid vis-à-vis Non-Members?*, IJIL, sv. 4, br. 2, 1964., str. 240.

¹⁰ Vidi *Yearbook of International Organizations*, sv. 1., 1991./92., str. 1667.

¹¹ Usporedi *Report on the Law of Treaties by Mr. G. G. Fitzmaurice*; čl. 3., st. b), A/CN.4/101, YbILC, sv. II, 1956., str. 108.

osobnosti država koje su je osnovala.¹² Pravna osobnost međunarodne organizacije postaje time zapravo kvalitativno različita od puke ukupnosti osobnosti njezinih država članica. Ipak, važno je u kontekstu ovoga rada napomenuti da su međunarodne organizacije, poput država, subjekti međunarodnog prava obilježeni suverenosti, pa stoga, osim *iure gestionis*, mogu djelovati i *iure imperii* kada, baš kao i države, načelno uživaju imunitet od zahvata organa vlasti ma koje države ili uopće drugoga međunarodnopravnog subjekta.

S druge pak strane, pojam međunarodnog spora također nije općenito definiran na razini pozitivnoga međunarodnog prava. Pri definiranju toga pojma međunarodnopravni pisci u pravilu se oslanjaju na određenje koje je svojedobno dao Stalni sud međunarodne pravde navodeći: "Spor je neslaganje o nekoj točki prava ili činjenici, suprotstavljanje dvaju pravnih ili interesnih stavova između dvije osobe."¹³ U tom smislu međunarodni spor razumijevamo kao "svako neslaganje tvrdnji ili zahtjeva između dviju međunarodnih osoba ili više njih."¹⁴ Pritom, posve je irelevantno priznaju li stranke takva spora njegovo postojanje ili ga pak nazivaju nekim drugim imenom. Bitno je samo da je riječ o tvrdnji ili zahtjevu koji jedna stranka spora postavlja, a druga niječe. Nadalje, iz navedenog određenja proizlazi i zahtjev da je riječ o međunarodnim osobama kao strankama spora, što treba uzeti kao pretpostavku da bi odnosni pravni spor doista bio međunarodni.

No, navedena definicija međunarodnog spora ne spominje izrijeком da njegov predmet treba pripadati u područje djelovanja *iure imperii* međunarodnopravnog

¹² Pritom, treba napomenuti, pojam "međunarodne organizacije" u međunarodnom pravu u pravilu označuje zapravo međuvladinu organizaciju, dok se organizacije koje u svojem članstvu okupljaju subjekte tzv. "privatnog sektora" (npr. nevladine udruge ili čak pojedince), isključivo ili čak ponekad i zajedno s državama, smatraju međunarodnim nevladinim organizacijama (INGOs) koje ne pripadaju pod pojam "međunarodne organizacije" u užem smislu. Drugim riječima, kada nailazimo na pojam "međunarodnih organizacija" (*international organizations; organisations internationales*), bez atributa "nevladine", treba zaključiti da je riječ o međuvladinim, međudržavnim, tzv. službenim organizacijama u čijem se članstvu formalno mogu naći samo države ili eventualno drugi suvereni međunarodni subjekti (npr. druge međuvladine organizacije, Sveta Stolica, područja s posebnim međunarodnopravnim položajem i dr.).

¹³ „*Un différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes.*“ *Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*, le 30 août 1924, *Recueil des arrêts CPJI*, Série A, no. 2, 1924., str. 11.

¹⁴ Andrassy, J.; Bakotić, B.; Seršić, M.; Vukas, B., *Međunarodno pravo*, sv. 3, Zagreb, Školska knjiga, 2006., str. 2.

subjekta. Dakako, u vrijeme kad je spomenuta definicija nastala, tako nešto moglo se činiti suvišnim jer je krug subjekata, tada još uvelike državocentričnog međunarodnog prava, ionako obuhvaćao samo entitete obilježene suverenosti kao pretpostavkom odnosnog subjektiviteta. No danas, kada se koncept međunarodnopravnog subjektiviteta, primjerice pojavom kogentnih normi na polju međunarodnopravne zaštite ljudskih prava, nesumnjivo širi i prema entitetima koji ne raspolažu suverenosti, razlikovanje djelovanja *iure imperii* prema onome *iure gestionis* nije nevažno. Imunitet suverenih međunarodnopravnih subjekata, pa tako i međunarodnih organizacija, bit će vezan isključivo uz njihova djelovanja pokrivena suverenosti, dakle *iure imperii*, premda katkad u praksi, posebice kada je o međunarodnim organizacijama riječ, postaje sve teže razgraničiti takvo djelovanje od onoga *iure gestionis*.

U tom smislu u međunarodnopravnoj doktrini, ali i praksi postavilo se pitanje što sve pripada u djelokrug međunarodne organizacije pokriven njezinom značajkom suverenosti, tj. u njezino djelovanje *iure imperii*. Međunarodnopravna je doktrina razmjerno rano prihvatila da taj djelokrug ne može biti podložan pukom gramatičkom tumačenju konstitutivnog akta ("ustava") međunarodne organizacije, priklonivši se, u određenom smislu, njegovu teleološkom tumačenju. Nastala je tako najprije tzv. "doktrina uključenih ovlasti" (*implied powers; les compétences implicites*). Prema tom shvaćanju u djelokrug međunarodne organizacije, tj. njezino djelovanje *iure imperii*, pripadaju: prava i ovlasti koje neposredno proizlaze (izrijekom ili logičkim tumačenjem) iz "ustava" međunarodne organizacije, prava i ovlasti nužne za izvršavanje funkcija organizacije utvrđenih "ustavom" te prava i ovlasti nužne za ostvarenje ciljeva organizacije. Na tom tragu nastaje i "doktrina funkcionalne nužnosti" prema kojoj je u nadležnosti organizacije i njezinih organa sve ono potrebno da se ostvari svrha njezina postojanja.¹⁵

Tako široko određenje djelokruga međunarodne organizacije pobudilo je u međunarodnopravnoj doktrini i sumnju je li, posebice s obzirom na česti izosta-

¹⁵ Detaljnije vidi Rama-Montaldo, M., *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, BYIL, sv. 44, 1970., str. 111 - 155. U tom smislu Bernhardt upozorava i na mogućnost posezanja za pravilima o tumačenju međunarodnih ugovora sadržanima u člancima 31. - 33. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969., odnosno Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija iz 1986.; vidi: Bernhardt, R., *Ultra vires Activities of International Organizations*, u: Makarczyk, J. (ur.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century - Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1996., str. 602 - 603.

nak “ustavnog sudovanja” u smislu prosudbe usklađenosti djelovanja organizacije s odredbama vlastitog “ustava”¹⁶, uopće moguće da međunarodna organizacija djeluje *ultra vires*. Pa ipak, već sama pravna logika otklanja spomenutu dvojbu. U prirodi je svakog pravnog pravila da ga njegov adresat mora moći prekršiti. Štoviše, to je i preduvjet njegove svrhovitosti. Međunarodna je organizacija, pa tako i svaki njezin organ, vezana svojim “ustavom”, dakle, adresat je njegovih normi, pa tako i onih koje propisuju njezin djelokrug, kao i nadležnost svakog pojedinog njezinog organa. Dakle, međunarodna organizacija kao njegov adresat barem teorijski mora biti sposobna prekršiti svoj “ustav”, pa tako i njegove norme koje uređuju njezin djelokrug, ma koliko široko on njima bio određen.

S druge pak strane, pitanja iz isključive nadležnosti država (*domaine réservé*) isključena su iz nadležnosti ma kojeg međunarodnog tijela, pa tako i međunarodne organizacije, čak i onda kada njezin “ustav” o tome šuti. Dakako, *domaine réservé* države može obuhvaćati samo ona pitanja u pogledu kojih se država nije podvrgnula međunarodnopravnim obvezama, dakle ograničenjima. Sam ulazak države u članstvo neke međunarodne organizacije donosi sa sobom obvezu na poštovanje normi prava te organizacije u pogledu njezina djelokruga pa države članice tim ulaskom zapravo dobrovoljno i ograničavaju svoj *domaine réservé*, kao preduvjet međunarodne suradnje. Jednako tako, treba naglasiti da je sadržaj *domaine réservé* država i općenito određen uvijek pravilima međunarodnog prava, a ne pravom pojedine države.¹⁷ Pa ipak, bilo to izrijeckom

¹⁶ U nekim međunarodnim organizacijama, međutim, nailazimo na neke oblike “ustavnog sudovanja”. Tako, primjerice, “ustav” Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) u članku IX. a) i b), slično kao i “ustav” Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) u članku XXIX. a) i b), predviđaju mogućnost kontrole odluka organa tih organizacija, kao i tumačenja odredbi njihovih “ustava” od strane izvršnih direktora IBRD-a, tj. Izvršnog odbora IMF-a, te konačno Odbora guvernera Banke, odnosno Fonda. U tom kontekstu možemo spomenuti i odredbu članka 189. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, koja Vijeću za sporove o morskom dnu povjerava, uz ostalo, i nadležnost za odlučivanje o pitanjima usklađenosti bilo kojeg pravila, propisa ili postupka Međunarodne vlasti za morsko dno s ugovornim obvezama stranaka spora ili njihovim obvezama na temelju Konvencije, kao i o pitanjima prekoračenja nadležnosti ili zlouptrjebe ovlasti. Još su dalje u tom smislu otišli “ustavi” nekih specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda koji ocjenu “ustavnosti” akata tih organizacija stavljaju u nadležnost posebnih arbitražnih sudova ili čak Međunarodnog suda. (vidi *infra*, iza bilj. 35 i 40).

¹⁷ Stalni sud međunarodne pravde to je izrazio ovim riječima: “*La question de savoir si une certaine matière rentre ou ne rentre pas dans le domaine exclusif d’un Etat est une question essentiellement relative: elle dépend du développement des rapports internationaux.*” Avis consultatif

predviđeno u pravu pojedine organizacije ili ne, *domaine réservée* bez obzira na širinu svojega sadržaja uvijek ostaje načelnim ograničenjem nadležnosti svake međunarodne organizacije.

Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda, kao i Konvencija o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda, ne prave razliku, tj. štite o pitanju postoji li imunitet međunarodne organizacije samo kada djeluje *iure imperii*, ili i u djelovanju *iure gestionis*. Razliku između toga dvoga dakako nije uvijek sasvim lako povući, barem ne na osnovi kriterija vrste samog djelovanja. Načelno, trebalo bi uzeti da međunarodna organizacija djeluje *iure imperii*, pa onda i pokrivena imunitetom, kada poduzima bilo koju radnju usmjerenu na ostvarenje svojih funkcija određenih "ustavom" organizacije, ili koje proizlaze iz njega. Svako drugo djelovanje međunarodne organizacije, poput preuzimanja privatnopravnih obveza koje nisu izravno vezane uz ostvarenje funkcija organizacije, trebalo bi uzeti kao poduzeto *iure gestionis*. Međutim, primjerice, ugovor o najmu prostorija misije međunarodne organizacije ne bi trebalo smatrati djelovanjem *iure gestionis*, premda je u osnovi riječ o privatnopravnom poslu, jer je stjecanje prostorija misije nužno za obavljanje njezinih funkcija. Stoga, takav, teorijski gledano uski, funkcionalni imunitet međunarodnih organizacija u praksi se nerijetko doima gotovo neograničen, poistovjećujući se s apsolutnim imunitetom država. Posljedica je to ponajprije ranije spomenute doktrine funkcionalne nužnosti. Tako, ističu neki autori, mnogi nacionalni sudovi uzimaju imunitet međunarodnih organizacija kao apsolutni, smatrajući to već gotovo dijelom običajnog prava.¹⁸

donné par la Cour à la date du 7 février 1923 sur la question de savoir: "Si le différend entre la France et la Grande-Bretagne au sujet des décrets de nationalité, promulgués à Tunis et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921 et de leur application aux ressortissants britanniques est ou n'est pas, d'après le droit international, une affaire exclusivement d'ordre intérieur." *Recueil des Avis Consultatifs*, C.P.J.I., Série B, no. 4, 1923., str. 24. Povelja Ujedinjenih naroda primjer je "ustava" međunarodne organizacije koji izriekom izuzima *domaine réservée* država iz nadležnosti Organizacije. Njezin članak 2., točka 7. navodi: "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 (...)". Za tekst Povelje vidi *supra*, bilj. 3.

¹⁸ Reinisch, A.; Weber, U. A., *In the Shadow of Waite and Kennedy - The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, *International Organizations Law Review*, sv. 1, br. 1, 2004., str. 61. Pa ipak, unatoč često vrlo ekstenzivnom tumačenju funkcionalnog imuniteta međunarodnih organizacija, u najnovije doba naziru se tendencije

Pa ipak, praksa nacionalnih sudova pritom nije posve ista, već štoviše varira katkad od negiranja imuniteta međunarodnih organizacija za djelovanja *iure gestionis*, pa sve do priznanja imuniteta za sadržajno isto djelovanje bude li ono prema ocjeni suda pokriveno funkcijama i svrhom međunarodne organizacije (što ga zapravo kvalificira u djelovanje *iure imperii*).

Nadalje, u praksi se, posebice pred nacionalnim sudovima mnogih država, nerijetko spornim javlja pitanje radnih odnosa u međunarodnim organizacijama. Premda po svojoj prirodi radni odnosi ulaze u sferu privatnog prava, u međunarodnim organizacijama oni često bivaju predstavljeni u kontekstu ranije spomenute doktrine funkcionalne nužnosti - drugim riječima, kao nužna pretpostavka samog funkcioniranja pojedine međunarodne organizacije, pa stoga posljedično i pokriveni njezinim "ustavnim" djelokrugom *iure imperii*, dakle i njezinim imunitetom. Većinska je praksa, čini se, da se pred nacionalnim sudovima država imunitet međunarodnih organizacija priznaje u radnim odnosima. Time radni odnosi ne bivaju svrstavani u *iure gestionis* djelovanje međunarodne organizacije, već se uzimaju kao neodvojivi od ostvarenja funkcija međunarodne organizacije te, shodno tomu, bivaju kvalificirani kao njezino *iure imperii* djelovanje. Tako praksa pokazuje da mnoge zemlje priznaju imunitet međunarodnim organizacijama u radnim sporovima, među ostalima primjerice Argentina (npr. Bergaveche v. UN Information Centre, Ezcurra de Mann v. International Development Association), Čile (npr. A. v. United Nations Economic Commission for Latin America), Egipat (npr. Giuris v. United Nations Relief and Works Agency), Indija (npr. Matthew v. International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics), Kolumbija (npr. Barreneche v. Centro Inter-Americano de Promoción de Exportaciones), Luksemburg (npr. De Bruyn v. European Parliamentary Assembly), Meksiko (npr. Diaz-Diaz v. United Nations Economic Commission for Latin America), Njemačka (npr. Groll v. Air

ka njegovu sužavanju. Tako, primjerice, poslovanje banaka za razvoj (npr. IBRD-a), pa i uopće organizacija tzv. "Grupe Svjetske banke" u smislu davanja zajmova i obavljanja drugih financijskih aktivnosti nije pokriveno imunitetom. Uostalom i Sporazum o Svjetskoj banci dopušta privatnim vjerovnicima da tuže Banku u financijskim transakcijama. S druge strane, Europska organizacija za patente (EPO) u Protokolu o imunitetima izuzima automobilske nesreće od svojeg imuniteta, navodeći da se imunitet Organizacije odnosi samo na funkcije koje proizlaze iz Konvencije po kojoj EPO djeluje. Isto tako, sve su prisutnija upozorenja u međunarodnopravnoj doktrini da izostanak pasivne legitimacije međunarodne organizacije u odnosima sa subjektima tzv. "privatnog sektora" ne bi smio dovesti do uskrate pravosuđa (*denial of justice, déni de justice*).

Traffic Services Agency, *Knijff v. European Space Agency*, *Strech v. Air Traffic Services Agency*, *Heltzel v. Air Traffic Services Agency*) itd.¹⁹

Sličnu je odluku 2002. donio i Vrhovni sud Republike Hrvatske u radnom sporu pokrenutom protiv misije OESS-a u Hrvatskoj, potvrdivši imunitet spomenute organizacije predviđen međunarodnim ugovorom (Memorandumom o razumijevanju) između OESS-a i Republike Hrvatske iz 1996., pa time i apsolutnu nenadležnost hrvatskih sudova prema odnosnoj organizaciji u takvome sporu (rev. 1437/00, od 7. svibnja 2002.).

Takva stajališta svakako su zanimljiva i u kontekstu ranije spomenutog određenja pojma međunarodnog spora. U radnim se sporovima kao protustranka međunarodnim organizacijama javlja u pravilu pojedinac, zaposlenik organizacije. Priklonimo li se spomenutoj praksi koja radne odnose unutar međunarodnih organizacija smatra njihovim djelovanjem *iure imperii*, pa stoga i pokrivenim njihovim imunitetom, za logičku opstojnost navedene definicije međunarodnog spora čini se potrebnim prihvatiti međunarodnopravni subjektivitet pojedinca, što uostalom u suvremenom međunarodnom pravu i nije novina. Pritom, međutim, čini nam se da bi navedenu, gotovo stoljeće staru definiciju spora u smislu međunarodnog javnog prava danas trebalo tumačiti nužnošću da sadržaj takva spora bude vezan uz međunarodnopravnu normu, tj. njome dano subjektivno pravo ili obvezu čijim se adresatom javlja barem jedan suvereni međunarodnopravni subjekt, dakle sposoban djelovati *iure imperii*. Razlog tomu leži u činjenici da, unatoč širenju kruga međunarodnopravnih subjekata, osobito u suvremeno doba, međunarodno javno pravo svojim normama uvijek uređuje međunarodne odnose na ovaj ili onaj način obilježene suverenosti. Tako, primjerice, čak i kada se svojom (posebice kogentnom) normom obraća pojedincu jamčeći mu temeljna prava čovjeka kao subjektivna međunarodna prava, ono to čini u kontekstu *iure imperii* djelovanja države koju time obvezuje na njihovo poštovanje. Stoga bi trebalo uzeti da druga stranka međunarodnog spora pritom može biti i pojedinac čija su međunarodna subjektivna prava povrijeđena takvim *iure imperii* djelovanjem ovog prvog, suverenog međunarodnopravnog subjekta, ali i pojedinac koji je vlastitim međunarodnopravno relevantnim djelovanjem povrijedio subjektivno međunarodno pravo protustranke - odnosno suverenog subjekta - jer ne treba zaboraviti da suvremeno međunarodno pravo čovjeku pojedincu ne jamči samo prava, već nameće i obveze.

¹⁹ Detaljnije vidi Amerasinghe, C. F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005., str. 320 - 330.

Napokon, u ovom kontekstu nije nevažno podsjetiti i na činjenicu da je i sama ranije navedena definicija međunarodnoga spora, dana od strane Stalnoga suda međunarodne pravde, sadržana upravo u presudi u slučaju koji je imao i određene privatnopravne elemente (*Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine*).

Konstitutivni akt - "ustav" međunarodne organizacije na čijem se teleološkom tumačenju spomenuta doktrina funkcionalne nužnosti temelji u pogledu prosuđivanja *iure imperii* djelokruga organizacije, nesumnjivo je, kao međunarodni ugovor, izvor međunarodnog prava, pa i sporovi vezani uz njega nesumnjivo udovoljavaju zahtjevu za utemeljenošću predmeta međunarodnog spora na međunarodnopravnoj normi.

S druge pak strane, međunarodna organizacija koja se nužno pojavljuje kao stranka odnosnih sporova jest suvereni međunarodnopravni subjekt koji ovdje, pokriven doktrinom funkcionalne nužnosti, djeluje *iure imperii*, ostvarujući funkcije i ciljeve koje su joj "ustavom", dakle međunarodnim ugovorom, države članice stavile u nadležnost, čak i onda kada u takvom djelovanju ulazi u, pravom organizacije uređene, odnose sa subjektima koji nisu obilježeni suverennošću. U tom smislu ne treba zaboraviti ni činjenicu da međunarodne organizacije, univerzalne, baš kao i regionalne, stupaju na temelju svojih "ustava" i u pravne odnose s (međunarodnim) nevladinim organizacijama, podjeljujući im savjetodavni (npr. u Ujedinjenim narodima), sudionički (npr. u Vijeću Europe) ili drugi sličan status iz kojega proizlaze uzajamna prava i obveze.²⁰ Danas, primjerice, više od 3300 takvih nevladinih organizacija uživa savjetodavni status pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda.²¹ On je, baš kao i prava i

²⁰ Tako, osim u spomenutim međunarodnim organizacijama, međunarodne nevladine organizacije savjetodavni ili sličan status uživaju i u Međunarodnoj organizaciji rada (ILO), Organizaciji Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu (UNESCO), Organizaciji za prehranu i poljoprivredu (FAO), Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji (WHO), Svjetskoj meteorološkoj organizaciji (WMO), Međunarodnoj pomorskoj organizaciji (IMO), Organizaciji Ujedinjenih naroda za industrijski razvoj (UNIDO), Svjetskoj organizaciji za intelektualno vlasništvo (WIPO), ali i u Organizaciji za sigurnost i suradnju u Europi (OESS), Organizaciji američkih država (OAS), pa i Afričkoj uniji. Detaljnije vidi Lapaš, D., *Međunarodne nevladine organizacije kao subjekti međunarodnog prava*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999., str. 82 - 116.

²¹ Navedeni podatak uključuje nevladine organizacije u svim trima kategorijama savjetodavnog statusa - općem, posebom, te organizacije uključene u tzv. Listu (*Roster*). Za popis odnosnih organizacija vidi List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2009, UN Doc. E/2009/INF/4.

obveze koje iz njega proizlaze, utemeljen na Povelji kao "ustavu" Organizacije (čl. 71.), dakle međunarodnom ugovoru, dok je sam sadržaj spomenutoga statusa nesumnjivo vezan uz njezino *iure imperii* djelovanje, nipošto *iure gestionis*. Stoga bi i sporu koji bi nastao zbog povrede prava i obveza proizašlih iz toga statusa teško bilo uskratiti međunarodnopravnu važnost.

Naprotiv, sporove isključivo između pojedinaca - fizičkih osoba, samih nevladinih organizacija ili pak uopće pravnih osoba privatnog prava, čak kada bi imali uporište i u nekoj međunarodnopravnoj normi, ne bi trebalo smatrati međunarodnima zbog potpunog izostanka djelovanja *iure imperii* kako na strani tužitelja, tako i na strani tuženika. Možemo dakle zaključiti da je pretpostavka postojanja spora u smislu međunarodnog javnog prava utemeljenost njegova predmeta u međunarodnopravnoj normi vezanoj uz važnost *iure imperii* djelovanja barem jedne od stranaka.

Dakako, premda u manjini, ima i slučajeva u kojima nacionalni sudovi nisu uvažili imunitet međunarodne organizacije u radnim sporovima te su prihvatili nadležnost: npr. u slučaju X v. International Centre for Superior Mediterranean Agricultural Studies (1991.) u kojem je grčki sud radne odnose u međunarodnoj organizaciji smatrao njezinom privatnom djelatnošću, slično kao i sud Sjedinjenih Američkih Država u slučaju Margot Rendall Speranza (1996.). Tu možemo spomenuti i odluke libanonskog suda u slučaju W. v. United Nations Relief and Works Agency te X. v. United Nations Relief and Works Agency, sirijskog suda u slučaju X. v. United Nations Relief and Works Agency, ali i nizozemskog suda u slučaju Eckhardt v. Eurocontrol.²² Kvalificirajući tako radne odnose unutar međunarodne organizacije njezinim djelovanjem *iure gestionis*, ti su sudovi odnosne sporove zapravo odbili prihvatiti kao međunarodne, tretirajući u njima međunarodnu organizaciju kao stranku spora jednako bilo kojoj pravnoj osobi privatnog prava.

U svakom slučaju, sadržava li ugovor o radu sklopljen s međunarodnom organizacijom odredbu o nadležnosti suda neke države, ona nedvojbeno treba biti tumačena izričitim odreknućem od imuniteta organizacije u sporovima proizašlima iz takva ugovora. Takvo odreknuće, međutim, nipošto neće radne odnose organizacije pretvoriti u njezino djelovanje *iure gestionis*, ponajprije stoga što je takvo disponiranje imunitetom (svojstvenim djelovanju *iure imperii*) od strane međunarodne organizacije njegova potvrda, a nipošto negacija. Uostalom pravna logika ne dvojiti da se subjekt može odreći prava samo onda ako ga

²² Detaljnije vidi Amerasinghe, *op. cit.* u bilj. 19, str. 320 - 330.

ima. Konačno, i tada potreba posebnog odreknuća od imuniteta u ovršnom postupku²³ nedvojbeno je i pozitivnopravni dokaz navedenoj tvrdnji.

Nadalje, osim u pogledu radnih odnosa, postoje i druge vrste međunarodnih sporova u kojima se međunarodna organizacija nesumnjivo može pojaviti kao stranka. Tako, slučaj odgovornosti međunarodnih organizacija za povredu subjektivnih prava drugih suverenih međunarodnopravnih subjekata (npr. država, ali i drugih međunarodnih organizacija) danas je sigurno pitanje od iznimne aktualnosti. Tome svjedoči i već uvelike poodmakli rad Komisije Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo na kodifikaciji materije međunarodne odgovornosti međunarodnih organizacija.²⁴ Prema dosad izrađenom Nacrtu članaka²⁵, izrijekom je predviđeno postojanje međunarodne odgovornosti međunarodnih organizacija za međunarodno protupravne čine, kako one proizašle iz činjenja, tako i one proizašle iz propusta, dakako ako su prema međunarodnom pravu pripisivi međunarodnoj organizaciji te predstavljaju kršenje neke njezine međunarodnopravne obveze.²⁶

Konačno, u ovom kontekstu nije nevažno spomenuti činjenicu da međunarodno pravo poznaje i mogućnost postojanja odgovornosti međunarodnih organizacija bez protupravnosti (*sine delicto*). Tako, zacijelo najpoznatiji primjer izrijekom predviđene takve mogućnosti nalazi se u odredbi članka XXII. Konvencije o međunarodnoj odgovornosti za štetu koju prouzroče svemirski objekti. Spomenuta odredba, naime, predviđa u tom smislu jednaku primjenjivost Konvencije na državu, baš kao i “na svaku međunarodnu međuvladinu

²³ Vidi npr. čl. II. Konvencije o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda, kao i čl. III., odjeljak 4. Konvencije o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova; za tekst konvencija vidi Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 10, 1999.

²⁴ Tako je Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo (ILC), premda uvelike pod utjecajem tada već gotovo dovršenog rada na materiji međunarodnopravne odgovornosti država, na svojem 52. zasjedanju 2000. godine odlučila u dugoročni program rada uključiti i predmet “Odgovornost međunarodnih organizacija”. Prema zahtjevu Opće skupštine Ujedinjenih naroda, istaknutom u rezoluciji A/56/82 od 12. prosinca 2001., Komisija je na svojem 54. zasjedanju 2002. počela rad na kodifikaciji, no uvelike i progresivnom razvoju te materije, imenovavši talijanskog profesora međunarodnog prava Giorgia Gaja kao posebnog izvjestitelja.

²⁵ Za tekst Nacrta vidi United Nations International Law Commission, Report on the work of its sixty-first session (4 May to 5 June and 6 July to 7 August 2009), General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session; Supplement No. 10 (A/64/10).

²⁶ O tome vidi i Lapaš, D.; Rusan, R., *Some Remarks on Responsibility of International Organizations*, u: Barković, I.; Lulić, M. (ur.), *Contemporary Legal and Economic Issues II*, Osijek, Pravni fakultet u Osijeku, 2009., str. 33 - 64.

organizaciju koja se bavi svemirskim aktivnostima, ako ta organizacija izjavom prihvati prava i obveze predviđene ovom Konvencijom i ako su većina država članica te organizacije države stranke ove Konvencije i Ugovora o načelima koja uređuju aktivnosti država na istraživanju i upotrebi svemira, uključujući Mjesec i druga nebeska tijela.”²⁷

Iz svega navedenog sposobnost međunarodne organizacije da se pojavi kao stranka međunarodnoga spora u njegovu ranije navedenom određenju čini se nespornom. Ostaje nam, međutim, još odgovoriti na pitanje koja tijela mogu biti nadležna za rješavanje takvih sporova.

III. NADLEŽNA TIJELA ZA RJEŠAVANJE SPOROVA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Premda “ustavi” međunarodnih organizacija o tome rijetko govore, većina ugovora koje sklapaju međunarodne organizacije sadržavaju odredbe o rješavanju sporova. U tim odredbama najčešće se predviđaju četiri vrste tijela nadležnih za rješavanje odnosnih sporova međunarodnih organizacija. Mogu to biti nacionalni sudovi određene države, Međunarodni sud (ili pak kakav drugi stalni međunarodni sud), neki arbitražni sud, ili konačno neki od tzv. upravnih sudova pojedine međunarodne organizacije (tzv. *international administrative tribunals* - IATs).

Nadležnost nacionalnih sudova u sporovima vezanima uz *iure imperii* djelovanje međunarodnih organizacija doći će načelno u obzir samo u slučaju ako se takva organizacija odrekla svojega imuniteta koji uživa prema međunarodnom pravu.²⁸ Ona to može učiniti na više načina. Tako, spomenuli smo već, moguće je da međunarodna organizacija npr. u ugovoru o radu koji sklapa sa svojim zaposlenikom u određenoj državi ugovori nadležnost njezina suda za sporove koji bi proizašli iz takva ugovora. Takvu ugovornu odredbu tada treba uzeti kao izričito odreknuće dotične organizacije od imuniteta u odnosu na takve sporove.²⁹

²⁷ Za tekst Konvencije vidi *UNTS*, sv. 961, str. 187. Za tekst Konvencije na hrvatskom jeziku vidi Lapaš, D.; Šošić, T. M. (ur.), *Međunarodno javno pravo - izbor dokumenata*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2005., str. 299 - 307.

²⁸ Detaljnije vidi Reinisch, A., *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000., str. 169 - 229.

²⁹ Unatoč mogućim dvojbama u pogledu međuvladina karaktera odnosne organizacije, kao izvrstan primjer takve prakse treba spomenuti Odluku Ustavnog suda Republike Hr-

Dakako, nadležnost nacionalnog suda u međunarodnim sporovima međunarodnih organizacija može biti utemeljena i na odredbi tzv. ugovora o sjedištu (*headquarter agreement*) koji te organizacije redovito sklapaju s državama u kojima imaju svoje sjedište. Međutim, to nije čest slučaj. Naprotiv, takvi ugovori češće predviđaju imunitet međunarodne organizacije u odnosu na organe vlasti države sjedišta. Isto tako, ne bi bilo zapreke da nadležnost nacionalnog suda bude predviđena u drugim izvorima prava same organizacije, pa čak i u samom njezinu "ustavu", no to je još rjeđi slučaj.

Napokon, i kada je riječ o međunarodnoj organizaciji kao stranci spora, vrijedit će općenito pravilo o prešutnoj prorogaciji (*prorogatio tacita*), pa će njezino upuštanje u spor glede merituma nesumnjivo značiti konkludentno odreknuće od imuniteta. Naime, međunarodno pravo ne traži da se nacionalni sudac o imunitetu međunarodne organizacije (pa tako ni njezinih službenika) brine *ex officio*. Stoga već samo nepozivanje na imunitet treba ovdje tumačiti odreknućem.³⁰

Naravno, i ovdje treba imati u vidu da, baš kao i u klasičnom diplomatskom pravu, odricanje od imuniteta u sudskom postupku ne povlači ujedno i takvo odricanje u postupku ovrhe, već se za nj traži posebno odreknuće. I ono, međutim, može biti prešutno, primjerice propusti li međunarodna organizacija pozvati se u samom ovršnom postupku na svoj imunitet.

Nacionalni će sudovi, utvrde li nadležnost u sporovima međunarodnih organizacija, u pravilu primjenjivati procesno pravo svoje države (*lex fori*), kao i svoje materijalno pravo, osim ako pravila kolizijskog prava odnosne države ne predvide drukčije. Međutim, ako nacionalni sud prihvati nadležnost u sporu čiji je predmet uređen materijalnim pravom same međunarodne organizacije, ili pak pravilima međunarodnog prava, trebao bi primijeniti to pravo³¹, osim,

vatske od 16. studenog 2005. (U-III-1150/2003) kojom je Sud usvojio ustavnu tužbu u povodu radnog spora protiv International Rescue Committee, osporivši apsolutnu nenadležnost na koju su se u postupku pozvali hrvatski sudovi. Ustavni je sud, naime, pošao od konkretnog ugovora o radu koji je tužiteljica u sporu sklopila s dotičnom organizacijom, našavši u njemu izričitu odredbu o podvrgavanju sporova iz takva radnog odnosa nadležnom hrvatskom sudu te je ispravno protumačio odnosnu odredbu odricanjem od imuniteta u takvu postupku. Za tekst Odluke vidi Narodne novine, br. 147, 2005.

³⁰ Vidi npr. Amerasinghe, *op. cit.* u bilj. 19, str. 349.

³¹ Vidi Seyersted, F., *Common Law of International Organizations*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008., str. 570.

dakako, ako bi postojala, zamislimo, kakva ustavnopravna zapreka ili pak protivnost te primjene zahtjevima javnog poretka (*ordre public*) što je, međutim, u takvim slučajevima malo vjerojatno.

Nadležno tijelo za rješavanje međunarodnih sporova međunarodnih organizacija može biti i neki stalni međunarodni sud, pa i sam Međunarodni sud (*International Court of Justice* - ICJ). Načelno, takvi sudovi u rješavanju spora primjenjuju pravila međunarodnog prava, pa stranke spora moraju biti svjesne da će, ugovarajući nadležnost takvog foruma, svoj spor podvrgnuti pravilima međunarodnog prava, a redovito i postupovnim odredbama sadržanima u statutima takvih sudova.³² Stoga će i ovdje, kao i uvijek, podvrgavanje spora međunarodne organizacije takvom forumu ovisiti o njezinu pristanku, koji međutim može biti dan na različite načine, baš kao i u prethodnom slučaju.

Ovdje, naime, posebno treba istaknuti savjetodavni postupak pred Međunarodnim sudom. Budući da međunarodne organizacije ne mogu biti stranke u parnici pred Međunarodnim sudom jer je tu osobna nadležnost Suda predviđena samo za države (čl. 34., st. 1. Statuta)³³, savjetodavni je postupak, naprotiv, predviđen isključivo za odlučivanje o pitanjima koja bi međunarodna organizacija, a u prvom redu Ujedinjeni narodi, iznijeli pred njega. Pritom, međunarodna organizacija ne mora nužno biti neposredno stranka spora o odnosnom pitanju, već je dovoljno da bude zainteresirana dobiti o njemu pravno mišljenje Suda. Pa ipak, takav savjetodavni postupak pred Međunarodnim sudom nerijetko se javlja upravo kao sredstvo mirnog rješavanja spora međunarodne organizacije s državama (članicama).³⁴ U tom smislu važno je spomenuti i činjenicu da je Međunarodni sud u svojoj dosadašnjoj praksi ka-

³² *Ibid.*, str. 569.

³³ Statut Međunarodnog suda, premda separabilan, sastavni je dio Povelje Ujedinjenih naroda. Za tekst Statuta vidi *supra*, bilj. 3.

³⁴ Tako se, primjerice, pred Međunarodnim sudom svojedobno pojavilo pitanje pripadaju li u redovite troškove pokrivenne članskim prinosima i troškovi mirovnih operacija Ujedinjenih naroda te treba li takve troškove (pa onda i one mjerâ iz članka 42. Povelje) snositi i država članica prema kojoj su one primijenjene. Neke su države članice (Sovjetski Savez, istočnoeuropske države, pa i neke arapske države) naime odbile njihovo plaćanje. Pa ipak, Međunarodni je sud odlučio o tome u svojem Savjetodavnom mišljenju o Određenim troškovima Ujedinjenih naroda 1962. te odbio izuzimanje takvih troškova iz redovitih troškova Organizacije. Vidi *Certain expenses of the United Nations* (Article 17, paragraph 2, of the Charter), *Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports, 1962.*, str. 166 - 167.

tkad odlučivao i o "ustavnosti" djelovanja organa Ujedinjenih naroda - ponajprije Opće skupštine - obavljajući tako funkciju "ustavnog sudovanja" u pravnom sustavu Organizacije s obzirom na nepostojanje za to Poveljom predviđenog specijaliziranog organa.³⁵

S druge pak strane, mnogo je rjeđi slučaj kada se kao predmet savjetodavnog postupka pred Međunarodnim sudom nađe neki "vanjski spor" drugih međunarodnih organizacija, no bilo je i takvih primjera.³⁶ Jednako tako, treba spomenuti i činjenicu da "ustavi" nekih specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda sporove o ocjeni "ustavnosti" djelovanja odnosnih organizacija stavljaju izrijeком u nadležnost Međunarodnog suda (npr. "ustavi" Svjetske zdravstvene organizacije (čl. 75.), Organizacije za prehranu i poljoprivredu (čl. 17.), UNESCO-a (čl. 16.) ili Međunarodne organizacije rada (čl. 37.)). Također, sličnu odredbu sadržava i članak 17. "ustava" Međunarodne agencije za atomsku energiju.

Napokon, treba istaknuti i poseban slučaj savjetodavnog postupka predviđen Konvencijom o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947.³⁷ Naime, u slučaju sumnje na zloupotrebu povlastica i imuniteta od strane međunarodnog službenika takve organizacije Konvencija predviđa u odjeljku 24. mogućnost savjetodavnog postupka pred Međunarodnim sudom. U slučaju da država primateljica i međunarodna organizacija imaju različita gledanja o tome je li došlo do zloupotrebe, spor mogu iznijeti pred Međunarodni sud koji će kao nepristrani forum odlučiti o tome savjetodavnim mišljenjem, no to će mišljenje tada imati ponešto veću pravnu važnost nego inače u pravilu pravno neobvezujuća savjetodavna mišljenja Suda. Naime, utvrdi li Sud da je do zloupotrebe uistinu došlo, oštećena država moći će "uskratiti toj specijaliziranoj

³⁵ Vidi npr. *Compétence de l'Assemblée pour l'admission aux Nations Unies, Avis Consultatif, C.I.J. Recueil, 1950.*, str. 4; *Effect of awards of compensation made by the UN Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954, I.C.J. Reports, 1954.*, str. 47; Vidi i *I.C.J. Reports, 1962.* (bilj. 34), str. 151. U tom kontekstu zanimljivo je spomenuti i odlučivanje Međunarodnog suda u parnici u slučaju Lockerbie, u kojem je Sud, premda potvrdivši valjanost rezolucije Vijeća sigurnosti 748 (1992.), zapravo prihvatio odlučivati o njezinoj "ustavnosti"; vidi *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), mesures conservatoires, ordonnance du 14 avril 1992, C.I.J. Recueil, 1992.*, str. 15.

³⁶ Vidi npr. *Judgment of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the U.N.E.S.C.O., Advisory Opinion of October 23rd, 1956., I.C.J. Reports, 1956.*, str. 77.

³⁷ Za tekst Konvencije vidi *supra*, bilj. 23.

ustanovi pogodnosti povlastica i imuniteta koje su zlouporabljene". Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda iz 1946., doduše, ne predviđa takav postupak, no kao i u drugim sporovima međunarodnih organizacija ne bi trebalo biti zapreke da se, dakako ako je riječ o pravnom pitanju, i ovdje zatraži savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda.

U svakom slučaju, općenito govoreći, ovdje baš kao ni kod mirenja odluka Suda (savjetodavno mišljenje) nije obvezujuća, no slično arbitraži, ona mora biti utemeljena na pravilima međunarodnog prava (dakle ne donesena *ex aequo et bono*), uostalom već stoga što se prema članku 65. Statuta Međunarodnog suda savjetodavni postupak i može povesti samo u pogledu pravnih pitanja. Savjetodavni se postupak provodi *mutatis mutandis* prema pravilima Statuta Suda koja uređuju postupak u parnicama, osim ako Sud ne bi odlučio drukčije.³⁸

Nadalje, međunarodne organizacije svoje sporove često podvrgavaju međunarodnim arbitražnim sudovima. Tako najveći broj ugovornih odredbi o rješavanju sporova međunarodnih organizacija predviđa upravo međunarodnu arbitražu kao sredstvo rješavanja spora, dakle njegovo podvrgavanje nekom nepristranom, u pravilu od strane samih stranaka spora sastavljenom forumu koji nije ni organ dotične organizacije, ni države (ili pak neke druge međunarodne osobe kao stranke spora).³⁹ Pritom, međutim, osim *ad hoc* arbitražnim tijelima, susrećemo i podvrgavanje spomenutih sporova stalnim arbitražnim sudovima. Tako u praksi Organizacije američkih država (OAS) nije rijetko ugovaranje nadležnosti American Arbitration Association. Jednako tako, primjerice, Organizacija za prehranu i poljoprivredu (FAO) za svoje sporove zna ugovarati nadležnost Međunarodne trgovačke komore (ICC). Izbor odnosnog foruma značit će u pravilu i prihvaćanje njegovih arbitražnih pravila.⁴⁰ Jedan od glavnih razloga zašto međunarodne organizacije preferiraju rješavanje svojih sporova pred međunarodnim arbitražnim sudovima jest i činjenica da se one nevoljko odriču svojeg imuniteta u odnosu prema organima država. Stoga ne čudi da čak i Ujedinjeni narodi, kao i mnoge njihove specijalizirane ustanove, u svoje ugovore sve češće uključuju arbitražne klauzule.⁴¹

³⁸ Tako članak 68. Statuta predviđa: "U obavljanju svojih savjetodavnih funkcija Sud se (...) rukovodi odredbama ovoga Statuta koje se primjenjuju u parnicama, ukoliko smatra da je njihova primjena umjesna." Za tekst Statuta vidi *supra*, bilj. 3.

³⁹ Vidi Seyersted, *op. cit.* u bilj. 31, str. 572.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, str. 572 - 574.

S druge pak strane, treba ovdje spomenuti i činjenicu da međunarodne organizacije, katkad već na temelju odredbi vlastitog konstitutivnog akta ("ustava"), znaju upravo arbitražnim sudovima povjeriti i "ustavno sudovanje", tj. sporove, u pravilu s državama članicama, o usklađenosti djelovanja organizacije s odredbama njezina "ustava". Tako, primjerice "ustavi" nekih od specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda sporove o ocjeni "ustavnosti" akata i djelovanja tih organizacija stavljaju i izrijeckom u nadležnost posebnih arbitražnih sudova (npr. "ustavi" Svjetske meteorološke organizacije (čl. 29.), Međunarodne unije za telekomunikacije (čl. 27.) ili Svjetske poštanske unije (čl. 33.)).

Napokon, posebnu vrstu tijela nadležnih za rješavanje sporova međunarodnih organizacija čine tzv. upravni (administrativni) sudovi samih međunarodnih organizacija.⁴² Tako se npr. spomenuti radni sporovi međunarodnih organizacija rješavaju uglavnom pred takvim sudovima. Danas mnoge međunarodne organizacije imaju takve upravne sudove, no prije njihove pojave odnosne je sporove rješavao administrativno-tehnički organ organizacije, pa i sam glavni tajnik, ili bi pak on formirao poseban odbor za rješavanje takvih sporova. Prvi upravni sud unutar neke međunarodne organizacije osnovan je unutar Lige naroda (*Administrative Tribunal of the League of Nations*). Zatim, u isto doba i unutar Međunarodnog instituta za poljoprivredu (IIA), preteče FAO-a, također je osnovan takav upravni sud. Danas najstariji upravni sud, osnovan još 1946., djeluje unutar Međunarodne organizacije rada te godišnje donese više od 1000 presuda.

Unutar Ujedinjenih naroda također djeluje upravni sud (*United Nations Administrative Tribunal* -UNAT) kao pomoćni organ Opće skupštine. Iako nije predviđeno u Povelji, pravo Opće skupštine Ujedinjenih naroda da osnuje takav sudski organ potvrdio je i Međunarodni sud u svojem savjetodavnom mišljenju iz 1954.⁴³ Osim Ujedinjenih naroda i Međunarodne organizacije rada, danas takve upravne sudove imaju i Međunarodni monetarni fond, Organizacija američkih država, Međuamerička banka za razvoj, Azijska banka za razvoj, Vijeće Europe, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Appeals Tribunal*), NATO, Zapadnoeuropska unija, Europska svemirska agencija (*Appeals Board*) i dr. Takvi upravni sudovi međunarodnih organizacija najčešće se osnivaju kao pomoćni organi unutar međunarodne organizacije. Ovlast za njihovo osnivanje, međutim, ne mora izrijeckom biti sadržana u odredbama "ustava" organizacije. Temeljni razlog osnivanja upravnih sudova unutar pravnih sustava međunarodnih or-

⁴² Vidi i Reinisch, *op. cit.* u bilj. 28, str. 267 - 275.

⁴³ Vidi *I.C.J. Reports*, 1954. (bilj. 35), str. 57.

ganizacija moguće je, naime, pronaći u nastojanjima međunarodnog prava na sprječavanju uskrate pravosuđa (*denial of justice; déni de justice*) u spomenutim sporovima jer međunarodne organizacije načelno uživaju imunitet pred nacionalnim sudovima država čiji su državljani njihovi zaposlenici, baš kao i pred sudovima države sjedišta organizacije.

Odluke upravnog suda međunarodne organizacije u pravilu su obvezujuće i konačne za sve organe te organizacije, i glavne, i pomoćne, baš kao i za međunarodnu organizaciju uopće, ali i za drugu stranu u postupku. Protiv tih odluka načelno ne postoji mogućnost priziva, osim ako bi npr. sam statut takva suda predvidio drukčije. S druge strane, kao sudski organ, upravni je sud u svakoj međunarodnoj organizaciji nezavisan u svojem radu, pa čak i od njezina glavnog organa koji ga je osnovao. Odluke upravnih sudova međunarodnih organizacija u pravilu se objavljuju.

Upravni sudovi međunarodnih organizacija imaju i ovlast tumačenja svojih odluka, pa i onda kada to nije izrijekom predviđeno njihovim statutima. Uz to, ti sudovi imaju i ovlast ispravaka svojih odluka, primjerice zbog matematičkih pogrešaka. Jednako tako, statuti mnogih upravnih sudova međunarodnih organizacija predviđaju i mogućnost revizije postupka u slučaju otkrića činjenica koje bi, da su ranije bile poznate, bitno utjecale na sadržaj sudske odluke (npr. čl. 12. Statuta UNAT-a). I to treba tumačiti jednom od "uključenih ovlasti" tih organa, dakle, takva će ovlast postojati čak ako i nije posebice predviđena u statutima tih sudova.

S druge pak strane, radi rješavanja radnih sporova međunarodna se organizacija, kao i njezin zaposlenik, mogu obratiti čak i upravnom sudu neke druge međunarodne organizacije, dakako, ako su ispunjene posebne formalne pretpostavke za to predviđene u pravu jedne, odnosno druge organizacije.

Također, međunarodna se organizacija pri rješavanju ovih sporova može jednako obratiti i Međunarodnom sudu ako su ispunjene pretpostavke za pokretanje spomenutoga savjetodavnog postupka.

Upravni sudovi međunarodnih organizacija, spomenuli smo već, imaju u pravilu vlastite statute (npr. *UNAT Statute*) i takvi su statuti separabilni u odnosu na ostale pravne akte međunarodne organizacije, drugim riječima, samostalni su međunarodnopravni akti unutar pravnog sustava odnosno organizacije. Statut svakog takvog upravnog suda u pravilu određuje i njegov sastav.⁴⁴

⁴⁴ Tako je npr. UNAT sastavljen od sedam sudaca od kojih ne smiju biti dva suca istoga državljanstva. Imenuje ih Opća skupština na četiri godine, uz mogućnost jednog reiz-

Upravni sudovi međunarodnih organizacija ovlašteni su suditi isključivo na temelju primjene prava, dakle ne primjenom pravičnosti (*ex aequo et bono*), čak ni uz privolu stranaka. Tako mnogi upravni sudovi međunarodnih organizacija u svojim odlukama u pravilu primjenjuju kao mjerodavno pravo dotične međunarodne organizacije (npr. upravni sudovi Lige naroda, Međunarodne banke za obnovu i razvoj, Međunarodne organizacije rada, pa i Upravni sud Ujedinjenih naroda).

Postupak pred takvim sudovima uređen je statutom svakoga od njih. S druge pak strane, postupak izvršenja njihovih odluka u pravilu nije predviđen aktima međunarodne organizacije, no u praksi organizacije izvršavaju odluke tih sudova, ponajprije svjesne da bi neizvršavanjem ugrozile vlastiti pravni poredak, a posebice u radnim sporovima, i znatno oslabile lojalnost svojih zaposlenika prema sebi.

IV. ZAKLJUČAK

Razvoj međunarodnog prava kroz stoljeća, potaknut uvelike tehnološkim napretkom čovječanstva, odrazio se nužno i na strukturu međunarodne zajednice, pa time i na krug sudionika pravnih odnosa unutar nje - drugim riječima, na krug subjekata međunarodnog prava. Još do prije stotinjak godina bitno državocentrično, međunarodno pravo danas obilježava prisutnost neteritorijalnih subjekata, poput međunarodnih organizacija, gotovo jednaka onoj država. Države danas, ponajprije kroz članstvo, ali i inače ulaze u pravne odnose s međunarodnim organizacijama. Ove pak, osim što po definiciji predstavljaju institucionalizaciju suradnje država, u svojim su pravnim odnosima upućene i na druge, ne samo neteritorijalne, već danas i nesuverene subjekte. Dovoljno je pritom sjetiti se međunarodnih nevladinih organizacija koje u mnoštvu univerzalnih, ali i regionalnih međunarodnih organizacija uživaju njihovim pravom uređen savjetodavni ili sličan status. S druge pak strane, međunarodne

bora (čl. 3.). UNAT u rješavanju sporova u pravilu djeluje u vijećima od po tri suca. Tekst Statuta dostupan je na <http://untreaty.un.org/UNAT/Statute.htm>. Upravni sud Međunarodne organizacije rada ima sedam sudaca. Ni ovdje ne smiju biti dvojica njih iz iste države. Suce imenuje Konferencija rada na tri godine, a u rješavanju sporova Sud u pravilu djeluje u vijećima od po tri suca, samo iznimno odlučuje u vijeću od pet sudaca ili čak u plenumu (čl. III.). Tekst Statuta dostupan je na <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute.htm>.

su organizacije u svojem djelovanju *iure imperii* upućene i na čovjeka pojedinca s kojim također stupaju u pravne odnose. Sve to odrazilo se na promjene u sadržaju, kao i krugu adresata primarnih međunarodnopravnih normi, a onda posljedično i na sekundarne norme međunarodnog prava koje su ionako svojom funkcijom vezane uz ove prve.

Takav razvoj nije samo uvjetovao pojavu novih mogućih stranaka međunarodnopravnog spora, ponajprije međunarodnih organizacija, već je suočio međunarodno pravo s nužnošću šireg razumijevanja i samoga pojma takva spora.

Jednako tako, uz klasična sredstva rješavanja sporova koja je međunarodno pravo odavno poznavalo, poput arbitraže, a u posljednjem stoljeću i stalnih međunarodnih sudova, nastanak međunarodnih organizacija kao subjekata čiji vlastiti pravni poreci tvore svojevrsan pravni podsustav međunarodnog prava (ponajprije između država članica) donio je i pojavu posebnih, upravnih sudova međunarodnih organizacija koji, vidjeli smo, u svojim odlukama osim normi samog prava organizacije primjenjuju i pravila općega međunarodnog prava. S druge pak strane, pravila međunarodnog prava primjenjiva su i na takve odluke, o čemu svjedoči mogućnost da i one same budu predmetom savjetodavnog postupka pred Međunarodnim sudom.⁴⁵

Međutim, vidjeli smo, katkad čak i nacionalni sudovi država dolaze u priliku odlučivati u međunarodnim sporovima međunarodnih organizacija.

U takvim okolnostima međunarodni pravnik iz 19. ili pak s početka 20. stoljeća zacijelo bi se teško snašao. No, koliko god bi se stajališta iznesena u ovo-me radu možda mogla učiniti presmionima, ona su danas daleko više od pukih tendencija. Međunarodna se zajednica progresivno mijenja, a s njome i njezino - međunarodno pravo. Čini se, stoga, da klasični međunarodnopravni koncepti, mnogi nastali i u prošlim stoljećima (poput suverenosti, međunarodnopravnog subjektiviteta, pa i međunarodnog spora), kada i ne traže formalnu izmjenu, danas nesumnjivo zahtijevaju nova tumačenja.

⁴⁵ Vidi *supra*, bilj. 36; vidi i *I.C.J. Reports*, 1954. (bilj. 35).

Summary

Davorin Lapaš *

INTERNATIONAL ORGANIZATION
AS A PARTY TO AN INTERNATIONAL DISPUTE

Only a century ago, in state-centric international law states use to be accepted as almost the only international persons. Therefore, one should not be surprised that international legal norms (both, primary and secondary norms) in that time shared the same state-centric character. However, the appearance of the first modern international organizations in the second half of the 19th century, faced international law with the new, non-territorially determined entities having participated in international relations with states. Therefore, the legal regulation of these relations became necessary, not only on the level of reciprocal rights and duties, but also on the level of secondary norms, including the regulation of settlement of international disputes that could arise from the breach thereof.

These changes have consequently required more extensive interpretation of the traditional definition of the notion of dispute in international law. Thus, for example, the “functional necessity doctrine” which is widely accepted today, determines the scope of activities of international organizations through the teleological interpretation of their constitutive acts. This being so, lots of activities of these organizations have been qualified as having the iure imperii character, having consequently been covered by their immunities, even in the case when the nature of these activities would regularly belong to the sphere of private law (e.g. employment relations). Consequently, any dispute concerning these activities should be considered as an international dispute.

Generally, international disputes of international organizations can be submitted for settlement alternatively to the four types of judicial organs, of course according to the requirements of each of them. Probably the most often choice will be some ad hoc, or even permanent arbitration court. Also, there is a possibility to submit a disputable legal question before the International Court of Justice for its advisory opinion. Further, some international organizations have their own so-called international administrative tribunals (IATs) having jurisdiction particularly in the disputes arising from the employment relations within the organizations. Finally, even a municipal court of a (member) state can have jurisdiction in a dispute concerning the iure imperii activities of an international organizations, provided that such organization have waived its immunity.

Key words: international organisation, international dispute, subjects of international law

* Davorin Lapaš, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb