

TRANSVLADINE ORGANIZACIJE - NOVA VRSTA MEĐUNARODNIH ORGANIZAMA?

Pregledni rad / Review

UDK 061.1

Razvoj suvremenih međunarodnih odnosa imao je za posljedicu proliferaciju međunarodnih organizama, pri čemu je došlo do pojave novih vrsta, poput primjerice transvladinih organizacija. Usprkos tome, u međunarodnoj doktrini i dalje prevladava stajalište koje zastupa dihotomiju međunarodnih organizama na međunarodne (međuvladine) organizacije i međunarodne nevladine organizacije. Svrha ovoga rada je dokazati postojanje nove vrste međunarodnih organizama – transvladinih organizacija, te samim time ukazati na “neopravdanost” spomenute dihotomije. U radu se analiziraju dvije transvladine organizacije – Interparlamentarna unija i INTERPOL, putem kojih se nastoji pobliže odrediti priroda transvladinih organizacija, ali i izvršiti njihovo razgraničenje od međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija.

Ključne riječi: međunarodni organizmi, transvladine organizacije, Interparlamentarna unija, INTERPOL.

1. Uvod

Nastali kao posljedica institucionalizacije međunarodnih odnosa međunarodni organizmi su se tijekom niza godina prometnuli u jedne od najvažnijih aktera na međunarodnoj pozornici. Usporedno s razvojem međunarodnih odnosa razvijao se i međunarodnopravni poredak koji je upravo putem svojih pravila uređivao te iste međunarodne odnose. Međunarodna zajednica, odnosno njeni članovi – subjekti međunarodnog prava, vođeni zajedničkim potrebama i interesima stvarali su tako međunarodno pravo koje je zatim putem svojih pravila stvaralo svoje subjekte – članove međunarodne zajednice. Pokretačka snaga tog kružnog procesa je bila prvenstveno zajednička potreba i interes članova međunarodne zajednice za uređenjem međusobnih odnosa putem pravila međunarodnog prava. Na taj način došla je do izražaja snažna međupovezanost i egzistencijalna međuovisnost međunarodne zajednice i međunarodnog prava, potvrđujući da pravo može postojati jedino u

¹ Veleučilište u Šibeniku

društvu, a društvo ne može postojati bez prava – *ubi societas, ibi ius*.² Kroz vremenski okvir toga odnosa možemo primijetiti da je međunarodnopravni poredak ovisno o potrebama međunarodne zajednice davanjem prava i dužnosti određenim entitetima stvarao od njih subjekte međunarodnog prava različite po svojoj prirodi i po opsegu tih prava. To je prepoznao i Međunarodni sud istaknuvši u svom savjetodavnom mišljenju iz 1949.: “Subjekti prava u svakom pravnom sustavu nisu nužno identični u svojoj prirodi ili u opsegu svojih prava, i njihova priroda ovisi o potrebama zajednice. Tijekom svoje povijesti, razvoj međunarodnog prava je bio pod utjecajem zahtjeva međunarodnog života...”³ Dio te raznolikosti, determinirane potrebama međunarodne zajednice u danom vremenu postali su i međunarodni organizmi.⁴

Premda su potrebe međunarodne zajednice imale za posljedicu proliferaciju međunarodnih organizama na više različitih vrsta, u međunarodnopravnoj doktrini i dalje prevladava stajalište koje zastupa dihotomiju međunarodnih organizama na međunarodne (međuvladine) organizacije i međunarodne nevladine organizacije. Spomenuta dihotomija uzima pri tome kao primarni kriterij svoje podjele članstvo koje pak kao konstitutivni element svakoga organizma određuje njegovu prirodu. Pa ipak, usprkos činjenici da putem kriterija članstva, ali i drugih kriterija (npr. osnivanje putem međunarodnog ugovora), možemo efikasno razgraničiti međuvladine i međunarodne nevladine organizacije, u međunarodnopravnom poretku i dalje egzistiraju pojedine organizacije oko čijeg statusa, odnosno pripadnosti međuvladinim ili međunarodnim nevladinim organizacijama, ne postoji opće slaganje niti u međunarodnopravnoj doktrini, niti u međunarodnoj praksi. Kao posljedica toga, ti entiteti nastavljaju živjeti u neodređenom položaju, te ovisno o pojedinim shvaćanjima bivaju svrstani pod pojam međuvladine organizacije ili pak pod pojam međunarodne nevladine organizacije, a ponekad se njihov status određuje kao *sui generis*.

2. Pojam međunarodnog organizma

Na razini pozitivnog međunarodnog prava još uvijek ne postoji općeprihvaćena definicija međunarodnih organizama niti definicije pojedinih vrsta međunarodnih organizama, pa tako njihovo određenje biva i dalje prepušteno međunarodnoj doktrini i praksi. Shodno tome

² Tako Brierly ističe: “Law can only exist in a society, and there can be no society without a system of law to regulate the relations of its members with one another. If then we speak of the ‘law of nations’, we are assuming that a ‘society’ of nations exists...” Brierly, J. L., *The Law of Nations*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1960, str. 42. Sličnog razmišljanja je i Shaw: “Every society, whether it be large or small, powerful or weak has created for itself a framework of principles within which to develop.” Shaw, M.N., *International law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, str. 1. Vidi također i Klabbers, J., *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, str. 1.

³ “The subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community. Throughout its history, the development of international law has been influenced by the requirements of international life...” *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, str. 178.

⁴ Vremensku dimenziju međunarodnopravnog subjektiviteta primjećuju mnogi autori. Feldman tako ističe: “It should be repeated that historico-comparative analysis has proved that international legal relations of each stage of historical development had their specific countenance and particular international personality.” Feldman, D., “International personality”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, sv. 191, 1985, str. 357. Slično i Degan: “Krug i vrsta subjekata međunarodnog prava podložni su promjenama u vremenu.” Degan, V.Đ., *Međunarodno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet u Rijeci, 2000, str. 219.

“međunarodni organizam” možemo definirati kao institucionalizirani oblik međunarodne suradnje koji posjeduje pravnu osobnost odvojenu od osobnosti svojih članova. “Institucionalizacija” međunarodne suradnje očituje se u stvaranju stalnih organa pri čemu je izgrađenost institucionalne strukture relativna te varira od organizma do organizma. Pa ipak, upravo je postojanje vlastitih stalnih organa, putem kojih organizmi izražavaju vlastitu volju odvojenu od volje svojih članova, temelj postojanja odvojene pravne osobnosti međunarodnih organizama od one njihovih članova.⁵ Posjedovanje volje odvojene od volje svojih članova omogućuje nam da razgraničimo međunarodne organizme od drugih oblika međunarodne suradnje poput međunarodnih konferencija ili pak zajedničkih organa dviju ili više država.⁶ S druge pak strane, “međunarodni” karakter suradnje, a samim time i organizama, očituje se prvenstveno u strukturi članstva međunarodnih organizama. Primjera radi, međunarodnim bi tako bio svaki organizam u čijem se članstvu nalaze dva ili više javnopravnih subjekata međunarodnog prava (npr. države, međuvladine organizacije, Sveta Stolica, područja s posebnim položajem) ili pak organizam koji u svom članstvu okuplja subjekte unutarnjeg prava iz dviju ili više država (npr. pojedince, nevladine udruge, ministarstva, regionalne i lokalne jedinice).

3. Transvladine organizacije

Sukladno postojećoj “tradicionalnoj” podjeli međunarodnih organizama prvo ćemo definirati međunarodne (međuvladine) organizacije i međunarodne nevladine organizacije. Međuvladina organizacija tako predstavlja organizaciju osnovanu putem međunarodnog ugovora, čije je članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava, i koja posjeduje stalne organe i pravnu osobnost odvojenu od osobnosti njenih članova.⁷ S druge pak strane, međunarodna nevladina organizacija je organizacija koja je međunarodna po svome članstvu, nevladina po članstvu i djelovanju, te neprofitna po svojim ciljevima.⁸

Međutim, u međunarodnopravnom poretku egzistiraju i organizacije čije se članstvo sastoji od javnopravnih subjekata unutarnjeg prava. Štoviše, pogledamo li поближе strukturu njihovog članstva primijetit ćemo da pojedine organizacije u svome članstvu okupljaju isključivo organe središnje državne vlasti poput primjerice parlamenata i ministarstava. S obzirom da su spomenute organizacije nastale kao posljedica suradnje organa središnje državne vlasti različitih država nazivamo ih transvladinim organizacijama (*transgovernmental organization* – skraćeno TGO). “Transvladin” karakter tih organizacija proizlazi iz činjenice da pome-

⁵ Usp. Schermers, H.G. & Blokker, N.M., *International Institutional Law*, Boston, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, str 34, Klabbers, *op. cit.*, (bilj. 1), str. 12-13.

⁶ Usp. Alvarez, J.E., *International Organizations as Law-makers*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006, str. 6, Reuter, P., *International Institutions*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1958, str. 215, Tomuschat, C., “Other subjects of international law”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, sv. 281, 1999, str. 126.

⁷ Sličnu definiciju međunarodnih (međuvladinih) organizacija donosi i Fitzmaurice – međunarodna organizacija je udruženje država osnovano na temelju međunarodnog ugovora, koje posjeduje svoj ustav i zajedničke organe, posjeduje osobnost odvojenu od država članica i subjekt je međunarodnog prava sa sposobnošću zaključivanja međunarodnih ugovora. Vidi: Report on the Law of Treaties by Mr. G. G. Fitzmaurice (A/CN.4/101), *Yearbook of the International Law Commission*, sv. II, 1956, str. 108.

⁸ Vidi: Lapaš, D., *Međunarodne nevladine organizacije kao subjekti međunarodnog prava*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999, str. 41.

nuti subjekti izvršavaju pojedine tipično državne funkcije – izvršne, zakonodavne i sudske, te da se prilikom stupanja u pravne odnose s javnopravnim subjektima unutarnjeg prava drugih država ili pak javnopravnim subjektima međunarodnog prava ne nalaze pod izravnom kontrolom organa vanjskog zastupanja vlada svojih država. Upravo stoga, pojedini pisci, poput Keohana i Nye, također ističu zahtjev da članovi transvladinih organizacija, odnosno vladini akteri (“*governmental actors*”) kako ih oni nazivaju, ne smiju biti pod kontrolom središnjih organa vanjskih poslova njihovih vlada.⁹ “Vladine aktere” oni pak definiraju kao one aktere koji su uključeni u proces vladanja u zemlji – zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast – kako na državnom, tako i na regionalnom i lokalnom nivou.¹⁰ S obzirom da članovi transvladinih organizacija formalno nisu države, već javnopravni subjekti unutarnjih pravnih poredaka država, postavlja se ključno pitanje – da li transvladine organizacije potpadaju pod pojam međuvladine organizacije. Neosporno je pri tome da transvladine organizacije nemaju prethodno spomenuti konstitutivni element međuvladinih organizacija – članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava. Upravo stoga, mišljenja smo da transvladine organizacije, zbog njihovoga članstva sastavljenoga od javnopravnih subjekata unutarnjeg prava, ne možemo svrstati pod pojam međuvladine organizacije. S druge pak strane, javnopravni karakter članstva transvladinih organizacija pomaže nam u njihovom razgraničenju od međunarodnih nevladinih organizacija. Slično kao i kod međuvladinih organizacija bilo kakve promjene u strukturi članstva transvladinih organizacija, pri čemu prvenstveno mislimo na članstvo subjekata tzv. “privatnog (nevladinog) sektora” dovele bi do pretvaranja transvladinih organizacija u međunarodne nevladine organizacije, odnosno njihovu podvrstu – tzv. “hibridne” ili “kvazi međunarodne nevladine organizacije”. Možemo stoga zaključiti da su upravo zahvaljujući svome članstvu, sastavljenom od organa središnje državne vlasti (npr. parlamenata, ministarstava), transvladine organizacije zaslužile da budu smatrane zasebnom vrstom međunarodnih organizacija, različitom od drugih vrsta, poput primjerice međuvladinih organizacija, ili pak međunarodnih nevladinih organizacija.

Pa ipak, usprkos činjenici da nam upravo kriterij članstva omogućuje efikasno razgraničenje transvladinih organizacija od drugih vrsta međunarodnih organizacija, u međunarodnopravnom poretku egzistiraju organizacije koje unatoč svome članstvu sastavljenom od organa središnje državne vlasti se i dalje svrstavaju pod pojam međuvladine organizacije ili pak pod pojam međunarodne nevladine organizacije. Upravo stoga, naš je cilj pokušaj davanja odgovora na pitanje prirode pojedinih entiteta – Interparlamentarne unije, Međunarodne organizacije kriminalističke policije-INTERPOL, koji se zbog svojih specifičnih karakteristika nalaze na granici “vladinog” i “nevladinog” svijeta. Na to pitanje u međunarodnopravnoj doktrini ne postoji jedinstveni odgovor. Na taj način ti entiteti, ovisno o shvaćanjima pojedinih autora, bivaju svrstavani među međuvladine organizacije ili pak među međunarodne nevladine organizacije, a u određenim slučajevima njihovom statusu (vladinom ili nevladinom) se dodaje i prefiks *sui generis*. Mi ćemo stoga, radi lakšeg određenja njihove prirode ispitati njihove temeljne karakteristike, te ih pritom usporediti s konstitutivnim elementima međuvladinih organizacija i međunarodnih nevladinih organizacija. Osim toga, obratiti ćemo pozornost na međunarodnu praksu, kao i postojeće stavove u međunarodnopravnoj doktrini.

⁹ Vidi: Keohane, R., Nye, J., *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, str. xv.

¹⁰ *Ibid.*

3.1. Interparlamentarna unija

Interparlamentarna unija (*Inter-Parliamentary Union - IPU*) predstavlja jednu od tih organizacija čiji neodređeni položaj u međunarodnopravnom poretku zahtijeva da mu posvetimo našu pažnju. Osnovana 1889. kao udruženje individualnih članova pojedinih parlamenata, Interparlamentarna unija se tijekom niza godina transformirala u međunarodnu organizaciju parlamenata suverenih država.¹¹ Kroz cijelo to vrijeme Interparlamentarna unija je u većem dijelu doktrine bila smatrana međunarodnom nevladinom organizacijom,¹² ili pak međunarodnom nevladinom organizacijom u širem smislu riječi.¹³ Upravo je članstvo Interparlamentarne unije, sastavljeno od predstavnika parlamenata, odnosno parlamenata različitih država, bilo glavni razlog svrstavanja Interparlamentarne unije među međunarodne nevladine organizacije. S druge pak strane, Unija nije udovoljavala kriterijima potrebnima za uvrštavanje pod pojam međuvladine organizacije, odnosno nije posjedovala neke od konstitutivnih elemenata međuvladinih organizacija – osnivanje putem međunarodnog ugovora, te članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava. Dodatni argument *in favorem* nevladine prirode Interparlamentarne unije bila je činjenica da je 1947. na temelju članka 71. Povelje Ujedinjenih naroda Interparlamentarna unija podnijela zahtjev za stjecanjem savjetodavnog statusa pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda. Upravo bi savjetodavni status pri Ekonomskom i socijalno vijeću, predviđen za međunarodne nevladine organizacije, mogao predstavljati potvrdu nevladinog karaktera Interparlamentarne unije, s obzirom da je Unija dugi niz godina posjedovala opći savjetodavni status (*general consultative status*) pri Ekonomskom i socijalnom vijeću. Pa ipak, di međunarodnopravne doktrine ne slaže se s određenjem Interparlamentarne unije kao međunarodne nevladine organizacije, već je naprotiv svrstava pod pojam međuvladine organizacije.¹⁴ Slično određenje

¹¹ Članak 1., stavak 1. Statuta Interparlamentarne unije glasi: "The Inter-Parliamentary Union is the international organisation of the Parliaments of sovereign States." Za tekst Statuta vidi: <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1> (1. 2. 2014.)

¹² Bettati tako ističe: "Ainsi, l'Union interparlementaire n'est pas une organisation internationale dans la mesure où elle est créée par des parlements nationaux. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale." vidi: Bettati, M., "Création et personnalité juridique des organisations internationales", u: Dupuy, R.-J.(ur.), *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, Hague, Martinus Nijhoff, 1998, str. 34., Schermers i Blokker pak ističu: "Inter-Parliamentary Union is a private international organization of members of parliament that cannot bind its members." Schermers, Blokker, *op. cit.*, (bilj. 4), str. 402.

¹³ Tako Archer pod pojmom međunarodnih nevladinih organizacija u širem smislu podrazumijeva transnacionalne organizacije (*transnational organizations – TNOs*) te ih pri tome dijeli na: 1. Originalne međunarodne nevladine organizacije (The genuine international non-governmental organizations - The genuine INGOs), 2. Hibridne međunarodne nevladine organizacije (The hybrid international non-governmental organizations - The hybrid INGOs), 3. Transvladine organizacije (The transgovernmental organizations – TGOs) i 4. Poslovne međunarodne nevladine organizacije (The business international non-governmental organizations – BINGOs). Prema Archeru, Interparlamentarna unija zajedno s INTERPOL-om i Međunarodnom unijom lokalnih vlasti (IULA) u prethodno spomenutoj klasifikaciji spada među transvladine organizacije. Vidi: Archer, C., *International Organizations*, London, New York, Routledge, 2001, str. 38-40.

¹⁴ Vidi: Brownlie, I., Goodwin-Gill, G.S., Joint Opinion on the international legal personality of the IPU, its status as an international organization in international law, and the legal implications of such status for the IPU's relations with governments and other international organizations, Reform of the Inter-Parliamentary Union, IPU-Doc. EX/229/9-Inf.1, 5. October 1999, dostupno na: <http://www.ipu.org/finance-e/opinion.pdf> (1. 2. 2014.) Vidi također: Williams, R.V., *The Information Systems of International Inter-Governmental Organizations: A Reference Guide*, Stamford, Ablex Publishing Corporation, 1998, str. 325-327.

Interparlamentarne unije kao međuvladine organizacije nalazimo tijekom posljednjih godina i u međunarodnoj praksi.¹⁵

Našu potragu za odgovorom na pitanje potpada li Interparlamentarna unija pod pojam međuvladine organizacije ili pak pod pojam međunarodne nevladine organizacije započeti ćemo s analizom konstitutivnih elemenata Interparlamentarne unije koje ćemo pri tome usporediti s konstitutivnim elementima međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija. Krenemo li stoga u analizu konstitutivnih elemenata Interparlamentarne unije primijetiti ćemo da Unija za razliku od većine međuvladinih organizacija nije osnovana međunarodnim ugovorom koji u pravilu predstavlja konstitutivnim akt – “ustav” međuvladine organizacije. Umjesto osnivanja putem međunarodnog ugovora, Unija posjeduje Statut usvojen od strane njenih članova – parlamenata, koji tako predstavlja njezin “ustav”. Putem Statuta Interparlamentarne unije, određuju se priroda, ciljevi i svrha Unije, uređuje se pitanje članstva u Uniji, njena institucionalna struktura (organi), izmjena Statuta i druga pitanja. Potrebno je pri tome istaknuti, kako pravilo osnivanja putem međunarodnog ugovora ne predstavlja *condicio sine qua non* za postojanje međuvladine organizacije, s obzirom da su u međunarodnoj praksi zabilježena odstupanja od toga pravila.¹⁶ Spomenuta odstupanja prepoznala je i međunarodnopravna doktrina pa upravo stoga,¹⁷ ne dovodeći pri tome u pitanje jedan od konstitutivnih elemenata međuvladine organizacije – osnivanje putem međunarodnog ugovora, možemo zaključiti da činjenica što Interparlamentarna unija nije osnovana putem međunarodnog ugovora ne predstavlja prepreku da Unija, u slučaju posjedovanja ostalih konstitutivnih elemenata međuvladinih organizacija, bude smatrana međuvladinom organizacijom. Pa ipak, potrebno je istaknuti da je Unija početkom 2010. godine, s ciljem stjecanja pravnog statusa kojeg u nacionalnim pravnim porecima (povlastice i imuniteti) ali i međunarodnom pravu uživaju međuvladine organizacije, službeno započela razmatrati prijedlog da svoj sadašnji Statut zamijeni međunarodnim ugovorom.¹⁸ Do zamjene Statuta međunarodnim ugovorom još uvijek nije došlo s obzirom da su se na Trećoj svjetskoj konferenciji predsjednika parlamenata održanoj u srpnju 2010. u Ženevi, na kojoj se raspravljao prijedlog Unije, tome usprotivili predsjednici europskih i arapskih parlamenata.¹⁹ Glavni razlog protivljenja je bila činjenica da je u prijedlogu, uz zamjenu Statuta međunarodnim ugovorom, bilo predviđeno i sklapanje ugovora između Unije i Ujedinjenih naroda o značajnom unapređenju suradnje, što je prema mišljenju protivnika prijedloga moglo dovesti do pretvaranja Unije u specijaliziranu ustanovu Ujedinjenih naroda kojoj će nedostajati “nezavisnosti, demokratičnosti, odgovornosti i transparentnosti”.²⁰

Članstvo Interparlamentarne unije prema članku 3., stavku 1. Statuta Unije sastoji se od parlamenata suverenih država.²¹ Članovima Unije također mogu postati parlamenti terito-

¹⁵ Vidi: *infra*, uz bilj. 36 et seq.

¹⁶ Bez međunarodnog ugovora osnovani su primjerice Pan američki institut za zemljopis i povijest (PAIGH), Organizacija zemalja izvoznica nafte (OPEC), Nordijsko vijeće i Međunarodni hidrografski ured.

¹⁷ Vidi npr. Seyersted, F., *Objective international personality of intergovernmental organization: do their capacities really depend upon the conventions establishing them?*, Copenhagen, Univeritetsforlaget, 1963, str. 61.

¹⁸ Vidi: <http://ipu.org/cnl-e/186/rpt-convention.htm> (2. 2. 2014.)

¹⁹ Vidi: <http://en.unpacampaign.org/news/521.php> (2. 2. 2014.)

²⁰ *Ibid.*

²¹ Članak 3., stavak 1. Statuta Interparlamentarne Unije tako glasi: “Every Parliament constituted in conformity with the laws of a sovereign State whose population it represents and on whose territory it functions may request af-

rijalnih entiteta čije težnje i pravo na državnost su priznati od strane Ujedinjenih naroda i koji u njima uživaju status stalnog promatrača (čl. 3., st. 2.). Nadalje, u slučaju saveznih država, jedino savezni parlamenti mogu postati članovima Unije, a ne parlamenti pojedinih saveznih država (čl. 3., st. 3.), dok međunarodne parlamentarne skupštine ustanovljene između više država mogu steći status pridruženih članova (čl. 3., st. 5.). Potrebno je pri tome jasno istaknuti kako članstvo u Uniji nije predviđeno za privatne osobe, odnosno zastupnike parlamenta, već je rezervirano isključivo za parlamente država (uz iznimku iz čl. 3, st. 2.). Parlamenti pak, po stjecanju članstva u Uniji imenuju svoje zastupnike kao delegate u neke od glavnih organa Unije (Skupštinu, Upravno vijeće). Na temelju prethodno spomenutog članka 3. Statuta Unije možemo konstatirati da je članstvo u Interparlamentarnoj uniji formalno sastavljeno od javnopravnih subjekata unutarnjeg prava, odnosno organa središnje državne vlasti – parlamenata.

Pogledamo li pak konstitutivne elemente međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija, vidjet ćemo da članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava predstavlja konstitutivni element međuvladinih organizacija, a nedržavni karakter koji se očituje i u strukturi članstva (sastavljeno od subjekata tzv. "privatnog sektora" – pojedinaca, nevladinih udruga i drugih međunarodnih nevladinih organizacija) predstavlja konstitutivni element međunarodnih nevladinih organizacija. Nedvojbeno je da Interparlamentarna unija, čije se članstvo sastoji od parlamenata – javnopravnih subjekata unutarnjeg prava, ne posjeduje prethodno spomenuti konstitutivni element međuvladinih organizacija – članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava. Također, nedvojbeno je da Interparlamentarna unija ne posjeduje niti prethodno spomenuti konstitutivni element međunarodnih nevladinih organizacija – nedržavni (nevladin) karakter koji se među ostalim očituje i u strukturi njihovog članstva. Pa ipak, upravo na temelju činjenice da je članstvo Interparlamentarne unije sastavljeno od parlamenata Uniju možemo svrstati pod pojam transvladine organizacije čije se članstvo sastoji od organa središnje državne vlasti. Istodobno, činjenica da članstvo Interparlamentarne unije nije sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava pomaže nam u njenom razgraničenju od međuvladinih organizacija. S druge pak strane, javnopravni karakter članstva Interparlamentarne unije pomaže nam u njenom razgraničenju od međunarodnih nevladinih organizacija. Na sličan način distinkciju između Interparlamentarne unije i međunarodnih nevladinih organizacija prave Brownlie i Goodwin koji u članstvu parlamenata, javnih, zakonodavnih organa država, vide temelj razlikovanja Unije od međunarodnih nevladinih organizacija i sličnih privatnih organizacija.²² Oni pri tome ističu da je Interparlamentarna unija javna, a ne privatna organizacija (*The IPU is a public, not a private organization...*), sa striktnim uvjetima članstva koje nije otvoreno prema pojedincima kao pojedincima, već isključivo parlamentima, predstavničkim tijelima suverernih država.²³

Interparlamentarna unija posjeduje i odgovarajuću institucionalnu strukturu, odnosno stalne organe predviđenu njenim Statutom. Statut u članku 8. predviđa sljedeće organe Unije: Skupštinu, Upravno vijeće, Izvršni odbor i Tajništvo. Statut istodobno određuje sastav

filiation to the Inter-Parliamentary Union.(...)" Za tekst Statuta vidi: *supra*, bilj. 10.

²² Vidi: Brownlie, Goodwin, *op. cit.*, (bilj. 13), str. 21.

²³ Vidi: *Ibid.*, Statement.

(članstvo) organa, njihove funkcije s pripadajućim pravima i ovlastima, postupak donošenja odluka, kao i druga pitanja vezana uz rad pojedinih organa. Posjedovanje stalnih organa od strane Unije potvrđuje nam da se radi o organizaciji te nam pomaže u njenom razgraničenju od neinstitucionaliziranih oblika međunarodne suradnje poput međunarodnih konferencija. S druge pak strane, stalni organi predstavljaju konstitutivni element koji je bez iznimke zajednički svim međuvladinim organizacijama, ali i međunarodnim nevladinim organizacijama, pa nam upravo stoga ne može poslužiti u razgraničenju Interparlamentarne unije od međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija

Konačno, Interparlamentarna unija posjeduje i pravnu osobnost odvojenu od osobnosti svojih članova, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom planu. Postojanje pravne osobnosti Unije u unutrašnjim pravnim porecima država uređeno je u pravilu putem zakonodavstva pojedinih država (npr. zakonodavstvom Sjedinjenih Država)²⁴ ili putem ugovora o sjedištu (tzv. "*headquarter agreement*" – npr. Ugovor o uređenju pravnog položaja Interparlamentarne unije u Švicarskoj).²⁵ Međunarodnopravna osobnost Unije, kao i svakog drugog subjekta međunarodnog prava, rezultat je faktičkog vršenja, odnosno posjedovanja prava i dužnosti u međunarodnopravnom poretku. U tom smislu možemo izdvojiti neka od prava koja je Interparlamentarna unija ostvarila u međunarodnopravnom poretku. Unija je tako ostvarila pravo sklapanja međunarodnih ugovora (*ius contrahendi*). Spomenuto pravo predstavlja najvažniji instrument putem kojeg subjekti međunarodnog prava ulaze u međunarodne odnose. Unija je 1971. sklopila s Švicarskom prethodno spomenuti Ugovor o uređenju pravnog položaja Interparlamentarne unije u Švicarskoj, a 1981. s Sjedinjenim Državama Ugovor o povratu poreza na dohodak.²⁶ Osim s državama Unija je sklapala ugovore i s međunarodnim organizacijama poput Ujedinjenih naroda i Međunarodne organizacije rada (ILO).²⁷ Nadalje, Interparlamentarna unija je ostvarila i aktivno pravo poslanstva. Dokaz tome je spomenuti ugovor između Interparlamentarne unije i Švicarske kojim se Uniji i njenim službenicima jamče povlastice i imuniteti koji su u velikoj mjeri jednaki diplomatskim povlasticama i imunitetima koje uživaju diplomatska predstavništva država i njihovi diplomatski predstavnici na temelju Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961.²⁸ Također, kao dokaz aktivnog prava poslanstva Unije može poslužiti i Izvršna naredba (*Executive Order*) 13097 američkog predsjednika Clintona iz 1998. kojom se Interparlamentarnoj uniji na temelju Akta o imunitetima međunarodnih organizacija (*International Organizations Immunities Act*) jamče povlastice, izuzeća i imuniteti.

Na temelju dosad izvršenog pregleda konstitutivnih elemenata Interparlamentarne unije možemo konstatirati da Unija ne posjeduje dva bitna konstitutivna elementa međuvladinih

²⁴ Vidi: Executive Order 13097 of August 7, 1998, Interparliamentary Union, *Federal Register*, sv. 63, 1998.

²⁵ Članak 1. Ugovora između Švicarskog saveznog vijeća i Interparlamentarne unije o pravnom položaju Unije u Švicarskoj tako glasi: "Le Conseil fédéral reconnaît la personnalité et la capacité juridique de l'Union interparlementaire (ci – après désignée l'Union) qui lui reviennent en vertu du son statut." Za tekst Ugovora vidi: <http://www.ipu.org/finance-e/siege.pdf> (5. 2. 2014.)

²⁶ Za tekst Ugovora s Sjedinjenim Državama vidi: Exchange of notes constituting an agreement concerning the reimbursement of income tax, *Recueil des traités*, sv. 1594, 1989.

²⁷ Vidi npr. Sporazum o suradnji između Ujedinjenih naroda i Interparlamentarne unije iz 1996, *Recueil des traités*, sv. 1929, 1996, kao i Sporazum o suradnji između Međunarodne organizacije rada i Interparlamentarne unije; za tekst Sporazuma vidi: *Official Bulletin of the ILO*, sv. LXXXII, 1999, Series A, br. 1.

²⁸ Za tekst Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. vidi: *Recueil des traités*, sv. 500, 1964.

organizacija – osnivanja putem međunarodnog ugovora, te članstvo sastavljeno od javno-pravnih subjekata međunarodnog prava. S obzirom da već postoje međuvladine organizacije osnovane bez međunarodnog ugovora, upravo članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava, koje je bez iznimke zajedničko svim međunarodnim organizacijama, predstavlja razgraničavajući kriterij između međuvladinih organizacija i Interparlamentarne unije. S druge pak strane, Unijino članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata unutarnjeg prava – parlamenata, odnosno javnopravni karakter toga članstva pomaže nam u razgraničenju Interparlamentarne unije od međunarodnih nevladinih organizacija. Preostaje nam stoga konstatirati, da Interparlamentarna unija zahvaljujući svome članstvu sastavljenom od parlamenata potpada pod pojam transvladine organizacije – zasebne vrste međunarodnih organizama čije se članstvo sastoji od organa središnje državne vlasti.

Zanimljivo je u ovom kontekstu pogledati međunarodnu praksu i položaj koji je kod pojedinih subjekata međunarodnog prava uživala Interparlamentarna unija. Naime od početnog položaja koji je bio predviđen za međunarodne nevladine organizacije, Unija je zahvaljujući promjenama u strukturi svoga članstva – prvotni članovi Unije su bili individualni članovi parlamenata, a danas su to isključivo parlamenti, počela uživati položaj predviđen za međuvladine organizacije ili pak položaj sličan tome. Upravo na primjeru Ujedinjenih naroda i njegovih specijaliziranih ustanova možemo uvidjeti tendencije u promjeni položaja Interparlamentarne unije koji je postajao sve sličniji položaju međuvladinih organizacija. Unija je tako 1947. na temelju članka 71. Povelje Ujedinjenih naroda podnijela zahtjev za stjecanjem savjetodavnog statusa pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda. Tijekom sljedećih pedesetak godina Unija je uživala opći savjetodavni status (*general consultative status*) pri Ekonomskom i socijalnom vijeću, koji je sukladno članku 71. Povelje Ujedinjenih naroda, kao i u skladu s rezolucijama Ekonomskog i socijalnog vijeća 288 B(X), 1296(XLIV) i 1996/31 bio predviđen za međunarodne nevladine organizacije. Pa ipak, savjetodavni status se pokazao potpuno neadekvatnim za uređenjem položaja Unije u okviru Ujedinjenih naroda s obzirom da je on bio predviđen za međunarodne nevladine organizacije, a Interparlamentarna unija koja je 1947. to i bila, početkom 21. stoljeća više nije pripadala toj kategoriji organizacija. Upravo stoga, predsjednik kanadskog Senata je 2000. godine upozorio na postojanje pravnih i proceduralnih prepreka koje sprječavaju da Interparlamentarna unija stekne odgovarajući i posebni status u okviru sustava Ujedinjenih naroda, pri čemu je jasno istaknuo da je Unijin status međunarodne nevladine organizacije pri Ujedinjenim narodima neadekvatan.²⁹ To je prepoznao i glavni tajnik Ujedinjenih naroda, koji je 2001. u svom izvještaju Općoj skupštini Ujedinjenih naroda konstatirao da je Interparlamentarna unija trenutno klasificirana kao nevladina organizacija u savjetodavnom statusu pri Ekonomskom i socijalnom vijeću, ističući pritom da ta klasifikacija potječe iz 1947., te da više ne odgovara njenom statusu svjetske organizacije parlamenata, "jedinstvene međudržavne organizacije" ("*a unique inter-State organization*") koja predstavlja 141 parlament.³⁰ Upravo stoga, on je predložio uspostavu novog, osnaženog i formaliziranog odnosa između Interparlamentarne unije i

²⁹ Vidi: Molgat, G., "A Parliamentary Vision for International Co-operation", *Canadian Parliamentary Review*, sv. 23, br. 4, 2000-2001, str. 19.

³⁰ Vidi: Cooperation between the United Nations and the Inter-Parliamentary Union, Report of the Secretary-General (A/55/996), str. 1-2.

Opće skupštine Ujedinjenih naroda.³¹ Opća skupština je ubrzo putem svoje rezolucije A/57/32 iz 2002. uzimajući u obzir jedinstveni status Interparlamentarne unije kao svjetske organizacije parlamenata odlučila pozvati Interparlamentarnu uniju da sudjeluje na sjednicama i radu Opće skupštine u statusu promatrača.³² Istodobno je ime Interparlamentarne unije nestalo s popisa međunarodnih nevladinih organizacija koje uživaju savjetodavni status pri Ekonomskom i socijalnom vijeću.³³ Štoviše, Opća skupština je rezolucijom A/57/47 iz 2002. pozvala specijalizirane ustanove Ujedinjenih naroda da razmotre, po uzoru na Opću skupštinu, usvajanje sličnih modele suradnje s Interparlamentarnom unijom.³⁴ Pa ipak, potrebno je istaknuti kako stjecanje statusa promatrača od strane Unije u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, inače predviđenog za države i međuvladine organizacije,³⁵ nije značilo nježno priznanje kao međuvladine organizacije, s obzirom da su status promatrača uspjeli ostvariti i pojedine nevladine organizacije – Međunarodni odbor Crvenog križa, odnosno međunarodne nevladine organizacije – Malteški red i Međunarodna federacija nacionalnih društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca.³⁶ Pogledamo li pak položaj Interparlamentarne unije kod drugih međuvladinih organizacija primijetiti ćemo već spomenuti Sporazum o suradnji između Međunarodne organizacije rada i Interparlamentarne unije iz 1999. Tim Sporazumom je po prvi puta jedna specijalizirana ustanova Ujedinjenih naroda dala pravo Interparlamentarnoj uniji da sudjeluje u njenom radu u statusu međuvladine organizacije.³⁷ Naposljetku, zanimljivo je istaknuti i pismo koje je glavni tajnik Interparlamentarne unije uputio 14. siječnja 2011. glavnom tajniku Konferencije Ujedinjenih naroda za trgovinu i razvoj (UNCTAD) u kojem se zahtijevala revizija statusa Interparlamentarne unije kod UNCTAD-a, s obzirom da se Interparlamentarna unija od 1983. nalazila na listi nevladinih organizacija s promatračkim statusom u UNCTAD-u.³⁸

Konačno, možemo izdvojiti i jednu državu – Sjedinjene Države – koje su 1998. putem Izvršne naredbe 13097 američkog predsjednika Clintona “označile” (“*designate*”) Interparlamentarnu uniju kao “javnu međunarodnu organizaciju” (“*public international organization*”) ovlaštenu da uživa privilegije, izuzeća, i imunitete dodijeljene joj Aktom o imunitetima međunarodnih organizacija.³⁹ Zanimljivo je pri tome, da su Sjedinjene Države putem izvršnih nare-

³¹ *Ibid.*, str. 2.

³² Vidi: A/Res./57/32 od 19. studenog 2002.

³³ Vidi: List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2009, Note by the Secretary-General (E/2009/INF/4).

³⁴ Vidi: A/Res./57/47 od 21. studenog 2002.

³⁵ Opća skupština je sukladno preporuci svog Pravnog odbora (tzv. Šestog odbora) odlučila da dodjeljivanje statusa promatrača u Općoj skupštini može biti povjereno državama i međunarodnim organizacijama čije aktivnosti pokrivaju pitanja od interesa Opće skupštine. Vidi: UN General Assembly, Decision 49/426 of 9 December 1994.

³⁶ Vidi: List of non-Member States, entities and organizations having received a standing invitation to participate as observers in the sessions and the work of the General Assembly, Note by the Secretariat (A/INF/61/5).

³⁷ Članak 3., stavak 2. Sporazuma o suradnji između Međunarodne organizacije rada i Interparlamentarne unije tako glasi: “The IPU shall be invited to participate in meeting of the International Labour Conference with the status of an official international organization.(...)” Za tekst Sporazuma vidi: *supra*, bilj. 26.

³⁸ Vidi: Cooperation between UNCTAD and the Inter-Parliamentary Union, Note by the UNCTAD secretariat (TD/B/EX(53)/5).

³⁹ Tekst Izvršne naredbe 13097 od 7. kolovoza 1998. glasi:

“By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, including section 1 of the International Organizations Immunities Act (22 U.S.C. 288), and having found that the Interparliamentary Union is a public international organization in which the United States participates within the

dbi označile i druge međuvladine organizacije, poput primjerice FAO-a, ILO-a ili pak Ujedinjenih naroda, kao "javne međunarodne organizacije".⁴⁰ S druge pak strane, Sjedinjene Države su putem Izvršne naredbe 12643 američkog predsjednika Reagana iz 1988. privilegije, izuzeća, i imunitete predviđene Aktom o imunitetima međunarodnih organizacija proširile i na jednu nevladinu organizaciju – Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC).⁴¹

Premda u međunarodnoj praksi kao ni u međunarodnopravnoj doktrini još uvijek ne postoji općeprihvaćeno stajalište glede prirode Interparlamentarne unije,⁴² pregled međunarodne prakse pokazuje nam da je Interparlamentarna unija od početnog položaja predviđenog za međunarodne nevladine organizacije, zahvaljujući promjenama u strukturi svoga članstva, počela uživati položaj predviđen za međuvladine organizacije. Uzrok tome je javnopravni karakter članstva Unije koji ju razlikuje od međunarodnih nevladinih organizacija te približava međuvladinim organizacijama. Pa ipak, upravo zbog činjenice što je članstvo Unije sastavljeno od parlamenata – javnopravnih subjekata unutarnjeg prava, a ne međunarodnog, Uniju ne možemo svrstati pod pojam međuvladine organizacije već je naprotiv svrstavamo pod pojam transvladine organizacije čije se članstvo sastoji od organa središnje državne vlasti. Međutim, eventualna zamjena članstva parlamenata članstvom država dovelo bi do pretvaranja Interparlamentarne unije u međuvladinu organizaciju.

3.2. Međunarodna organizacija kriminalističke policije-INTERPOL

Interparlamentarna unija je tek jedna od organizacija koje se zbog svojih specifičnih karakteristika nalaze na granici koja dijeli međuvladine organizacije od međunarodnih nevladinih organizacija. Upravo stoga, obratiti ćemo pažnju i na slučaj Međunarodne organizacije kriminalističke policije-INTERPOL (ICPO-INTERPOL), još jedne organizacije oko čije prirode, odnosno pripadnosti međuvladinim organizacijama ili pak međunarodnim nevladinim organizacijama ne postoji opće slaganje niti u međunarodnopravnoj doktrini niti u međunarodnoj praksi. INTERPOL je osnovan 1923. pod imenom Međunarodna komisija kriminalističke poli-

meaning of the International Organizations Immunities Act, I hereby designate the Interparliamentary Union as a public international organization entitled to enjoy the privileges, exemptions, and immunities conferred by the International Organizations Immunities Act. This designation is not intended to abridge in any respect privileges, exemptions, or immunities that such organization may have acquired or may acquire by international agreements or by congressional action." Vidi: *supra*, bilj. 23.

⁴⁰ Vidi npr.: Executive Order 9698 of February 19, 1946, Designating public international organizations entitled to enjoy certain privileges, exemptions, and immunities, *Federal Register*, sv. 11, 1946.

⁴¹ Tekst Izvršne naredbe 12643 od 23. lipnja 1988. glasi:

"By virtue of the authority vested in me as President by the Constitution and laws of the United States of America, including the International Organizations Immunities Act (P.L. 79 - 291, as amended by Section 743 of P.L. 100 - 204), I hereby extend to the International Committee of the Red Cross the privileges, exemptions, and immunities provided by the International Organizations Immunities Act. This Order is not intended to abridge in any respect privileges, exemptions, or immunities that the International Committee of the Red Cross may have acquired or may acquire by international agreements or by statute." Executive Order 12643 of June 23, 1988, International Committee of the Red Cross, *Federal Register*, sv. 53, 1988.

⁴² Pa tako Godišnjak međunarodnih organizacija određuje Interparlamentarnu uniju kao međunarodnu nevladinu organizaciju. Vidi: *Yearbook of International Organizations*, sv. 1B, 2008/2009, str. 2070. Istodobno Američko društvo za međunarodno pravo (*American Society of International Law*) određuje Interparlamentarnu uniju kao međuvladinu (*inter-governmental*) organizaciju, dakle međunarodnu organizaciju. Vidi: http://www.eisil.org/index.php?sid=773611635&t=sub_pages&cat=531 (10. 2. 2014.)

cije (ICPC), te je tijekom godina evoluirao u Međunarodnu organizaciju kriminalističke policije-INTERPOL čiji je cilj osiguranje i promoviranje međunarodne kriminalističko-polijske suradnje, te osnivanja i razvijanje institucija koje će doprinosti prevenciji i suzbijanju zločina koji nisu političkog, vojnog, vjerskog i rasnog karaktera (članci 1., 2. i 3. Ustava INTERPOL-a).⁴³ Njegovo članstvo sastavljeno od policija država, kao i činjenica da nije osnovan putem međunarodnog ugovora bili su dovoljan argument dijelu pisaca da INTERPOL odbiju svrstati pod pojam međuvladine organizacije te da ga svrstaju pod pojam međunarodne nevladine organizacije. Schermers tako, uvažavajući pri tome činjenicu da se INTERPOL s obzirom na svoje članstvo sastavljeno od policija, nalazi na "graničnoj liniji" ("*dividing line*") između vladinih i nevladinih organizacija, upravo na temelju činjenice što INTERPOL nije osnovan putem međunarodnog ugovora odbija svrstati INTERPOL pod međuvladinu organizaciju te ga svrstava pod međunarodne nevladine organizacije.⁴⁴ Štoviše, pojedini pisci, osim što ne smatraju INTERPOL međunarodnom organizacijom, INTERPOL-u odriču čak i status subjekta međunarodnog prava.⁴⁵ Pa ipak, u međunarodnopravnoj doktrini postoji i "druga strana" koja ne dijeli mišljenje onih pisaca koji INTERPOL svrstavaju među međunarodne nevladine organizacije, već naprotiv, INTERPOL jasno određuju kao međuvladinu organizaciju. I dok neki pisci, poput Osmańczyka,⁴⁶ INTERPOL tek kratko označuju kao međuvladinu organizaciju, drugi pak u konstitutivnim elementima INTERPOL-a kao i u međunarodnoj praksi traže dokaze za njegovim određenjem kao međuvladine organizacije.⁴⁷ Gless stoga primjećuje da se INTERPOL danas uobičajeno smatra *de facto* međuvladinom organizacijom premda njegov status ostaje i dalje nejasan.⁴⁸

Našu potragu za odgovorom na pitanje potpada li INTERPOL pod pojam međunarodne (međuvladine) organizacije ili pak pod pojam međunarodne nevladine organizacije započeti ćemo s analizom konstitutivnih elemenata INTERPOL-a koje ćemo pri tome usporediti s konstitutivnim elementima međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija.

Krenemo li stoga uspoređivati konstitutivne elemente INTERPOL-a s konstitutivnim elementima iz naše definicije međuvladinih organizacija primijetiti ćemo da INTERPOL nije osnovan putem međunarodnog ugovora. Umjesto međunarodnog ugovora, koji predstavlja konstitutivni akt – "ustav" međuvladinih organizacija, INTERPOL posjeduje Ustav, usvojen od strane vlastite Opće skupštine, koji pak ne predstavlja međunarodni ugovor. Pa ipak, kao što smo već prethodno istaknuli, osnivanja putem međunarodnog ugovora ne predstavlja *con-*

⁴³ Za tekst Ustava Međunarodne organizacije kriminalističke policije-INTERPOL-a vidi: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/Fundamental-texts> (22. 2. 2014.)

⁴⁴ Vidi: Schermers, H.G., "International organizations, membership", u: Bernhardt, R. (ur.), *Encyclopedia of Public International Law*, sv. 2, Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Shannon, Tokyo, North-Holland Elsevier, 1995, str. 1321.

⁴⁵ "Interpol is not an international organization. It is therefore not a subject of international law and has no jurisdiction of its own." Gallas, A., "INTERPOL", u: Bernhardt, *ibid.*, str. 1414.

⁴⁶ "INTERPOL is intergovernmental organization" Osmańczyk, E.J., *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, sv. 2, New York, London, Routledge, 2003, str. 1102. Slično i Godišnjak međunarodnih organizacija: "Interpol currently functions as an intergovernmental organization." *Yearbook of international organizations*, sv. 1, 2003/2004, str. 1528.

⁴⁷ Vidi: Rutsel Silvestre, J.M., *The Legal Foundations of INTERPOL*, Portland, Hart Publishing, 2010, str. 22-23, 138-154, kao i Schermers, Blokker, *op. cit.*, (bilj. 4), str. 29-30.

⁴⁸ Vidi: Gless, S., "Interpol", u: Wolfrum, R., (ur.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sv. VI, Oxford, Oxford University Press, 2012, str. 257.

dicio sine qua non za postojanje međuvladine organizacije, s obzirom da su u međunarodnoj praksi zabilježena, već prije spomenuta, odstupanja od toga pravila.⁴⁹ Upravo stoga, možemo zaključiti da činjenica što INTERPOL nije osnovan putem međunarodnog ugovora ne predstavlja prepreku da INTERPOL, u slučaju posjedovanja ostalih konstitutivnih elemenata međuvladinih organizacija, bude smatran međuvladinom organizacijom.

Članstvo INTERPOL-a predstavlja njegov najkontroverzniji konstitutivni element, te se upravo oko njega razmimoilaze mišljenja većine pisaca. Prema članku 4., stavku 1. Ustava INTERPOL-a njegovo članstvo se sastoji od "službenih policijskih tijela" ("*official police bodies*") čije funkcije ulaze u okvir djelatnosti INTERPOL-a.⁵⁰ Upravo na temelju ovoga članka mnogi pisci smatraju da INTERPOL nije međuvladina organizacija, te ga svrstavaju među međunarodne nevladine organizacije.⁵¹ Gallas tako smatra kako INTERPOL nije međuvladina organizacija s obzirom da države, kao niti njihove vlade, ne mogu postati članovima INTERPOL-a u kojem je članstvo ograničeno isključivo na policije (*police authorities*).⁵² Schermers je pak smatrao da članstvo sastavljeno od privatnih osoba predstavlja potvrdu INTERPOL-ovog statusa međunarodne nevladine organizacije.⁵³ Slična razmišljanja javljala su se i tijekom rasprava o pravnom položaju INTERPOL-a pri Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda, pri čemu se isticalo da je INTERPOL "privatna organizacija policijskih službenika" ("*private organization of police officers*").⁵⁴ Pa ipak, na temelju članka 4. Ustava INTERPOL-a možemo konstatirati da je članstvo u INTERPOL-u formalno sastavljeno od javnopravnih subjekata unutar-njeg prava, odnosno organa središnje državne vlasti – službenih policijskih tijela.

Upravo stoga, na temelju ovoga konstitutivnog elementa INTERPOL možemo razgraničiti od međuvladinih organizacija – čije je članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava – te ga pri tome odrediti kao transvladinu organizaciju čije se članstvo sastoji pak od organa središnje državne vlasti. S druge pak strane, javnopravni karakter članstva INTERPOL-a pomaže nam u njegovom razgraničenju od međunarodnih nevladinih organizacija, s obzirom da u upravo nedržavni, odnosno nevladin karakter članstva i djelovanja predstavlja bitni konstitutivni element međunarodnih nevladinih organizacija.

Međutim, zanimljivo je istaknuti da već spomenuti članak 4., stavak 1. Ustava INTERPOL-a određuje da svaka zemlja može delegirati kao člana u Organizaciju svako službeno policijsko tijelo čije funkcije ulaze u okvir djelatnosti INTERPOL-a, dok stavak 2. određuje da se zahtjev za članstvo podnosi glavnom tajniku INTERPOL-a od strane odgovarajućeg vladinog tijela (*by the appropriate governmental authority*). Nadalje, članak 7., stavak 1. Ustava određuje da je svaki član zastupljen u Općoj skupštini INTERPOL-a putem jednog ili više delegata, pri čemu svaka zemlja ima jednog šefa delegacije imenovanog od strane nadležnog vladinog tijela te zemlje (*appointed by the competent governmental authority*). Također, možemo istak-

⁴⁹ Vidi: *supra*, bilj. 15.

⁵⁰ Članak 4. Ustava INTERPOL-a glasi: "Any country may delegate as a Member to the Organization any official police body whose functions come within the framework of activities of the Organization." Za tekst Ustava vidi: *supra*, bilj. 42.

⁵¹ Vidi: Scheptycki, J., "The Accountability of Transnational Police Institutions: The Strange Case of Interpol", *Canadian Journal of Law and Society*, sv. 19, br. 1, 2004, str. 119.

⁵² Vidi: Gallas, *op. cit.*, (bilj. 44), str. 1414.

⁵³ Vidi: Rutsel Silvestre, *op. cit.*, (bilj. 46), str. 151.

⁵⁴ Vidi: Fooner, M., *INTERPOL-Issues of World Crime and International Criminal Justice*, New York, Springer, 1989, str. 45-47.

nuti i da se financiranje INTERPOL-a vrši iz proračuna država čija su službena policijska tijela članovi INTERPOL-a.⁵⁵ Premda prethodno spomenuti stavci ne pružaju dokaz o formalnom članstvu država u INTERPOL-u oni nas ipak navode na zaključak da je pristanak država na članstvo u INTERPOL-u direktan dok je samo članstvo država indirektno. Sličnu potvrdu možemo pronaći i u praksi pojedinih država prilikom pristupanja njihovih službenih policijskih tijela u članstvo INTERPOL-a. Rutsel Silvestre tako ističe zanimljiv podatak, prema kojem je argentinska delegacija 1956. odbila glasovati za usvajanje izmjena Ustava INTERPOL-a s obzirom da nije imala instrukcije od svoje vlade.⁵⁶ Vlada Argentine je tako tek 1962. ratificirala predsjednički dekret o ponovnom pristupanju INTERPOL-u.⁵⁷ Sličnu situaciju nalazimo i u slučaju Sjedinjenih Država, gdje je predsjednik Eisenhower 1958. potpisao zakon kojim se ovlašćuje glavni državni odvjetnik (*attorney general*) da prihvati i održava u ime Sjedinjenih Država članstvo u INTERPOL-u.⁵⁸ Štoviše, službene internet stranice INTERPOL-a, usprkos Ustavu INTERPOL-a koji određuje službena policijska tijela kao članove INTERPOL-a, govore o državama kao članicama ("*member countries*").⁵⁹

Među konstitutivne elemente INTERPOL-a spadaju i dva elementa koja su zajednička i međuvladinim organizacijama i međunarodnim nevladinim organizacijama – stalni organi te odvojena pravna osobnost od osobnosti njegovih članova. I dok se putem Ustava INTERPOL-a uređuje njegova institucionalna struktura, stjecanje pravne osobnosti INTERPOL-a u unutarnjim pravnim porecima država uređeno je u pravilu putem zakonodavstava pojedinih država (npr. zakonodavstvom Sjedinjenih Država),⁶⁰ ili putem ugovora o sjedištu (npr. ugovor o sjedištu s Francuskom),⁶¹ dok je međunarodnopravna osobnost INTERPOL-a rezultat faktičkog vršenja, odnosno posjedovanja prava i dužnosti u međunarodnopravnom poretku. Možemo tako izdvojiti neka od prava koje je INTERPOL ostvario u međunarodnopravnom poretku. U prvom redu INTERPOL je ostvario pravo sklapanja međunarodnih ugovora, a dokaz tome je niz ugovora sklopljenih s državama, uključujući i ugovore o sjedištu.⁶² Štoviše, INTERPOL je i stranka Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i među-

⁵⁵ Članski doprinosi se utvrđuju prema ekonomskom standardu država čija su službena policijska tijela članovi INTERPOL-a. Pa tako prema podacima Ministarstva pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država (*U.S. Department of Justice*) Sjedinjene Države su 2009. uplatile 8.2 milijuna dolara članskih doprinosa INTERPOL-u, dok je njihov članski doprinos iz 2006. iznosio 13.26% od iznosa ukupnih članskih doprinosa. Vidi: <http://www.justice.gov/oig/reports/plus/a0935/final.pdf> (23. 2. 2014.)

⁵⁶ Vidi: Rutsel Silvestre, *op. cit.*, (bilj. 46), str. 154.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Vidi: <http://www.interpol.int/Member-countries/World> (23. 2. 2014.)

⁶⁰ Vidi: Executive Order 12425 of June 16, 1983, International Criminal Police Organizations, *Federal Register*, sv. 48, 1983.

⁶¹ Članak 2. Sporazuma između između INTERPOL-a i Francuske o INTERPOL-ovom sjedištu u Francuskoj tako glasi: "The Government of the French Republic recognizes the Organization's legal personality and, in particular, its capacity to:

a) enter into contracts;

b) acquire and dispose of movable and immovable property connected with its activities;

c) be party to judicial proceedings." Za tekst Sporazuma vidi: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/Fundamental-texts> (23. 2. 2014.)

⁶² Za popis dijela međunarodnih ugovora sklopljenih između INTERPOL-a i država vidi: <http://treaties.un.org/pages/UNTSONline.aspx?id=3> (23. 2. 2014.)

narodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija.⁶³ Zanimljivo je pri tome istaknuti da strankama spomenute Konvencije mogu postati isključivo države i međunarodne (međuvladine) organizacije. Osim s državama INTERPOL je sklopio brojne ugovore s drugim međuvladinim organizacijama.⁶⁴ Nadalje, INTERPOL je ostvario i aktivno pravo poslanstva. Dokaz tome je ugovor između INTERPOL-a i Francuske o sjedištu INTERPOL-a kojim se INTERPOL-u i njegovim službenicima jamče povlastice i imuniteti koji su u velikoj mjeri jednaki diplomatskim povlasticama i imunitetima koje uživaju diplomatska predstavništva država i njihovi diplomatski predstavnici na temelju Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. Slične ugovore INTERPOL je sklopio i s drugim državama u kojima ima svoje sjedište – Argentinom, Côte d'Ivoire, El Salvadorom, Kamerunom, Kenijom, Tajlandom i Zimbabveom.⁶⁵ Također, kao dokaz aktivnog prava poslanstva INTERPOL-a može poslužiti i prethodno spomenuta Izvršna naredba 12425 američkog predsjednika Reagana iz 1983. kojom se INTERPOL-u na temelju Akta o imunitetima međunarodnih organizacija jamče privilegije, izuzeća i imuniteti.

Na temelju izvršenog pregleda konstitutivnih elemenata INTERPOL-a možemo konstatirati, kao i u slučaju Interparlamentarne unije, da INTERPOL ne posjeduje dva bitna konstitutivna elementa međuvladinih organizacija – osnivanja putem međunarodnog ugovora, te članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava. S obzirom da već postoje međuvladine organizacije osnovane bez međunarodnog ugovora, upravo članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava, koje je bez iznimke zajedničko svim međuvladinim organizacijama, predstavlja razgraničavajući kriterij između međunarodnih organizacija i INTERPOL-a. Međutim, upravo na temelju činjenice da je članstvo INTERPOL-a sastavljeno od službenih policijskih tijela INTERPOL možemo svrstati pod pojam transvladine organizacije čije se članstvo sastoji od organa središnje državne vlasti. S druge pak strane spomenuti javnopravni karakter članstva INTERPOL-a pomaže nam u njegovom razgraničenju od međunarodnih nevladinih organizacija.

Pogledamo li pak međunarodnu praksu i položaj koji je kod pojedinih subjekata međunarodnog prava uživao INTERPOL, vidjet ćemo da je INTERPOL od početnog položaja koji je bio predviđen za međunarodne nevladine organizacije zahvaljujući svojoj transformaciji počeo uživati položaj predviđen za međuvladine organizacije. Naime, od svog osnivanja 1923. pa do 1956. INTERPOL-ovo članstvo je formalno bilo sastavljeno od policijskih službenika, odnosno pojedinaca, premda su vlade bile te koje su ih delegirale.⁶⁶ Međutim, usvajanjem Ustava INTERPOL-a iz 1956. članstvo INTERPOL-a formalno postaje sastavljeno od službenih policijskih tijela, odnosno javnopravnih subjekata unutarnjeg prava. Najbolji primjer transformacije INTERPOL-a iz međunarodne nevladine organizacije u transvladinu organizaciju, predstavlja promjena pravnog položaja INTERPOL-a u Ujedinjenim narodima. Tijekom prve faze svojih odnosa s Ujedinjenim narodima (konkretno s Ekonomskim i socijalnim vijećem)

⁶³ Za tekst Konvencije vidi: Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija, *NN-MU*, br. 1, 1994.

⁶⁴ Za popis međunarodnih ugovora sklopljenih između INTERPOL-a i drugih međunarodnih organizacija vidi: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/Cooperation-agreements> (23. 2. 2014.).

⁶⁵ Vidi: <https://secure.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution/hqagreement/Default.asp> (23. 2. 2014.)

⁶⁶ Vidi npr. članak 3. Ustava iz 1946. Za tekst INTERPOL-ovih Ustava iz 1923., 1939. i 1946. vidi: Rutsel Silvestre, *op. cit.*, (bilj. 46), str. 203-210.

INTERPOL je uživao posebni savjetodavni status (*special consultative status*) pri Ekonomskom i socijalnom vijeću, koji je sukladno članku 71. Povelje Ujedinjenih naroda, kao i u skladu s rezolucijama Ekonomskog i socijalnog vijeća 288 B(X) i 1296(XLIV), bio predviđen za međunarodne nevladine organizacije. To je i bilo i logično, s obzirom da su spomenute rezolucije kao glavni kriterij za određenjem neke organizacije kao nevladine uzimale osnivanja putem međuvladinog sporazuma, određivši međunarodnu nevladinu organizaciju kao "međunarodnu organizaciju koja nije osnovana međuvladinim sporazumom".⁶⁷ Međutim, do promjene pravnog položaja INTERPOL-a u Ekonomskom i socijalnom vijeću dolazi kao posljedica usvajanja novog Ustava INTERPOL-a iz 1956. kojim je napravljena već spomenuta transformacija iz međunarodne nevladine u transvladinu organizaciju. Nastale promjene Ekonomsko i socijalno vijeće nije moglo negirati te je pokrenulo postupak za promjenom dotad postojećeg savjetodavnog statusa INTERPOL-a. Vijeće je tako Rezolucijom 1579(L) iz 1971. odobrilo specijalni sporazum o suradnji između Ujedinjenih naroda i INTERPOL-a kojim je dotadašnji položaj INTERPOL-a, predviđen za međunarodne nevladine organizacije, promijenjen u položaj predviđen za međuvladine organizacije pri Ujedinjenim narodima.⁶⁸ Uzrok tome je javnopravni karakter članstva INTERPOL-a koji ga razlikuje od međunarodnih nevladinih organizacija te približava međuvladinim organizacijama. S obzirom da Ujedinjeni narodi ne poznaju transvladine organizacije kao zasebnu vrstu međunarodnih organizacija, najprikladnije rješenje je bilo INTERPOL-u osigurati položaj predviđen za međuvladine organizacije. Donošenjem pravila postupaka (*rules of procedure*) Ekonomskog i socijalnog vijeća 1975., odnosno pravila 79. kojim se predviđa sudjelovanje međuvladinih organizacija u radu Vijeća stvoreni su i formalni uvjeti za službenu promjenu položaja INTERPOL-a.⁶⁹ To je i učinjeno iste godine putem odluke 109(LIX) Ekonomskog i socijalnog vijeća kojom je INTERPOL na temelju pravila 79. određen za sudjelovanje u radu Vijeća.⁷⁰ Ured za pravne poslove (*The Office of Legal Affairs*) Ujedinjenih naroda podržao je navedene odluke Ekonomskog i socijalnog vijeća smatrajući kako trenutne "ustavne" odredbe INTERPOL-a u potpunosti opravdavaju odluke Vijeća da INTERPOL smatra međuvladinom organizacijom.⁷¹ Konačno, INTERPOL je 1996. rezolucijom 51/1 Opće skupštine Ujedinjenih naroda pozvan da kao međuvladina organizacija sudjeluje u statusu promatrača u sjednicama i radu Opće skupštine.⁷²

⁶⁷ Vidi: E/Res./1996/31, 25 July 1996, Part I, para. 12.

⁶⁸ Vidi: E/Res./1971/1579(L), 20 May 1971.

⁶⁹ Vidi: E/Res./1975/1949(LVIII), 8 May 1975.

⁷⁰ Vidi: Economic and Social Council, Official Records, Fifty-ninth session, 2-31 July 1975, Resolutions and Decisions, Supplement No. 1. (E/5740), str. 4.

⁷¹ "In the light of this possibility of an international organization acquiring intergovernmental status through changes to its existing constitution (which, incidentally, may be considered an international agreement in simplified form), it may be considered that the present constitutional provisions of INTERPOL fully justify the decisions of the Economic and Social Council to consider INTERPOL as an intergovernmental, rather than a non-governmental, organization." Vidi: Status of the International Criminal Police Organization (INTERPOL) with the United Nations, *United Nations Juridical Yearbook*, sv. 2, 1982, str. 4.

⁷² Vidi: A/Res./51/1 od 15. listopada 1996; za popis međuvladinih organizacija koje prema podacima iz 2010. uživaju status promatrača u Općoj skupštini vidi: http://www.un.org/esa/dsd/dsd/dsd_pdfs/ECOSOC_IGOs.pdf (24. 2. 2014.)

Zanimljivo je istaknuti i presudu Upravnog suda ILO-a, organa specijalizirane ustanove Ujedinjenih naroda, u kojoj se INTERPOL također označuje kao međuvladina organizacija.⁷³ Slične primjere nalazimo i kod drugih specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda. Tako možemo izdvojiti Svjetsku organizaciju za intelektualno vlasništvo (WIPO), čija je Opća skupština 1999. odobrila INTERPOL-u da kao međuvladina organizacija sudjeluje u statusu promatrača na njenim zasjedanjima,⁷⁴ dok Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo (ICAO) na popis međuvladinih organizacija koje mogu biti pozvane da sudjeluju u radu ICAO-a uvrštava i INTERPOL.⁷⁵ Slično i Konferencija za trgovinu i razvoj Ujedinjenih naroda (UNCTAD), jedna od organizacija osnovanih u okviru Ujedinjenih naroda, na popis međuvladinih organizacija, odnosno međuvladinih tijela (*intergovernmental bodies*) koji sudjeluju u njenom radu uvrštava i INTERPOL.⁷⁶ Status međuvladine organizacije INTERPOL uživa i kod drugih međuvladinih organizacija izvan sustava Ujedinjenih naroda, pa tako Organizacija američkih država (OAS) u Sporazumu o suradnji sklopljenim s INTERPOL-om, potonjeg izričito označuje kao "javnu međunarodnu organizaciju".⁷⁷ Pojedine pak države putem vlastitog zakonodavstva priznaju INTERPOL kao međuvladinu organizaciju. Sjedinjene Države tako su 1983. putem Izvršne naredbe 12425 američkog predsjednika Reagana označile INTERPOL kao "javnu međunarodnu organizaciju" ovlaštenu da uživa privilegije, izuzeća i imunitete dodijeljene joj Aktom o imunitetima međunarodnih organizacija.⁷⁸ Usprkos činjenici što prethodno spomenuti slučajevi priznanja INTERPOL-a kao međuvladine organizacije od strane država i drugih međuvladinih organizacija imaju tek deklaratorni karakter, oni su u skladu s našim određenjem INTERPOL-a kao transvladine organizacije. Naime, kao što smo rekli, upravo je javnopravni karakter članstva to što razlikuje INTERPOL od međunarodnih nevladinih organizacija te približava međuvladinim organizacijama, a s obzirom da se pojam transvladine organizacije tek rijetko koristi u međunarodnoj praksi, kao i doktrini, INTERPOL se najčešće označava kao međuvladina organizacija.

4. Zaključak

Tijekom stoljeća razvoj međunarodnih odnosa bio je determiniran potrebama međunarodne zajednice u danom vremenu. Rezultat tih potreba bila je i proliferacija sudionika međunarodnih odnosa koja je, međuostalim, rezultirala i pojavom međunarodnih organizacija. Upravo stoga, međunarodnopravna doktrina je, uzimajući kao primarni kriterij članstvo, klasificirala međunarodne organizacije na dvije vrste – međunarodne (međuvladine) i međunarodne nevladine organizacije. Sukladnoj toj podjeli, "međuvladinim" se smatraju organizacije koje u svome članstvu okupljaju javnopravne subjekte međunarodnog prava poput

⁷³ Vidi: ILOAT Judgment No. 1080 of 29 January 1991, str. 7.

⁷⁴ Vidi: Assemblies of the Member States of WIPO, Thirty-Fourth Series of Meetings, Geneva, September 20 to 29, 1999 (A/34/10 Rev.), str. 2.

⁷⁵ Vidi: ICAO, 48th ICAO Familiarization Course, str. 2, dostupno i na: http://www.icao.int/icao/en/osg/epo/fam/48/summaries_en.pdf (24. 2. 2014.)

⁷⁶ Vidi: http://unctad.org/en/Docs/tdigolistd8_en.pdf (24. 2. 2014.)

⁷⁷ "Recognizing that INTERPOL, represented by its General Secretariat in Lyon, France, is a public international organization." Za tekst Sporazuma o suradnji između INTERPOL-a i Organizacije američkih država vidi: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/International-Cooperation-Agreements> (24. 2. 2014.)

⁷⁸ Za tekst Izvršne naredbe 12425 vidi: *supra*, bilj. 59.

država, drugih međuvladinih organizacija, Svete Stolice, područja s posebnim položajem, nesamoupravnih područja, dok se "nevladinim" smatraju organizacije koje u svome članstvu okupljaju članove iz tzv. "privatnog (nevladinog) sektora" poput pojedinaca, nevladinih udruga i drugih međunarodnih nevladinih organizacija.

Pa ipak, spomenuta klasifikacija međunarodnih organizama ne odgovara stvarnosti međunarodnoga života budući da na međunarodnoj pozornici egzistiraju i organizacije čije se članstvo sastoji od javnopravnih subjekata unutarnjeg prava. Pregled strukture članstva Interparlamentarne unije i INTERPOL-a pokazao nam je da se ono sastoji isključivo od organa središnje državne vlasti – parlamenata i ministarstava. S obzirom da spomenuti subjekti izvršavaju pojedine tipično državne funkcije – izvršne, zakonodavne i sudske, te da se prilikom stupanja u pravne odnose s javnopravnim subjektima unutarnjeg prava drugih država ili pak javnopravnim subjektima međunarodnog prava ne nalaze pod izravnom kontrolom organa vanjskog zastupanja vlada svojih država, Interparlamentarnu uniju i INTERPOL smo odredili kao transvladine organizacije. S druge pak strane, članstvo transvladinih organizacija nam pomaže u njihovom razgraničenju od drugih međunarodnih organizama. Pa tako, transvladine organizacije ne posjeduju konstitutivni element međuvladinih organizacija – članstvo sastavljeno od javnopravnih subjekata međunarodnog prava. Također, transvladine organizacije ne posjeduju konstitutivni element međunarodnih nevladinih organizacija – članstvo sastavljeno od subjekata iz tzv. "privatnog (nevladinog) sektora". Upravo stoga, s obzirom da je upravo članstvo ono koje određuje prirodu svake organizacije, možemo zaključiti da su zahvaljujući svome članstvu, sastavljenome od organa središnje državne vlasti transvladine organizacije "zaslužile" da budu smatrane zasebnom vrstom međunarodnih organizama, različitom od drugih vrsta, poput primjerice međuvladinih organizacija ili pak međunarodnih nevladinih organizacija. U protivnom, transvladine organizacije će nastaviti živjeti u neodređenom položaju, te će ovisno o pojedinim shvaćanjima biti svrstane pod pojam međuvladine organizacije ili pak pod pojam međunarodne nevladine organizacije.

Summary

TRANS-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS – A NEW KIND OF INTERNATIONAL ORGANISMS

The development of the contemporary international relations has resulted in a proliferation of international organisms, wherein there has been the emergence of new species, such as transgovernmental organizations. Nevertheless, in the international legal doctrine still prevails a view that represents the dichotomy of international organisms to international (intergovernmental) organizations and international non-governmental organizations. The purpose of this paper is to prove the existence of a new kind of international organisms - transgovernmental organizations, and thus point to the "unjustified" mentioned dichotomy. The paper analyzes two transgovernmental organizations - INTERPOL and the Inter-Parliamentary Union, through which attempts to specify the nature of the transgovernmental organizations and accomplish their delimitation from the intergovernmental and international non-governmental organizations.

Keywords: *international organisms, transgovernmental organizations, Inter-Parliamentary Union, INTERPOL.*