

ODGOVORNOST MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA, S POSEBNIM OSVRTOM NA VIŠESTRUKU PRIPISIVOST TE ODGOVORNOST DRŽAVA ZA ČINE MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

*Prof. dr. sc. Maja Seršić**

UDK: 341.12:347.511

341.176:347.511

347.512:347.193

DOI: 10.3935/zpfz.72.12.11

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2021.

Odgovornost međunarodnih organizacija za međunarodno protupravne čine privukla je veliku pozornost doktrine i prakse posljednjih godina, otkad je Komisija za međunarodno pravo UN-a izradila Nacrt članaka o toj materiji. U radu razmatramo osnovna rješenja Nacrta, a posebnu pozornost posvećujemo slučajevima višestruke pripisivosti te odgovornosti država za međunarodno protupravne čine međunarodne organizacije.

Ključne riječi: odgovornost međunarodnih organizacija, višestruka pripisivost, odgovornost država za međunarodno protupravne čine međunarodnih organizacija

* Dr. sc. Maja Seršić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Ćirilometodska 4, 10000 Zagreb; maja.sersic@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/000-0003-3530-9086

1. UVOD

Zasebnu pravnu osobnost međunarodnih organizacija, različitu od njihovih država članica, potvrdio je Međunarodni sud još 1949.¹ Time je potvrđeno i da su međunarodne organizacije odgovorne za svoje protupravne čine. No, doktrina nije pitanju odgovornosti posvećivala puno pažnje, već se usredotočila na pitanje subjektiviteta međunarodnih organizacija, odnosa prema državama članicama i nečlanicama, pravnoj prirodi njihovih odluka i sl.² Pitanjem međunarodnopravne odgovornosti međunarodnih organizacija nije se dugo bavilo ni središnje tijelo UN-a zaduženo za kodifikaciju i progresivni razvoj međunarodnog prava, pomoćni organ Opće skupštine UN-a, Komisija za međunarodno pravo, koja je zaslužna za kodifikaciju temeljnih materija međunarodnog prava, od prava međunarodnih ugovora, diplomatskog prava, prava mora, prava oružanih sukoba, sukcesije itd. Razlog je vjerojatno bio nedostatak relevantne prakse, prvenstveno zbog nedostatka foruma koji bi bili nadležni za sporove s međunarodnim organizacijama i između njih.

Inicijativa za izradu tih pravila došla je nakon što je Komisija za međunarodno pravo 2001. god. pripremila Nacrt članka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine,³ kad je odlučeno da se Komisija počne baviti i međunarodnopravnom odgovornošću međunarodnih organizacija. To je provedeno u djelo te je 2011. Komisija izradila Nacrt članka o odgovornosti međunarodnih organizacija.⁴

Novi Nacrt preuzeo je mnoge odredbe i rješenja iz članka o odgovornosti država za međunarodnopravne čine i prilagodio ih specifičnostima međunarodnih organizacija. Taj *mutatis mutandis* pristup,⁵ kako ga, pomalo ironično, nazi-

¹ V. Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda u slučaju reparacija za štetu pretrpljenu u službi UN-a (tzv. slučaj Bernadotte), v. *International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders* (dalje: *ICJ Reports*), 1949., str. 182.

² U našoj međunarodnopravnoj literaturi posebno se ističe monografija Lapaš, D., *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb, 2008.

³ V. Nacrt članka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine u *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April – 1 June, 2 July – 10 August 2001, General Assembly, Official Records, Fifty-six session, Supplement No.10 (A/56/10)*, str. 26. Za tekst članka s komentarom v. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries - 2001* (un.org).

⁴ *Yearbook of International Law Commission*, 2011., sv. 2, dio drugi; v. i Komentar članka o odgovornosti međunarodnih organizacija (dalje: Komentar), na https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf.

⁵ Scovazzi, V. T., *Within and Beyond Mutatis Mutandis*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston,

vaju pojedini autori, pokazao je uspješne rezultate i iako članci Nacrta iz 2011. nisu još postali dijelom običajnog prava kao njihovi uzori iz 2001., razvoj, čini se, ide u tom smjeru.

U nastavku teksta prikazujemo osnovne odredbe članka o odgovornosti međunarodnih organizacija i rješenja koja je Komisija za međunarodno pravo pronašla u ovoj nimalo jednostavnoj materiji. Posebnu pozornost posvećujemo slučajevima višestruke pripisivosti te odgovornosti država za protupravne čine međunarodnih organizacija.

2. ODGOVORNOST MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA – OSNOVNI ELEMENTI I ISKLJUČENJE PROTUPRAVNOSTI

Nacrt definira međunarodnu organizaciju kao organizaciju osnovanu međunarodnim ugovorom ili drugim instrumentom uređenim međunarodnim pravom, koja ima svoju vlastitu međunarodnopravnu osobnost. Posebno se u Nacrtu ističe da članstvo međunarodnih organizacija na koje se primjenjuju odredbe Nacrta može uključivati, uz države, i druge entitete.⁶

Kao osnivački akti međunarodnih organizacija, uz međunarodne ugovore, navode se i drugi instrumenti uređeni međunarodnim pravom, kako bi bile obuhvaćene i međunarodne organizacije ustanovljene drugim instrumentima, kao što su npr. rezolucije ili akti međunarodnih konferencija kojima se ponekad osnivaju međunarodne organizacije.

Treba istaknuti i odredbu čl. 2. (b) Nacrta prema kojoj „pravila organizacije“ znače, posebice, osnivačke instrumente, odluke, rezolucije i druge akte međunarodne organizacije usvojene u skladu s tim instrumentima i ustanovljenom praksom organizacije.⁷

2013., str. 121 *et seq.*

⁶ Čl. 2. „For the purposes of the present draft articles,
a) „international organization“ means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities; ...“

Iz ove definicije proizlazi da se Nacrt ne odnosi na one međunarodne organizacije kojima su članovi isključivo međunarodne organizacije.

⁷ „„Rules of the organization“ means, in particular, the constituent instruments, decisions, resolutions and other acts of the international organization adopted in accordance with those instruments, and established practice of the organization; ...“, čl. 2. (b).

Kao i kod odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, dva su elementa međunarodno protupravnog čina međunarodne organizacije: njezino djelovanje koje čini povredu međunarodne obveze i pripisivost te povrede međunarodnoj organizaciji.⁸

Krivnja i šteta nisu konstitutivni elementi protupravnog čina odnosno opće pretpostavke odgovornosti predviđene „sekundarnim“ pravilima o odgovornosti koja se primjenjuju na sve povrede međunarodnih obveza. No, zahtjev za krivnjom ili štetom kao uvjetima odgovornosti može se pojaviti ako tako predviđa određeno „primarno“ pravilo, kao što je to i kod odgovornosti država za međunarodno protupravne čine.⁹

2.1. Povreda međunarodne obveze

Povreda međunarodne obveze sastoji se u neslaganju aktualnog ponašanja subjekta međunarodnog prava s ponašanjem koje zahtijeva određena međunarodna obveza.

Pritom nije važan izvor međunarodne obveze – to može biti ugovorna odredba, pravilo međunarodnog običajnog prava, opće načelo prava ili jednostrani akt,¹⁰ jer u međunarodnom pravu nema podjele na ugovornu i izvanugovornu odgovornost, nego postoji jedinstveni opći sustav odgovornosti subjekata međunarodnog prava.

Ponašanje koje jest povreda može biti čin ili propust ili njihova kombinacija. Nije važan ni predmet (sadržaj) povrijeđene obveze.

Mnoge obveze proisteći će za međunarodnu organizaciju iz spomenutih „pravila organizacije“ definiranih u čl. 2. (b) (*supra*). Iako se čini suvišnim naglašavati da su obveze koje proistječu iz osnivačkih instrumenata ili drugih obveznih akata kojima se ustanovljuju organizacije uistinu međunarodne obveze,

⁸ V. čl. 2. Nacrta članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine iz 2001., *op. cit.* u bilj. 3, i čl. 4. Nacrta o odgovornosti međunarodnih organizacija iz 2011., *op. cit.* u bilj. 4.

⁹ Više o krivnji i šteti kao elementima međunarodno protupravnog čina v. Seršić, M., *Međunarodnopravna odgovornost države*, Zagreb, 2007., str. 21 *et seq.* V. i Seršić, M., *Due Diligence: Fault-based Responsibility or Autonomous Standard*, u: Wolfrum, R.; Seršić, M.; Šošić, T. M. (ur.), *Liber amicorum Budislav Vukas, Contemporary Developments in International Law*, Leiden, 2016., str. 151 – 170.

¹⁰ Međunarodni sud je 1980. u savjetodavnom mišljenju o tumačenju sporazuma od 25. ožujka 1951. između Svjetske zdravstvene organizacije i Egipta naglasio da međunarodne obveze za međunarodnu organizaciju nastaju prema općim pravilima međunarodnog prava, prema njezinim ustavnim aktima ili iz međunarodnih ugovora kojima je stranka, v. *ICJ Reports* 1980., str. 89 – 90, para. 37.

zbog praktičnog značenja takvih obveza nastalih iz „pravila organizacije“ autori Nacrta smatrali su korisnim ukloniti svaku sumnju da su povrede takvih obveza također „pokrivene“ Nacrtom. Otuda formulacija st. 2. članka 10. Nacrta koji posebno naglašava da povredu međunarodne obveze čine i one koje za međunarodnu organizaciju mogu nastati prema njezinim članovima po pravilima te organizacije.¹¹ Time je pokriven dio – i to najveći dio – obveza koje nastaju iz „pravila organizacije“. Međutim, nije isključeno da i druge obveze iz tog izvora budu međunarodne obveze.

No, postavlja se pitanje mogu li se doista baš sve obveze koje proistječu iz „pravila organizacije“ smatrati međunarodnim obvezama. Naime, pravna narav dijela tih pravila nije sasvim nesporna, osobito onih koja nastanu nakon usvajanja osnivačkog akta. Doktrina je oko tog pitanja podijeljena: dok ih neki autori smatraju dijelom međunarodnog prava, drugi ističu da interno pravo organizacije, koje nastane nakon što je ona osnovana međunarodnim aktom, više nije međunarodno pravo,¹² s iznimkom usko integriranih međunarodnih organizacija, kao što je Europska unija.¹³ Iako smatramo da je kod povreda „pravila organizacije“ u pravilu riječ o međunarodnim obvezama (osim, naravno, nekih administrativnih odluka), čini nam se da se univerzalan odgovor glede statusa pojedinih pravila ipak ne može dati unaprijed, nego će ovisiti o sadržaju samog pravila te ostalim okolnostima pojedinačnih slučajeva.¹⁴

¹¹ „Paragraph 1 includes the breach of an international obligation that may arise for an international organization towards its members under the rules of the organization.“, čl. 10. st. 2. Nacrta.

¹² V. npr. Ahlborn, Ch., *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, *International Organizations Law Review*, sv. 8, br. 2, 2011., str. 397 – 482, koja čvrsto stoji na stanovištu da interno pravo organizacije, koje nastane nakon što je ona osnovana međunarodnim aktom, više nije međunarodno pravo. Za suprotno stanovište v. npr. Pellet, A., *International Organizations are Definitely not States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 41 *et seq.*

¹³ Takvom gledištu pridonijela je praksa Europskog suda, koji je još od vremena Europske zajednice (v. npr. presudu u slučaju *Costa v. E.N.E.L.* 1964.), inzistira da je osnivačkim ugovorima stvorena organizacija koja ima svoj posebni i nezavisni pravni sustav, v. *European Court Reports*, 1964., str. 593. U početku diskretnije, a poslije otvoreno, Sud ističe da je pravo EU-a potpuno neovisno o međunarodnom pravu, što je, po našem mišljenju, neodrživo stajalište. Uzmimo samo kao primjer međunarodne ugovore kojima su stranke, uz članice EU-a i druge države koje to nisu. V. više Seršić, M., *Odnos prava Europske unije i međunarodnog prava*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 55, br. 5, 2005., str. 1201 – 1220. V. i *id.*, *Pravo Europske zajednice – self contained režim?*, *Adrias*, sv. 12, 2005., str. 69 *et seq.*

¹⁴ Pitanje međunarodnopravne prirode akta organizacije razmatrao je Međunarod-

Obveze koje propisuju međunarodna pravila međusobno se znatno razlikuju u pogledu uvjeta pod kojima mogu biti povrijeđene i glede značajki čina kojima su povrijeđene. Neke su obveze toliko značajne da njihova povreda dira u same temelje međunarodne zajednice. Međunarodne se obveze razlikuju i u pogledu načina i sredstava kako ih i čime međunarodni subjekti trebaju ispuniti. Tako neke obveze zahtijevaju od međunarodnih subjekata da djeluju na određeni način ili se od određenog djelovanja suzdrže, a neke traže postizanje određene situacije ili rezultata, ostavljajući međunarodnom subjektu izbor koje će načine i sredstva pri tome primijeniti. Razlikovanje navedenih obveza može pomoći u određivanju momenta u kojem je došlo do povrede te time pomoći pri utvrđivanju odgovornosti subjekta međunarodnog prava.¹⁵

Treba spomenuti da neki autori upozoravaju na brojna dodatna pravna i praktična pitanja koja treba razjasniti da se na odgovarajući način uredi odgovornost međunarodnih organizacija. Pri tome neki propitkuju i osnovne pojmove za koje smatraju da ih treba posebno definirati kad je riječ o međunarodnim organizacijama jer smatraju da imaju različit sadržaj od istih pojmova kad je riječ o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine. Tako Klabbers, jedan od vodećih autora upravo glede materije međunarodnih organizacija, posebno ističe potrebu da se preciznije odredi sadržaj, opseg i doseg pojma *propusta međunarodne organizacije*, za koji smatra da nije dorečen u Nacrtu, naglašavajući da postoji relativno malo primarnih pravila koja precizno predviđaju obveze međunarodnih organizacija, prvenstveno stoga jer ne postoji velik broj ugovora kojima su stranke.¹⁶ Stoga Klabbers ističe da bi osnovu odgovornosti za propuste međunarodnih organizacija trebalo tražiti prvenstveno u samom mandatu međunarodne organizacije, koji joj je dodijeljen. To bi omogućilo,

ni sud 2010. u Savjetodavnom mišljenju o usklađenosti s međunarodnim pravom jednostrane deklaracije o nezavisnosti Kosova, *v. ICJ Reports 2010*, str. 403, v. i 141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf (icj-cij.org). Pri odlučivanju Sud je morao razmotriti pravnu prirodu Ustavnog okvira koji je usvojio posebni predstavnik glavnog tajnika UN-a, na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti br. 1244 iz 1999. Sud je zaključio da se obveznost i međunarodnopravni karakter Ustavnog okvira temelji na navedenoj rezoluciji Vijeća sigurnosti. *V. ibid*, para. 88.

¹⁵ Glede pojmova i sadržaja produženih i sastavljenih protupravnih čina koji su identični u Nacrtu članka o međunarodno protupravnim činima država, glede razjašnjavanja sadržaja i dosega čl. 12. i 13. Nacrta upućujemo na analizu u Seršić, *op. cit.* u bilj. 9, str. 16 *et seq.*

¹⁶ *V. npr. Klabbers, J., Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act*, *European Journal of International Law*, sv. 28, br. 4, 2017, str. 1133 – 1161, v. str. 1134 – 1135, 1136 – 1137. Autor već uvodno ističe da ga na ovo preispitivanje potiču propuštanja UN-a da intervenira u slučajevima genocida u Ruandi i Srebrenici.

smatra Klabbers, da se međunarodna organizacija pozove na odgovornost zbog propusta da postupi u skladu s mandatom, bez potrebe izravnog pozivanja na točno određenu pojedinačnu obvezu.¹⁷ Takav nam je prijedlog razumljiviji ako imamo na umu da Klabbers iznosi svoje prijedloge imajući u vidu prvenstveno UN i slučajeve kad je izostala pravovremena reakcija na terenu, što je imalo tragične posljedice.¹⁸

2.2. Pripisivost

U pogledu drugog konstitutivnog elementa protupravnog čina, pripisivosti, jasno je da se međunarodnoj organizaciji po međunarodnom pravu mogu pripisati samo djela njezinih organa ili agenata, čije su funkcije određene pravilima organizacije.¹⁹

Ultra vires djelovanje organa ili agenta međunarodne organizacije, tj. djelovanje izvan okvira ovlasti ili suprotno instrukcijama, ako organ ili agent djeluju u službenom svojstvu i u okvirima općih funkcija te organizacije, pripisuje se međunarodnoj organizaciji i dovodi do međunarodnopravne odgovornosti. To je u interesu jasnoće i sigurnosti u međunarodnim odnosima. Stoga je to pravilo usvojila i Komisija za međunarodno pravo.²⁰ Navedena odredba odnosi se na pripisivost i ne prejudicira odgovor na pitanje je li djelovanje *ultra vires* valjano po internim pravilima organizacije. Čak i kad bi se to djelovanje smatralo nevaljanim, postojala bi odgovornost međunarodne organizacije radi zaštite prava trećih.

I djelovanje koje se inače ne bi moglo pripisati međunarodnoj organizaciji smatrat će se činom te međunarodne organizacije po međunarodnom pravu ako i u mjeri u kojoj ta međunarodna organizacija priznaje i prihvaća to djelovanje kao svoje (čl. 9.).

Iako je to relativno rijetko u praksi, nije isključena dvostruka ili višestruka pripisivost, naime pripisivost nekog čina međunarodnoj organizaciji ne isklju-

¹⁷ V. *ibid.*, str. 1136 – 1137 *et seq.*

¹⁸ *Ibid.*, str. 1139 *et seq.*

¹⁹ Nacrt definira *organ međunarodne organizacije* kao svaku osobu ili entitet koji ima takav status prema pravilima organizacije, a *agenta međunarodne organizacije* kao dužnosnika ili drugu osobu ili entitet, različit od organa, kojem je organizacija povjerila izvršenje ili pomoć u izvršenju neke od svojih funkcija i putem kojeg organizacija djeluje, čl. 2. c i d te čl. 6. st. 1. Nacrta.

²⁰ Čl. 8. Nacrta određuje: „Djelovanje organa ili agenta smatrat će se činom međunarodne organizacije po međunarodnom pravu ako organ ili agent djeluju u službenom svojstvu i u okvirima općih funkcija te organizacije, čak ako djelovanje prelazi okvire ovlasti odnosnog organa ili agenta ili je suprotno instrukcijama.“

čuje i mogućnost da se taj isti čin pripiše istovremeno i državi ili nekoj drugoj međunarodnoj organizaciji. Pod 2. *infra* bavimo se ostalim slučajevima višestruke pripisivosti, a na ovom mjestu osvrnuli bismo se na specifičan slučaj kad međunarodnoj organizaciji država ili druga međunarodna organizacija stave na raspolaganje neki svoj organ ili agenta. Prema članku 7. Nacrta njihovo djelovanje smatra se djelovanjem organizacije kojoj su ustupljeni ako ona obavlja efektivnu kontrolu nad tim djelovanjem.

Međunarodna organizacija može zaključiti ugovor s državom ili drugom međunarodnom organizacijom koje joj stavljaju na raspolaganje svoj organ ili agenta i sporazumjeti se tko će od njih biti odgovoran za protupravni čin tog organa ili agenta. Naravno, takvi i slični sporazumi ne diraju prava trećih prema državi ili međunarodnoj organizaciji koji su odgovorni prema općim pravilima.

Pitanje pripisivosti UN-a određenog djelovanja mirovnih operacija (popularno nazvanih Plavim šljemovima) posebno je osjetljivo i stoga je bilo predmet brojnih diskusija u Komisiji za međunarodno pravo, ali i ključno pitanje u mnogim sudskim i arbitražnim postupcima. Naime, nacionalni kontingenti ostaju organi države koja ih je privremeno ustupila, ona određuje i zapovjednike, a svoje funkcije obavljaju na osnovi mandata Vijeća sigurnosti UN-a²¹ za svaku pojedinu misiju i smatraju se pomoćnim organom Vijeća sigurnosti UN-a.

Ako ugovorom između države koja stavlja na raspolaganje svoje snage i UN-a nije regulirano pitanje odgovornosti, primjenjuje se prema općem međunarodnom pravu test efektivne kontrole. I Nacrt kao kriterij za pripisivanje određenog djelovanja međunarodnoj organizaciji u čl. 7. Nacrta navodi efektivnu kontrolu nad djelovanjem organa ili agenta koji su međunarodnoj organizaciji stavljeni na raspolaganje. Tim se kriterijem vodio i UN u nekoliko slučajeva kad je bila riječ o djelovanju mirovnih operacija te nije preuzeo odgovornost kad su se snage na terenu prije izvršenja zadataka obraćale svojim nacionalnim organima te zapovjednici UN-a zapravo nisu imali kontrolu, iako je operacija formalno bila pod zastavom UN-a.²²

Europski sud za ljudska prava, vjerojatno imajući u vidu interese oštećenika i zahtjevnost standarda efektivne kontrole, u više je slučajeva, polazeći od

²¹ Ili iznimno, na preporuku Opće skupštine, kad je riječ o snagama država članica UN-a koje one dobrovoljno stavljaju na raspolaganje na osnovi rezolucije Opće skupštine 377 (V) od 3. studenoga 1950. (rezolucija *Uniting for Peace*).

²² V. npr. izvješće Povjerenstva povodom oružanih napada na osoblje misije UN-a u Somaliji (UNISOM) United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II) - Report of the Commission of Inquiry Established Pursuant to Security Council Resolution 885 to Investigate 5 June 1993 Armed Attacks on UNOSOM II Personnel – UNARMS.

toga da je prisutnost i djelovanje mirovnih operacija na terenu zasnovano na rezoluciji Vijeća sigurnosti UN-a usvojenoj u okviru Glave VII Povelje UN-a, odgovornost za protupravno djelovanje pripisivao UN-u. Prve takve odluke donesene su u slučajevima *Behrami* i *Saramati* 2007. god.²³ U prvonavedenom slučaju Sud je odgovornim smatrao UNMIK (UN Mission in Kosovo) kao pomoćni organ Vijeća sigurnosti UN-a, a u drugom je slučaju Sud odgovornim smatrao KFOR (Kosovo Force) koji je djelovao pod vodstvom NATO-a, a na temelju rezolucije 1244 Vijeća sigurnosti.²⁴ Ono što je značajno i zbog čega su presude odjeknule u stručnoj javnosti jest uvođenje od strane Suda novog kriterija pripisivosti, naime ultimativne vlasti i kontrole (engl. *ultimate authority and control*, franc. *autorité et contrôle ultimes*), standardu kojim je Sud potpuno odstupio od, u međunarodnom pravu etabliranog, testa efektivne kontrole zbog čega je naišao na brojne kritike u doktrini.²⁵ Time je, isticalo se, omogućeno da Sud isključi odgovornost države stranke, a ako međunarodna organizacija nije stranka Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, kao što je to slučaj s UN-om,²⁶ Sud nije nadležan odlučivati o odgovornosti te

²³ U slučaju *Behrami and Behrami v. France* (Application No.71412/01) jedan dječak je poginuo, a drugi ozbiljno ranjen nakon što su našli neeksplozirane bombe bačene od snaga NATO-a pri bombardiranju 1999. Civilnu upravu obavljao je UNMIK, misija na Kosovu poslana od Vijeća sigurnosti UN-a, a snage KFOR-a vodio je NATO. Čišćenje terena od eksplozivnih naprava bilo je u ovlasti UNMIK-a. U slučaju *Saramati v. France, Germany and Norway* (Application No.78166/019, Grand Chambre Decision, 2 May 2007) osoba je zadržana od KFOR-a kao sigurnosna prijetnja, a KFOR je djelovao na osnovi rezolucije 1244, kao međunarodna snaga stavljena na raspolaganje UN-u.

²⁴ V. detaljnu analizu navedenih slučajeva u Buchan, R., *UN Keeping Operations: when can unlawful acts committed by peacekeeping forces be attributed to the UN?*, Legal Studies, sv. 32, br. 2, 2012., str. 290 – 293 *et seq.*; Rusan Novokmet, R., *U potrazi za značenjem standarda efektivne kontrole u mirovnim operacijama pod okriljem UN*, Pravni vjesnik, sv. 34, br. 3-4, 2018., str. 91 – 95.

²⁵ V. npr. Bell, C. A., *Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the Behrami and Saramati decision*, New York University Journal of International Law and Politics, sv. 42, br. 2, 2010., str. 501; Buchan, *op. cit.* u bilj. 24, str. 284 – 285, 290 – 293 *et seq.*; Larsen, K. M., *Attribution of conduct in peace operations: the 'ultimate authority and control' test*, European Journal of International Law, sv. 19, br. 3, 2008., str. 521 – 522; Milanović, M.; Papić, T., *As bad as it gets: the European Court of Human Rights's Behrami and Saramati decision and general international law*, International and Comparative Law Quarterly, sv. 58, 2009., str. 283 – 286; Rusan Novokmet, *op. cit.* u bilj. 24, str. 93 – 94; Šturma, P., *State Responsibility and the European Convention on Human Rights and the Fundamental Freedoms*, dostupno na: <https://rm.coe.int/the-issues-of-state-responsibility-before-the-ecthr/1680a05736>.

²⁶ Konvencija u čl. 59. st. 2. predviđa da samo EU može pristupiti Konvenciji.

organizacije.²⁷

Treba se na ovom mjestu kratko prisjetiti još jednog pokušaja da se zaobiđe zahtjevni standard efektivne kontrole koji se odnosi i na odgovornost država i koji traži da je država odnosno međunarodna organizacija imala efektivnu kontrolu nad vojnim ili paravojnim operacijama u tijeku kojih su povrede počinjene, što je redovno teško dokazivo. Riječ je Međunarodnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju (ICTY), koji je u drugostupanjskom postupku u slučaju *Tadić* smatrao da je u praksi država razvijen test sveukupne kontrole koji traži da je država organizirala, opskrbila i financirala oružane grupe (ne traži se i kontrola operacija u kojima su povrede počinjene) i da taj test treba primijeniti umjesto testa efektivne kontrole.²⁸ Kritike tog testa koji je uveo ICTY došle su ne samo iz dijela doktrine nego i od samog Međunarodnog suda koji je istaknuo da ICTY nije nadležan odlučivati o odgovornosti država,²⁹ a mi bismo dodali da test sveukupne kontrole nije niti dio običajnog prava, što je ICTY u navedenoj odluci pokušao dokazati. Kritika upućena odluci ICTY-ja u drugostupanjskom postupku u slučaju *Tadić* zbog odstupanja od standarda efektivne kontrole ponovljena je uglavnom i u pogledu presuda Europskog suda za ljudska prava u slučajevima *Behrami* i *Saramati*.³⁰

Europski sud za ljudska prava donekle je korigirao svoje stajalište u kasnijim presudama. U slučaju *Al-Jedda protiv Ujedinjenog Kraljevstva*³¹ Sud je 2011. potvr-

²⁷ Kasnije su uslijedile još neke presude Europskog suda za ljudska prava, s istim obrazloženjem, npr. *Berić i dr. protiv Bosne i Hercegovine* (Application No.36357/04) u kojoj je Sud, pozivajući se na svoje presude u slučajevima *Behrami* i *Saramati*, zaključio da djelovanje visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini treba pripisati također UN-u.

²⁸ *International Legal Materials* (dalje: *ILM*), sv. 38, br. 4, 1999., str. 1540 – 1546.

²⁹ Primjena Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore, *ICJ Reports 2007*, str. 43, v. para. 403. Međunarodni sud je ujedno rekao da navedeni test možda može biti primjeren za određivanje karaktera oružanog sukoba, naime za određivanje radi li se o međunarodnom ili nemeđunarodnom sukobu kako bi se izabralo mjerodavno pravo, ali svakako nije primjenjiv za prosuđivanje odgovornosti država, v. para. 404 – 406. Treba napomenuti da je manji dio doktrine pozdravio ovaj blaži test koji je uveo ICTY, a neki su ga autori prihvatili i kao standard pripisivosti za odgovornost međunarodnih organizacija, v. npr. Buchan, *op. cit.* u bilj. 24, str. 296 – 301.

³⁰ V. *supra*, bilj. 19.

³¹ V. Application No.27021/08. Bila je riječ o Iračaninu koga su zadržale britanske snage u Iraku pod sumnjom da je bio uključen u terorističke aktivnosti. Nakon što je ustanovio da je bila riječ o protupravnom činu, sud u UK (House of Lords) odlučio je da je čin pripisiv Ujedinjenom Kraljevstvu, a ne UN-u te obrazložio svoju odluku time da britanske snage nije poslalo Vijeće sigurnosti UN-a, niti je ono imalo nadzor nad britanskim snagama, kojima su povjerene neke funkcije koje UN nije mogao iz-

dio presudu Kuće lordova i stajalište da britanske snage nisu u Iraku obavljale ovlasti koje bi im bile delegirane od strane Vijeća sigurnosti UN-a te da su stoga protupravni čini pripisivi Ujedinjenom Kraljevstvu. Iako Sud nije odstupio od svog testa uvedenog u slučajevima *Behrami* i *Saramati*, zaključio je da oba testa, i onaj efektivne kontrole i ultimativne vlasti i kontrole moraju biti ispunjeni da bi se protupravni čin pripisao UN-u.³²

2.3. Okolnosti koje isključuju protupravnost

Ako postoje određene okolnosti, djelovanje koje je inače zabranjeno ne smatra se protupravnim. Djelovanje međunarodne organizacije u tim se slučajevima ne može karakterizirati protupravnim, jer zbog postojanja određenih okolnosti nedostaje objektivni element protupravnosti, tj. povreda međunarodne obveze.

U državnoj i međunarodnoj sudskoj praksi kristaliziralo se šest takvih okolnosti koje je Komisija preuzela i u Nacrt članaka o odgovornosti država za međunarodne protupravne čine, tako i u ovaj Nacrt. To su pristanak povrijeđenog, samoobrana, protumjere, viša sila, nevolja i stanje nužde.³³

No, čak i u slučaju postojanja neke od okolnosti koja isključuje protupravnost, djelovanje međunarodnog subjekta ne smije biti suprotno kogentnom pravilu. Protupravnost čina kojim se krši obveza koja proizlazi iz kogentnog pravila ne može se isključiti.

3. VIŠESTRUKA PRIPISIVOST

3.1. Odgovornost za zajedničko djelovanje

Nacrt ističe da će u slučaju da su za međunarodno protupravni čin odgovorne, uz međunarodnu organizaciju, jedna ili više država ili drugih međunarodnih organizacija, svaka od tih međunarodnih organizacija ili država moći će biti pozvana na odgovornost u vezi s tim činom. Dakle, svi oštećeni međunarodnopravni subjekti mogu poduzeti formalne mjere kojima mogu zahtijevati odgovornost svake međunarodne organizacije ili države koja je sudjelovala u počinjenju određenog međunarodno protupravnog čina (čl. 48. st. 1.).

vršavati. Vlada Ujedinjenog Kraljevstva obratila se zatim Europskom sudu za ljudska prava.

³² „The Court considers that the United Nations Security Council had neither effective control nor ultimate authority and control over the acts and omissions of troops within the Multi-National Force and that the applicant’s detention was not, therefore, attributable to the United Nations.“, *ibid.*, para. 84.

³³ V. više o navedenim okolnostima Seršić, *op. cit.* u bilj. 9, str. 39 – 49.

Kao slučajevi zajedničke odgovornosti navode se: potpora ili pomaganje državi ili drugoj međunarodnoj organizaciji u počinjenju protupravnog čina (čl. 14.), rukovođenje i upravljanje međunarodne organizacije počinjenjem protupravnog čina države ili druge međunarodne organizacije (čl. 15.) i namjerno prisiljavanje države ili druge međunarodne organizacije da poćini protupravni čin (čl. 16.).

U slučajevima kad međunarodna organizacija daje drugoj međunarodnoj organizaciji ili državi potporu ili joj pomaže kako bi joj olakšala poćinjenje protupravnog čina (npr. financiranje protupravne aktivnosti) primarno je odgovorna međunarodna organizacija ili država koja je poćinila protupravni čin, a međunarodna organizacija koja joj je pomagala ili pružala potporu odgovorna je samo u opsegu u kojem je njezino vlastito ponašanje prouzročilo međunarodni protupravni čin ili mu pridonijelo.

Nacrt ogranićava odgovornost za potporu ili pomaganje na tri načina:

- a) međunarodna organizacija koja pomaže mora znati da je djelovanje druge međunarodne organizacije ili države kojoj pomaže protupravno;
- b) potpora ili pomaganje moraju biti dani sa svrhom da olakšaju poćinjenje protupravnog čina;
- c) mora se raditi o potpori ili pomaganju u povredi obveze kojom je vezana i međunarodna organizacija koja pomaže.³⁴

Dok je međunarodna organizacija koja daje potporu ili pomoć radi poćinjenja protupravnog čina međunarodnopravno odgovorna samo u opsegu u kojem je dala potporu ili pomoć, međunarodna organizacija koja rukovodi i kontrolira drugu međunarodnu organizaciju ili državu u poćinjenju protupravnog čina odgovorna je za taj protupravni čin jer ga je u cijelosti kontrolirala i njime rukovodila (čl. 15.). Ona zapravo kontrolira i rukovodi djelovanjem koje je povreda međunarodne obveze.

Uvjeti koje čl. 15. postavlja za odgovornost „dominirajuće“ međunarodne organizacije jesu da ona zna da je djelovanje kojim rukovodi ili ga kontrolira protupravno te da djelovanje „zavisne“ države ili međunarodne organizacije predstavlja povredu obveze kojom je vezana i ta „zavisna“ država ili međunarodna organizacija.

Što se tiće odgovornosti „zavisne“ države ili druge međunarodne organizacije, sama činjenica da je bila rukovoćena da poćini protupravni čin ne predstavlja osnovu osloboćenja od odgovornosti. Naime, ako je djelovanje uključivalo

³⁴ Iz teksta čl. 14. proizlazi da se on odnosi na situacije u kojima je više subjekata odgovorno za jedan protupravni čin kojim je povrijećena nedjeljiva obveza. Je li obveza djeljiva ili ne moće biti važno pri pozivanju na odgovornost ili pri protumjerama.

povredu međunarodne obveze, ona je morala odbiti izvršenje, jer obrana da se radilo o naređenju dominantne međunarodne organizacije ne postoji ni u međunarodnom pravu. Naravno, okolnosti slučaja mogu upućivati i na to da „zavisna“ država ili druga međunarodna organizacija nije bila u mogućnosti drukčije reagirati.³⁵

Ako međunarodna organizacija, prema čl. 16., prisili drugu državu ili drugu međunarodnu organizaciju na protupravni čin, ona je odgovorna za taj čin ako bi i bez prisile to bio protupravni čin za „prisiljenu“ državu te ako je država upotrijebila prisilu znajući za okolnosti čina.

Prisila se tu ne odnosi samo na prijetnju ili uporabu sile suprotno Povelji UN-a, nego prisila može imati i druge oblike npr. ekonomski pritisak, koji nije protupravan. Nadalje, nije nužno da bi međunarodna organizacija, da je izravno djelovala, počinila protupravni čin. Ako bi postojao takav uvjet, a „prisiljena“ država ili međunarodna organizacija uspješno se pozove na prisilu kao okolnost za isključenje protupravnosti, tada ne bi bilo odgovorne osobe.³⁶

Činjenica da međunarodna organizacija ima zasebnu međunarodnopravnu osobnost od one svojih članica može isto potaknuti međunarodnu organizaciju da putem svojih članica postigne neki cilj koji sama ne bi mogla ostvariti, a da ne povrijedi neku svoju međunarodnopravnu obvezu. Imajući to u vidu, čl. 17. određuje da je međunarodna organizacija odgovorna ako je, s namjerom da zaobiđe neku svoju međunarodnu obvezu, donijela obvezujuću odluku za države članice ili ih ovlastila da počine čin koji bi bio međunarodno protupravan da ga je počinila sama međunarodna organizacija.³⁷ Ta se odredba primjenjuje bez obzira na to je li odnosni čin međunarodno protupravan za državu ili međunarodnu organizaciju na koje se navedena odluka ili ovlast odnose.

Što se tiče samih posljedica protupravnog čina, tj. prekida protupravnog čina i jamstva da se on neće ponoviti, oštećeni ih mogu tražiti od svake od odgovornih osoba (čl. 30.).³⁸

Nadalje, oštećeni međunarodnopravni subjekt ovlašten je prema čl. 48. st.

³⁵ Komentar..., *op. cit.* u bilj. 4, str. 68.

³⁶ Usp. Nollkaemper, A.; d'Aspremont, J.; Ahlborn, Ch.; Boutin, B.; Nedeski, N.; Plakokefalos, I., with coll. of Jacobs, D., *Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law*, *European Journal of International Law*, sv. 31, br. 1, 2020., str. 50.

³⁷ Postoji razlika između dviju situacija opisanih u čl. 17. st. 1. i st. 2. Naime, odgovornost međunarodne organizacije nastupa samim donošenjem obvezujuće odluke, a ovlast se mora i izvršiti.

³⁸ Glede posljedica protupravnih čina, v. Seršić, *op. cit.* u bilj. 9, str. 51 *et seq.* Naime, glede navedene materije nema bitne razlike između članaka koji se odnose na odgovornost države za protupravne čine i odgovornosti međunarodnih organizacija.

1. radi reparacije poduzeti formalne pravne korake protiv svakog od zajednički odgovornog međunarodnopravnog subjekta. Nacrt ne spominje jedinstvenu tužbu protiv svih suodgovornih, ali nema razloga zašto bi ona bila isključena ako je dopušta forum pred kojim se vodi spor.

Iako Nacrt ne govori ništa o protumjerama u slučaju više odgovornih osoba, on ih ne isključuje, pa možemo zaključiti da su načelno dopuštene ako udovoljavaju svim uvjetima navedenim u čl. 51. Pritom nam se čini da će najteže biti udovoljiti zahtjevu za proporcionalnošću, kako kod jedinstvenog protupravnog čina više međunarodnopravnih osoba, tako i kad do povrede dođe zbog više protupravnih čina različitih međunarodnopravnih osoba.³⁹

3.2. **Odgovornost država u vezi s djelovanjem međunarodne organizacije**

Uz zajedničku odgovornost međunarodne organizacije i druge ili drugih država ili međunarodnih organizacija, u Nacrtu se uređuju i iznimni slučajevi odgovornosti država za međunarodno protupravne čine međunarodnih organizacija.

Prije analize navedenih članaka treba napomenuti da su se stajališta doktrine o odgovornosti država članica za čine međunarodnih organizacija i nakon priznanja njihove zasebne međunarodnopravne osobnosti dosta razlikovala i kretala se od pripisivanja čina međunarodnih organizacija državama članicama, preko istodobne i supsidijarne odgovornosti međunarodnih organizacija i država članica ili odgovornosti država članica samo u iznimnim slučajevima, do isključive odgovornosti međunarodnih organizacija za protupravne čine or-

³⁹ Protumjerama se Nacrt bavi u čl. 51. – 57. Iako se ne odnosi na slučaj više odgovornih međunarodnopravnih osoba, posebno bismo istaknuli odredbu čl. 52., koji se bavi protumjerama samih država članica prema međunarodnoj organizaciji. One načelno nisu dopuštene, ali članica ih može iznimno primijeniti ako su, uz opće uvjete dopuštenosti protumjera iz čl. 51, ispunjena i dodatna dva uvjeta: da protumjere nisu u suprotnosti s pravilima organizacije te da ne postoje druge odgovarajuće mjere kojima bi se moglo postići da odgovorna međunarodna organizacija ispuni obvezu. Odredbu spominjemo jer je države članice gotovo i ne primjenjuju, a neki autori smatraju da bi njezina primjena možda mogla pridonijeti efikasnosti rada Vijeća sigurnosti UN-a. U isto vrijeme razmatraju u kojoj mjeri uvjet da protumjere nisu u suprotnosti s pravilima organizacije „poništava“ mogućnost uporabe protumjera od strane država članica, v. npr. Vezzani, S., *Countermeasures by Member States against International Organizations*, u: Ragazzi, M., (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 373 – 385. V. i Tzanakopoulos, A., *The Countermeasures of Disobedience: Implementing the Responsibility of International Organizations*, *ibid.*, str. 361 *et seq.*

ganizacija. Potpuno slaganje ne postoji ni danas.

Ovim se pitanjem bavio i Institut za međunarodno pravo koji je 1995. donio rezoluciju o pravnim posljedicama koje za države članice ima neispunjenje obveza međunarodnih organizacija prema trećima.⁴⁰

Institut je istaknuo da ne postoji opće pravilo međunarodnog prava prema kojem bi države članice, isključivo na temelju svog članstva u međunarodnoj organizaciji, bile istodobno ili supsidijarno odgovorne za obveze međunarodne organizacije čije su članice.⁴¹ Iznimka može nastupiti, smatra Institut, ako bi odgovornost države članice nastupila po nekom relevantnom općem načelu međunarodnog prava kao npr. zloupotreba prava ili ako je odgovornost nastala zbog nekog djelovanja države ili ako je međunarodna organizacija djelovala kao agent države članice.⁴²

Na tom je tragu i postojeća, doduše vrlo oskudna praksa nacionalnih sudova.⁴³ Pred Međunarodnim sudom to se pitanje pojavilo kad je Savezna Republika Jugoslavija, zbog bombardiranja 1999., tužila deset članica NATO-a zbog povrede pravila međunarodnog prava o zabrani uporabe sile, no Sud se nije upuštao u meritum, jer se proglasio nenadležnim.⁴⁴

Iako u Nacrtu nema izričite odredbe o tome da članstvo države u međunarodnoj organizaciji samo po sebi ne može biti osnova odgovornosti za obveze međunarodne organizacije, takvo pravilo jasno proizlazi iz teksta Nacrta, što

⁴⁰ Rezolucija *The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties*, *Annuaire de l'Institut de droit international (AIDI)*, sv. 66, br. II, 1995., str. 445. V. i Wellens, K. C., *Remedies against International Organizations*, Cambridge, 2002., str. 47 *et seq.*

⁴¹ *Ibid.*, čl. 6. (a). Rezolucija definira istodobnu odgovornost kao odgovornost koja dopušta trećima koji imaju pravni zahtjev protiv međunarodne organizacije da postave taj zahtjev prema svom izboru ili prema međunarodnoj organizaciji ili prema njezinim članicama, *ibid.*, čl. 2, b, i). Supsidijarnu odgovornost definira kao odgovornost koja će postojati samo ako treći nisu uspjeli ostvariti svoj zahtjev prema međunarodnoj organizaciji te u tom slučaju mogu postaviti zahtjev prema državama članicama te organizacije, *ibid.*, čl. 2, b, ii).

⁴² *Ibid.*, čl. 5 c) i d).

⁴³ V. npr. sporove pred engleskim sudovima koje su pokretali vjerovnici nakon propasti Međunarodnog vijeća za kositar, želeći se namiriti od država članica, v. više Runjić, Lj., *Međunarodnopravna odgovornost država članica za čine međunarodnih organizacija*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 64, br. 4, 2014., str. 669 – 670.

⁴⁴ U odlukama u slučajevima SRJ protiv SAD-a i Španjolske Sud se proglasio nenadležnim već 1999. zbog rezervi tih dviju država na čl. IX Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (v. *ICJ Reports 1999*, str. 761 i str. 916), a u pogledu tužbi protiv ostalih država presude kojima je odbijena nadležnost donesene su 2004. (v. *ICJ Reports 2004*, str. 279 *et seq.*).

potvrđuje i Komentar članaka.⁴⁵

Nacrt nabraja samo iznimne slučajeve kada članice mogu biti odgovorne za djelovanje međunarodne organizacije (dio V., čl. 58. – 63.).

To su slučajevi odgovornosti države koja pruža potporu ili pomoć međunarodnoj organizaciji u počinjenju protupravnog čina (čl. 58.), države koja upravlja i nadzire međunarodnu organizaciju u počinjenju međunarodno protupravnog čina (čl. 59.), države koja prisili međunarodnu organizaciju na protupravni čin (čl. 60.), države članice koja, zaobilazeći neku svoju međunarodnu obvezu, navede međunarodnu organizaciju na čin koji bi bio međunarodno protupravan da ga je počinila sama država (čl. 61.). Dakle, Nacrt zapravo ponavlja slučajeve i rješenja iz čl. 14. – 17., jedino je sada riječ o odgovornosti države, a ne međunarodne organizacije. Kako su uvjeti odgovornosti isti, upućujemo na izlaganje *supra* pod 2.1.

U dijelu V. dodan je još jedan slučaj kad država iznimno odgovara za protupravni čin međunarodne organizacije. Čl. 62. predviđa odgovornost države članice za međunarodno protupravni čin međunarodne organizacije ako je prihvatila odgovornost za taj čin prema povrijeđenoj osobi ili navela tu osobu da se osloni na njezinu odgovornost (st. 1.) Tekst članka, kao ni Komentar Komisije ne daju detaljniji opis okolnosti koji mogu dovesti do preuzimanja odgovornosti, jedino ističu da je bitno da je prihvaćanje odgovornosti proizvelo pravne učinke „prema povrijeđenoj osobi“.⁴⁶ Odgovornost države u tom će slučaju biti supsidijarna u odnosu na odgovornost međunarodne organizacije (st. 2.).

Posljednji članak dijela V., čl. 63., određuje da odgovornost država predviđena člancima 58. – 62. ne dira u međunarodnopravnu odgovornost međunarodne organizacije koja počini protupravni čin, kao ni u odgovornost neke druge države ili međunarodne organizacije.

Treba istaknuti da ni nakon izrade članaka o odgovornosti međunarodnih organizacija u doktrini ne postoji potpuno slaganje o pitanju odgovornosti država članica za čine međunarodnih organizacija. Neki autori, kao npr. Yee, ne prestaju kritizirati rješenje Nacrta po kojem članice međunarodne organizacije samim članstvom ne preuzimaju obveze za protupravne čine međunarodnih organizacija. Time se, smatra Yee, otvaraju velike pukotine u međunarodnom pravnom sustavu, jer ako međunarodna organizacija ne želi ili ne može ispunjavati svoje obveze, oštećeni će ostati bez naknade. Takvo rješenje, ističe autor,

⁴⁵ V. Komentar, *op. cit.* u bilj. 4, str. 104, st.2: „...membership does not as such entail for member States international responsibility when the organization commits an internationally wrongful act.“

⁴⁶ *Ibid.*, str. 105, para. 6.

daje mogućnost državama da osnuju međunarodnu organizaciju zasebne međunarodnopravne osobnosti te tako otklone odgovornost od sebe. To je pogotovo moguće, zabrinut je autor, jer čl. 61. postavlja previsoke kriterije da bi se takvo djelovanje karakteriziralo kao izbjegavanje odgovornosti.⁴⁷ Yee kritizira i navod Komisije da supsidijarna odgovornost država članica nema potpore u međunarodnom pravu te ističe primjer Konvencije o međunarodnoj odgovornosti za štete prouzročene svemirskim objektima iz 1972. koja predviđa supsidijarnu odgovornost država stranaka Konvencije koje su članice međunarodne organizacije koja obavlja svemirske aktivnost.⁴⁸ No, pritom zaboravlja da je riječ o obvezi na koje su države članice te Konvencije same pristale. Čini nam se da navedene kritike, inače uglednog autora, nisu argumenti koji ozbiljnije narušavaju odredbe članaka dijela V. Nacrta Komisije. Ne treba zaboraviti da su međunarodne organizacije redovito financirane od svojih članica pa u urednom odvijanju djelatnosti ne bi smjelo biti problema.⁴⁹

Valja se podsjetiti i da članci posvećeni međunarodnopravnoj odgovornosti međunarodnih organizacija donose opća pravila o odgovornosti, koja su dispozitivne naravi, te će prednost imati specijalna pravila nekog ugovora, a u obzir će se uzeti i odredbe osnivačkog ugovora ako sadržavaju neke relevantne odredbe. Naime, pri ispitivanju odgovornosti konkretnih međunarodnih organizacija treba svakako vidjeti i kako osnivački akt regulira odnos između međunarodne organizacije i članica, posebno kako je reguliran prijenos ovlasti na međunarodnu organizaciju. Ima li međunarodna organizacija isključivo pravo obavljati prenesene ovlasti ili to pravo zadržava i država? Ima li država pravo izravne kontrole nad izvršavanjem prenesenih ovlasti ili ne? Svi ti i mnogi drugi podaci pokazat će odgovornost u konkretnom slučaju.⁵⁰ Upravo da bi izbjegla

⁴⁷ Yee, S., *Member Responsibility and the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations: Some Observations*, u: Ragazzi, M., (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 330, 332. V. tekst u 961 *United Nations Treaty Series*, 187, čl. XXII.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 333. V. tekst Konvencije u 961 *United Nations Treaty Series*, 187, čl. XXII.

⁴⁹ Kako bi ublažila ovakve kritike, Komisija je u je u dio III. Nacrta, koji se odnosi na posljedice protupravnog čina, dodala odredbu čl. 40. st. 2. koji određuje da članovi odgovorne međunarodne organizacije moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere koje mogu biti potrebne prema pravilima organizacije da ona ispuni obveze iz dijela III. Nacrta. St. 1. čl. 40. može dodatno umiriti oštećene, naime u njemu se odgovorna međunarodna organizacija obvezuje da će poduzeti sve odgovarajuće mjere u skladu s pravilima organizacije da osigura da joj njezini članovi osiguraju sredstva za ispunjenje njezinih obveza iz dijela III.

⁵⁰ Pri tome ne treba zaboraviti ni odredbu čl. 35. Nacrta koja određuje da se međunarodna organizacija ne može pozivati na svoja pravila kao opravdanje za neispunjenje obveze.

prigovore o tome da Nacrt ne vodi računa o postojanju najrazličitijih kategorija međunarodnih organizacija, Komisija je u čl. 64. istaknula da se odredbe članaka Nacrta neće primjenjivati ako i u opsegu u kojem postoje specijalna pravila međunarodnog prava, koja se mogu nalaziti i u pravilima organizacije te uređivati odnose između međunarodne organizacije i njezinih članova.

4. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Neke od kritika upućene radu Komisije za međunarodno pravo naveli smo u dosadašnjem tekstu rada, a ovdje bismo naveli dva gledišta koja su Komisiju pratila od samih početaka rada na materiji odgovornosti međunarodnih organizacija. Tako se često navodilo da se stvara sustav sekundarnih pravila u situaciji u kojoj ne postoje primarna pravila.⁵¹ To je djelomično bila istina i Komisiji bi zacijelo bilo lakše da je postojalo više primarnih pravila. No, neka su pravila svakako postojala i u međuvremenu je njihov broj narastao, a tomu je zacijelo pridonijelo i postojanje sekundarnih pravila koja podižu razinu pravne sigurnosti potencijalnih oštećenika. Prigovaralo se također da se stvara režim odgovornosti u uvjetima u kojima ne postoji praksa. Kao ni nedostatak primarnih pravila, ni nedostatak prakse ne bi trebalo nužno uzimati kao negativan aspekt imamo li na umu da je zadatak Komisije ne samo kodifikacija, nego i progresivni razvoj međunarodnog prava. To je u Komentaru istaknula i sama Komisija, naglasivši da je ograničena praksa u pogledu nekih članaka rezultirala progresivnim razvojem međunarodnog prava.⁵²

Rad Komisije na materiji odgovornosti međunarodnih organizacija i dalje je tema mnogih radova, no s vremenom su prestale ovakve generalne kritike koje nisu bile konstruktivne i čiji autori kao da su zaboravili da su u takvim uvjetima stvarani i neki drugi nacrti, npr. članci o sukcesiji država.

Možemo zaključiti da je, usprkos kritikama koje se odnose na pojedine odredbe članaka Nacrta, prepoznat pozitivan doprinos Komisije i prevladava stajalište, koji i mi dijelimo, da je Komisija stvorila usklađen i dosljedan sustav pravila o odgovornosti međunarodnih organizacija za međunarodno protupravne čine.

⁵¹ Möldner, V. M., *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC Dario*, u: von Bogdandy, A.; Wolfrum, R. (ur.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 16, 2012., str. 325.

⁵² „...The fact that several of the present draft articles are based on limited practice moves the border between codification and progressive development in the direction of the latter...“, Opći komentar na Nacrt članaka, *Yearbook of International Law Commission*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 47, para. 5.

LITERATURA

Knjige i članci

- Ahlborn, Ch., *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility*, International Organizations Law Review, Vol. 8, No. 2, 2011., str. 397-482
- Bell, C. A., *Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the Behrami and Saramati decision*, New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 42, No. 2, 2010., str. 501-548
- Buchan, R., *UN Keeping Operations: when can unlawful acts committed by peacekeeping forces be attributed to the UN?*, Legal Studies, Vol. 32, No. 2, 2012., str. 282-301
- Klabbers, J., *Reflections on Role Responsibility: The Responsibility of International Organizations for Failing to Act*, European Journal of International Law, Vol. 28, No. 4, 2017., str. 1133-1161
- Lapaš, D., *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb, 2008.
- Lapaš, D.; Rusan Novokmet, R., *Some Remarks on Responsibility of International Organizations*, u: Barković, I.; Lulić, M. (ur.), *Contemporary Legal and Economic Issues*, Osijek, 2009.
- Larsen, K. M., *Attribution of conduct in peace operations: the 'ultimate authority and control' test*, European Journal of International Law, Vol. 19, No. 3, 2008., str. 521– 522
- Milanović, M.; Papić, T., *As bad as it gets: the European Court of Human Rights' Behrami and Saramati decision and general international law*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 58, 2009., str. 1-33
- Möldner, M., *Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC Dario*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 16, 2012., str. 281-328
- Nollkaemper, A.; d' Aspremont, J.; Ahlborn, Ch.; Boutin, B.; Nedeski, N.; Plakokefalos, I., with coll. of Jacobs, D., *Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law*, European Journal of International Law, Vol. 31, No. 1, 2020., str. 15-72
- Pellet, A., *International Organizations are Definitely not States. Cursory Remarks on the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 41-54

- Runjić, Lj., *Međunarodnopravna odgovornost država članica za čine međunarodnih organizacija*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 64, br. 4, 2014., str. 667-685
- Rusan Novokmet, R., *U potrazi za značenjem standarda efektivne kontrole u mirovnim operacijama pod okriljem UN*, Pravni vjesnik, sv. 34, br. 3-4, 2018., str. 85-108
- Scovazzi, T., *Within and Beyond Mutatis Mutandis*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 121-132
- Seršić, M., *Međunarodnopravna odgovornost države*, Zagreb, 2007.
- Seršić, M., *Due Diligence: Fault-based Responsibility or Autonomous Standard*, u: Wolfrum, R.; Seršić, M.; Šošić, T. M. (ur.), *Liber amicorum Budislav Vukas. Contemporary Developments in International Law*, Leiden, 2016., str. 151-170
- Seršić, M., *Odnos prava Europske unije i međunarodnog prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 55, br. 5, 2005., str. 1201-1220
- Seršić, M., *Pravo Europske zajednice – self contained režim?*, Adrias, sv. 12, 2005., str. 65-72
- Šturma, P., *State Responsibility and the European Convention on Human Rights and the Fundamental Freedoms*, <https://rm.coe.int/the-issues-of-state-responsibility-before-the-ecthr/1680a05736>
- Tzanakopoulos, A., *The Countermeasures of Disobedience: Implementing the Responsibility of International Organizations*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 361-372
- Vezzani, S., *Countermeasures by Member States against International Organizations*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 373-385
- Wellens, K. C., *Remedies against International Organizations*, Cambridge, 2002.
- Yee, S., *Member Responsibility and the ILC Articles on the Responsibility of International Organizations: Some Observations*, u: Ragazzi, M. (ur.), *Responsibility of International Organizations, Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, Boston, 2013., str. 325-336

Savjetodavna mišljenja i drugi dokumenti

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries – 2001, www.un.org (Yearbook of International Law Commission, 2011, sv. 2, dio drugi)

Primjena Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore, ICJ Reports, 2007, str. 43

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April – 1 June, 2 July – 10 August 2001, General Assembly, Official Records, Fifty-six session, Supplement, No. 10 (A/56/10)

Rezolucija *The Legal Consequences for Member States of the Non-fulfilment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties*, Annuaire de l' Institut de droit international (AIDI), sv. 66, br. II, 1995., str. 445

Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda o tumačenju sporazuma od 25. ožujka 1951. između Svjetske zdravstvene organizacije i Egipta, ICJ Reports, 1980., str. 73

Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda u slučaju reparacija za štetu pretrpljenu u službi UN (tzv. slučaj Bernadotte), International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders (dalje: ICJ Reports), 1949., str. 178

Savjetodavno mišljenje o usklađenosti s međunarodnim pravom jednostrane deklaracije o nezavisnosti Kosova, ICJ Reports, 2010., str. 403

Presude Europskog suda za ljudska prava

Al-Jedda v. UK (Application No.27021/08)

Behrami and Behrami v. France (Application No.71412/01)

Berić i dr. v. Bosnia and Herzegovina (Application No. 36357/04 25496/05)

Costa v. E.N.E.L. 1964, *European Court Report*, 1964., str. 593

Saramati v. France, Germany and Norway (Application No.78166/01)

Summary

Maja Seršić*

**THE RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL
ORGANIZATIONS, WITH A SPECIAL EMPHASIS
ON THE CASES OF MULTIPLE ATTRIBUTION AND
RESPONSIBILITY OF STATES FOR INTERNATIONALLY
WRONGFUL ACTS OF INTERNATIONAL
ORGANIZATIONS**

The responsibility of international organizations attracted special attention in theory and practice of international law after the International Law Commission began its work on the topic in 2002. The Commission ended its work in 2011 by adopting the Draft Articles on the Responsibility of International Organization. In this contribution we give an overall review of the Draft articles with special emphasis on the cases of multiple attribution and responsibility of states for internationally wrongful acts of international organizations. Analyzing the critical remarks raised in regard to the Draft, we concluded that they cannot diminish the successful outcome of the work of the Commission, which is, a coherent and consistent system of rules devoted to the responsibility of international organizations.

Key words: responsibility of international organisations, multiple attribution, responsibility of states for internationally wrongful act of international organisations

* Maja Seršić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Ćirilometodska 4, 10000 Zagreb; maja.sersic@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/000-0003-3530-9086