

Проф. др Зоран Радивојевић

Правни факултет Универзитета у Нишу

ТЕХНИКА ЗАКЉУЧЕЊА МЕЂУДРЖАВНИХ УГОВОРА ПОД ОКРИЉЕМ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Стварањем бројних међународних организација и развојем њихових функција долази до значајних промена у традиционалној техници закључења међуржавних уговора. Државе се, наиме, појављују тек на крају уговорног процеса, када дају коначан пристанак да се уговорима обавезу, док већину послова у претходним фазама око предлагања, припремања нацрта, усвајања и аутентификације текста уговора преузимају и врше међународне организације. Кроз такву делатност међународних организација створена је једна нова техника закључења међуржавних уговора посредством које се традиционални уговорни процес постепено институционализује и губи строго контрактуални карактер.

Елементи институционализације огледају се у томе што појединачне иницијативе и акције држава све више уступају место систематској делатности организација које подстичу, предлажу и помажу закључење уговора између својих чланица. Одступање од контрактуалности појављује се приликом припремања нацрта ових уговора, јер државе будуће уговорнице не учествују непосредно у формулисању и редиговању провизорног текста уговора. Тај задатак препуштен је ужим стручним телима састављеним од независних појединаца који су изабрани у личном својству а не као представници држава. Упркос значајној улози коју имају у уговорном процесу, међународне организације нису стране уговора закључених под њиховим окриљем. Бројни задаци организација у вези са овим уговорима имају само административни и технички карактер. Ради се заправо о функцији посредника или покровитеља над уговорном активношћу држава чије вршење омогућава успостављање, а доцније и остваривање права и обавеза које су државе преузеле закључењем уговора.

Зоран Радивојевић, zoranr@prafak.ni.ac.rs.

Кључне речи: Међународне организације; Међуржавни уговори; Техника закључења уговора; Иницијатива; Припремање нацрта; Усвајање текста; Аутентификација; Коначно прихватање; Институционализација уговорног процеса.

1. УВОД

Традиционална техника закључења свечаних међуржавних уговора обухвата неколико фаза које сукцесивно доводе до настанка уговора као правног акта. Државе уговорнице директно учествују у свакој од ових фаза уговорног процеса, обављајући самостално послове и задатке у вези са закључењем уговора, или то чине заједнички на посебно сазваним међународним конгресима и дипломатским конференцијама.¹ Укључењем међународних организација у уговорни процес долази до значајних промена у овој традиционалној техници закључења уговора. Мада државе и даље остају творци уговорних норми, све је више међународних уговора који престају да буду дело њих самих. Оне се појављују тек на крају поступка закључења ових уговора, када дају пристанак да се њима обавежу,² док већину послова око предлагања, припремања, усвајања и аутентификације текста уговора преузимају и врше међународне организације.

Кроз такву делатност организација створена је једна нова правна техника закључења свечаних уговора између држава. Уважавајући њено постојање, Бечка конвенција о уговорном праву предвиђа да се на уговоре донете у крилу међународне организације могу применити њене одредбе само под резервом одговарајућих правила организације.³ Анализа релевантних правила и постојеће праксе у овом раду треба да покаже које су специфичности технике закључења међуржавних уговора под окриљем међународних организација у фазама њиховог предлагања, припремања, усвајања, аутентификације и подношења ради коначног прихватања.

2. ИНИЦИЈАТИВА ЗА ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА

Многе савремене организације покрећу, подстичу и помажу закључење уговора између својих држава чланица. Ова функција обично је

¹ J. Basdevant, “La conclusion et la rédaction des traités et des instruments autres que les traités”, *Recueil des cours*, t. 15, La Haye 1926, 549.

² С. Ђорђевић, Д. Димитријевић, *Право међународних уговора*, Београд 2011, 158.

³ Чл. 5 Бечке конвенције. Исту одредбу садржи Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација од 1986. године.

изричито предвиђена у конститутивним актима као један од задатака организације или чак као основни облик њеног рада. Непостојање изричитих одредаба ове врсте ипак не лишава остале организације могућности и права да се појаве у улози иницијатора процеса уговарања између држава чланица.⁴

Иницијатива организације може се, зависно од природе надлежности која им је поверена, односити на различите врсте уговора. У том погледу, најшира овлашћења има Организација уједињених нација. Према чл. 13 Повеље, задатак Генералне скупштине је да организује проучавања и даје препоруке у циљу подстицања прогресивног развоја међународног права и његове кодификације. Од значаја је и чл. 105 Повеље, у коме се каже да Генерална скупштина може предлагати члановима конвенције у циљу осигурања привилегија и имунитета саме Организације, представника држава чланица и службеника Организације.⁵

Право да предлаже закључење различитих уговора државама чланицама има и Савет Европе као регионална организација. Правни основ за такву делатност налази се у чл. 1 (б) његовог Статута који, међу средствима за унапређење циљева Савета, изричито наводи закључење конвенција и споразума. С друге стране, чл. 15 (а) Статута предвиђа да Комитет министара на предлог Парламентарне скупштине или по сопственој иницијативи разматра погодне мере за остваривање циљева Савета Европе, укључујући ту и закључење конвенција и споразума.⁶

Специјализоване агенције Уједињених нација подстичу и иницирају закључење уговора између држава чланица углавном у оним областима сарадње за које су основане. Тако, Светска здравствена организација (WHO) на основу чл. 2 (к) свог Устава предлаже конвенције и споразуме у вези са међународним здравственим питањима. Исти задатак на подручју свога рада имају Организација УН за науку, просвету и културу (UNESCO), Међународна организација рада (ILO) и Организација за исхрану и пољопривреду (FAO).⁷

Одлуку да се приступи закључењу одређеног уговора доноси надлежни орган међународне организације. То је, по правилу, пле-

⁴ З. Радивојевић, *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*, Ниш 1996, 29–30.

⁵ За текст Повеље, вид.: Б. Јанковић, З. Радивојевић, *Међународно јавно право*, Ниш 2014, 471–493.

⁶ За текст Статута, вид.: Савет Европе 1949-1996: документи, Београд 1996, 7–18.

⁷ Вид.: чл. 2 Устава UNESCO-а (за текст: А. Ј. Peaslee, *Intergovernmental Organizations, Constitutional Documents*, Part 5, The Hague 1976, 371); чл. 19 Устава ILO (за текст: *Ibid.*, Vol. II, Part 1, The Hague 1974, 1000); чл. XIV, став 1 Устава FAO (за текст: *Ibid.*, Part 2, The Hague 1975, 105).

нарни орган који окупља представнике свих чланица, тако да је за коначну одлуку о том питању у крајњој линији потребна сагласност већине (обичне или квалификоване) држава чланица. Међутим, иницијални предлог за израду уговора може да потекне не само од чланица организације, већ и од њених органа, друге међународне организације,⁸ па чак и од међународне дипломатске конференције.⁹ Такве иницијативе пре коначног усвајања предлога обично разматрају органи ограниченог састава у којима нису заступљене све чланице, или стручна тела састављена од појединаца који нису уопште представници држава, већ су у њих изабрани у личном својству (*intuitu personae*).

Код неких међународних организација, поступак предлагања закључења уговора детаљно је уређен посебним прописима. Тако је у оквиру UNESCO-а Генерална конференција донела посебан Пословник о упућивању препорука државама чланицама и усвајању међународних конвенција. Овај акт обавезује чланице да предлоге за доношење међународних правила у форми конвенција поднесу Извршном савету у року од 90 дана пре почетка редовног заседања. Уз тај предлог, мора се доставити и претходна студија правних и техничких аспеката питања на које се иницијатива односи. Приликом одлучивања да ли ће се поднети предлог уврстити у дневни ред Генералне конференције, Извршни савет може наложити Секретаријату или Комитету експерата да припреми допунску студију. Уколико се Извршни савет сагласи са стављањем питања на дневни ред, Генерални директор 70 дана пре почетка Генералне конференције упућује државама чланицама копију ове студије заједно са

⁸ Код Савета Европе постоји широк круг субјеката који могу да поднесу иницијални предлог за закључење одређеног споразума или конвенције Комитету министара. У тој улози најчешће се појављују владе држава чланица, Парламентарна скупштина, комитети експерата као помоћни органи основани на основу чл. 17 Статута, генерални секретар, па чак и невладине организације. У оквиру ILO, предлози за доношење конвенција такође могу доћи са различитих страна: од влада појединих држава чланица, њихових радничких и послодавачких организација, других међународних владиних или невладиних организација.

⁹ У том погледу илустративан је начин закључења Конвенције о оснивању Међународног фонда за накнаду штета од загађивања нафтом. Порекло ове конвенције налази се у резолуцији усвојеној на Међународној конференцији правника о штетама од загађивања морских вода и извештају радне групе која се састала током конференције. Диспозитив резолуције садржи препоруку Међународној поморској организацији (ИМО) да што је могуће пре изради план накнаде штета у коме би се предвидело стварање Међународног фонда и да ради усвајања овог плана сазове посебну међународну конференцију. За даљу анализу: T. Mensah, C. Zimmerli, *L'activité réglementaire de l'OMCI*, Paris 1975, 37–41.

закључцима Савета. Коначну одлуку да се приступи изради правила у облику конвенције доноси Генерална конференција простом већином гласова.¹⁰

У оквиру Међународне организације рада овај поступак регулисан је сталним пословником Генералне конференције. Пословник предвиђа да се сви предлози за израду конвенција обавезно износе пред Административни савет Међународног бироа рада, који може претходно консултовати о том питању групу експерата из различитих земаља или неку трипартитну техничку конференцију састављену од представника влада, послодаваца и радника. Ако Савет одлучи да се конкретно питање уврсти у дневни ред Генералне конференције, његово даље проучавање преузима Међународни биро рада. У ту сврху, Биро спроводи анкете, прикупља потребну документациону грађу и саставља посебан извештај о стању законодавства и праксе у појединим државама. Извештај садржи и упитник са прецизним питањима на које владе држава чланица треба да одговоре. Пошто прими њихове одговоре, Биро израђује коначни извештај који треба да омогући Генералној конференцији доношење коначне одлуке о регулисању одређеног питања у облику међународне конвенције.¹¹

3. ПРИПРЕМА НАЦРТА УГОВОРА

Међународна организација која је покренула или прихватила иницијативу за закључење одређеног уговора између држава скоро увек преузима послове око израде нацрта његовог текста. Начин на који се то чини није, међутим, исти код свих организација. Пре свега, добар број организација нема неку устаљену, стандардну процедуру припремања нацрта уговора. Тај задатак се, зависно од природе материје коју треба регулисати, поверава једном од сталних органа или *ad hoc* телу посебно образованом у ту сврху. Изузетак представљају специјализоване агенције Уједињених нација које су сопственим интерним прописима установиле једнообразни поступак припремања нацрта уговора под својим окриљем.

У пракси Организације уједињених нација није уобичајено да сама Генерална скупштина саставља текст будућег уговора. Тачније, једини уговор чији је нацрт припремљен у оквиру овог органа била је Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида. Како је у међувре-

¹⁰ Doc. UNESCO 7 C/Resolutions, 116–117.

¹¹ Више о томе: Р. Пешић, *Међународне конвенције рада*, Београд 1968, 17–18; N. Valticos, “Les conventions de l’O.I.T. à la croisée des anniversaires”, *Revue générale de droit international public* 1/1996, 24–25.

мену оцењено да такав поступак одузима доста времена (*too-time consuming*),¹² прибегло се оснивању посебних помоћних органа којима се од тада поверавао највећи део послова на изради нацрта. Средишње место међу њима свакако заузима Комисија за међународно право, образована као стални помоћни орган Генералне скупштине ради извршења њеног задатка из поменутог чл. 13 Повеље. У досадашњем раду, Комисија је имала улогу припремног тела за израду бројних кодификационих конвенција,¹³ док је припремање нацрта неких специфичних уговора било поверено другим помоћним органима Генералне скупштине и Економског и социјалног савета.¹⁴

Сличан механизам припремања нацрта уговора постоји у Савету Европе. Комитет министара ове регионалне организације обично не формулише сам текст уговора, већ је то задатак комитета експерата и управних комитета. Ови помоћни органи образују се на основу чл. 17 Статута за сваку област деловања Савета (право, социјална политика, јавно здравље и сл.). Комитети експерата имају задатак да у садејству са Секретаријатом размотре техничку страну питања које треба уговором регулисати и да припреме први верзију текста. Овај текст се затим доставља надлежном управном комитету, који на тзв. другом читању уноси потребне измене или га директно подноси Комитету министара ради коначног усвајања. Изложени поступак није, међутим, спроведен код свих уговора донетих у крилу Савета Европе. Тако је, рецимо, при-

¹² Sh. Rosenne, “United Nations Treaty Practice“, *Recueil des cours*, t. 86, La Haye 1954, 316; I. Dettner, *Law Making by International Organizations*, Stockholm 1965, 156–157.

¹³ У оквиру комисије формулисани су текстови касније закључених конвенција о праву мора (1958. године), дипломатским односима (1961), конзуларним односима (1963), уговорном праву (1969), специјалним мисијама (1969), спречавању и кажњавању злочина против међународно заштићених лица, укључујући и дипломатске агените (1973), представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама универзалног карактера (1975), сукцесији држава у односу на међународне уговоре (1978), сукцесији држава ван уговорних односа (1983), праву уговора међународних организација (1986) или статуту сталног међународног кривичног суда (1998).

¹⁴ Тако, Конвенцију о уклањању свих облика расне дискриминације (1965), пактове о правима човека (1966), Конвенцију о незастаревању злочина против човечности (1968), Конвенцију о спречавању и кажњавању злочина апартхејда (1973) припремила је Комисија за права човека, као помоћни орган Економског и социјалног савета. Нацрте уговора о забрани нуклеарних експеримената у атмосфери, космосу и под водом (1963), неширењу нуклеарног оружја (1978. године) и свеобухватној забрани нуклеарних експеримената (1996) сачинила је Комисија УН за разоружање, док су текстови пет уговора из области космичког права дело Правног поткомитета који је основао Комитет Генералне скупштине за мирољубиво коришћење космичког пространства. Посебни комитети које је основала Генерална скупштина припремили су Конвенцију о безбедности УН и придруженог особља (1994), дипломатску конференцију на којој је усвојена Конвенција о праву мора (1982) и Споразум о спровођењу дела XI ове Конвенције (1994).

премање уговора о значајним политичким питањима или специјалним предметима за које не постоје одговарајућа стална помоћна тела било поверено *ad hoc* комитетима експерата, који су своје нацрте подносили непосредно Комитету министара.¹⁵

Поступак израде нацрта уговора код неких специјализованих агенција Уједињених нација потпуно је унифициран. Према пословнику UNESCO-а, Генерални директор на захтев Конференције саставља претходни извештај и провизорни нацрт конвенције. Ови документи шаљу се државама 14 месеци пре почетка наредног заседања Конференције, а државе чланице могу да саопште своје примедбе десет месеци пре отварања заседања. На основу примљених примедба и узимајући у обзир резултате рада саветовања владиних експерата, Генерални директор саставља завршни извештај и упућује државама чланицама нови текст пројекта конвенције седам месеци пре почетка Конференције.¹⁶

Стални пословник Међународне организације рада предвиђа да се поступак припремања нацрта конвенција одвија на два заседања Генералне конференције. Наиме, после завршетка заседања на коме је одлучено да се једно питање регулише у форми конвенције, Међународни биро рада има обавезу да поново консултује владе држава чланица и да на основу добијених примедба сачини за друго заседање нови извештај који већ садржи нацрт текста будуће конвенције. На другом заседању, поново се образује трипартитна комисија састављена од представника влада, радника и послодаваца, која може да измени овај текст пре изношења на пленум Генералне конференције.¹⁷

4. УСВАЈАЊЕ И АУТЕНТИФИКАЦИЈА ТЕКСТА УГОВОРА

Уговор чији текст је израђен у крилу међународне организације може се усвојити на дипломатској конференцији која је специјално сазвана у ту сврху или у оквиру органа саме организације. Први начин веома је сличан традиционалној техници усвајања текста вишестраних међудржавних уговора. Том приликом опуномоћени представници држава на конференцији разматрају припремљени нацрт, који се затим усваја двотрећинском већином присутних и гласалих учесника,

¹⁵ Н. Golsong, *Quelques remarques à propos de l'élaboration et la nature juridique des traités conclus au sein du Conseil de l'Europe, Mélanges offerts à Polys Modinos*, Paris 1968, 51–56; F.M. Hondius, “La préparation et gestion des traités conclus dans la cadre du Conseil de l'Europe”, *Annales de la Faculté de droit et de science politique*, Université de Clermon, 1979, fasc. 16, 294–295.

¹⁶ Doc. UNESCO 7 C/Resolutions, 116–117.

¹⁷ Р. Пешић, 18; N. Valticos, 26.

осим ако конференција истом већином не одлучи да примени друго правило гласања. Разлика је једино у томе што су уместо држава међународне организације извршиле све припреме и сазвале такву конференцију. Поред тога, конференције се веома често одржавају у седишту организације, а технички и административно их опслужују њихови секретаријати.¹⁸

Битну новину у међународном праву представља усвајање уговора од стране органа међународне организације. Адопција текста уговора није у овом случају резултат подударности индивидуалних манифестација воље већине држава преговарача, већ се појављује у форми одлуке надлежног органа организације.¹⁹ Сама одлука о усвајању текста уговора доноси се у складу са правилима о гласању која важе у том органу.

Конститутивни акти неких организација изричито регулишу процедуру усвајања уговора сачињених под њиховим окриљем. Према чл. 19 Устава Међународне организације рада, конвенције се усвајају двотрећинском већином гласова присутних делегата на Генералној конференцији, при чему се гласање врши *per capita*, а не по националним делегацијама.²⁰ Иста већина за усвајање текста конвенција предвиђена је уставним актима UNESCO-а, Светске здравствене (WHO) и Светске метеоролошке организације (WMO).²¹ Статут Савета Европе, пак, тражи двотрећинску већину датих гласова у Парламентарној скупштини и обичну већину представника који имају право учешћа у раду Комитета министара.²²

У другим конститутивним актима ништа се изричито не каже о начину и поступку усвајања уговора чије су нацрте припремиле организације. То је, рецимо, случај са Повељом Уједињених нација и пословницима о раду њених главних органа. У пракси, текстови уговора усвајају се према поступку гласања који је предвиђен за одлуке Генералне скупштине о важним питањима, тј. двотрећинском већином присутних чланова који гласају. Пре изгласавања одлуке, нацрт текста разматрају и одобравају надлежни главни комитети Генералне скупштине, а текст уговора уобичајено фигурира као анекс резолуције којом је усвојен.²³

¹⁸ В. Vukas, *O nekim oblicima utjecaja međunarodnih organizacija na međunarodne ugovore, Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava*, Beograd 1979, 83.

¹⁹ Doc. A/CN.4/350 and Add. 1 6/Corr. and Add. 7 to 11.

²⁰ N. Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, Paris 2002, 174.

²¹ Чл. IV Устава UNESCO-а, чл. 19 Устава WHO и чл. 3 Конвенције о оснивању WMO.

²² Чл. 20 д) Статута.

²³ Наводимо, *exempli causa*, резолуцију 3166 од 14. децембра 1973. године, у којој се каже да Генерална скупштина: „1. Усваја конвенцију о спречавању и кажњавању

Већина савремених међународних организација користила је обе поменуте технике усвајања текста уговора. Опредељење за једну од њих било је ствар саме организације и њене оцене природе, карактера и значаја уговора који се закључује. У оквиру Организације уједињених нација, посебна дипломатска конференција обично се сазива ради усвајања нацрта конвенција које је припремила Комисија за међународно право, док у већини осталих случајева уговоре усваја сама Генерална скупштина.²⁴ Изузетак поново чине Савет Европе и Међународна организација рада. За усвајање споразума и конвенција које су израдиле ове организације никада се не сазива посебна конференција, већ је то задатак њихових надлежних органа (Комитета министара и Генералне конференције).

Од начина усвајања уговора зависи даљи поступак и техника устављања аутентичности његовог текста. Код уговора који су усвојени на дипломатским конференцијама, аутентификација је препуштена државама преговарачима. У ту сврху, оне могу да користе метод потписа, потписа *ad referendum*, парафирања текста уговора или завршног акта конференције у који је унет текст уговора.

Уговоре чији је текст усвојен у самој организацији аутентификују државе чланице (обично потписивањем) или надлежни орган организације (потписивањем копије уговора или путем резолуције). Пракса Организације уједињених нација обилује примерима прве врсте аутентификације. Уобичајено решење је да се уговор који усвоји Генерална скупштина отвара за потпис државама чланицама, док у погледу даље процедуре пракса није једнообразна. Неки уговори подлежу потписивању држава чланица (понекад и нечла-

злочина против међународно заштићених лица, укључујући и дипломатске агенте, која је приложена уз ову резолуцију (...) 5. Позива државе да постану стране уговорнице приложене Конвенције. 6. Одлучује да се ова резолуција, чије се одредбе односе на приложену Конвенцију, објављују увек заједно са њом“. Више о томе: L. M. Bloomfield, C. F. Fitzgerald, *Crimes Against Internationally Protected Persons: Prevention and Punishment. An Analysis of the UN Convention*, New York 1975, 244–250.

²⁴ На сличан начин поступа UNESCO, па је Генерална конференција ове специјализоване агенције усвојила споразуме о олакшавању међународне циркулације аудио-визуелних материјала просветног, научног и културног карактера (1949) и увозу ових материјала (1950), две конвенције о међународној размени издања (1958), као и Конвенцију о борби против дискриминације у области образовања (1960). С друге стране, на дипломатским конференцијама сазваним под окриљем UNESCO-а усвојена је Универзална конвенција о ауторском праву (1952), Хашка конвенција о заштити културних добара у случају оружаног сукоба (1954), Конвенција о заштити права репродуктивних уметника, радиодифузних организација и произвођача фонограма (1961), као и конвенција о заштити светске културне баштине (1972).

ница) без икаквих временских ограничења.²⁵ У другим случајевима, потписивање је могуће само унутар одређеног временског периода. После истека тог рока државе не могу потписати уговор, али им се дозвољава да му приступе.²⁶

Уговори код којих је аутентификација текста дело органа међународних организација, а не представника држава, појавили су се још између два светска рата у оквиру Друштва народа. Генерални акт о мирном решавању спорова, усвојен 1929. године од стране Скупштине, први је вишестрани међдржавни уговор аутентификован потписима представника ове организације.²⁷ Оснивачки акт Међународне организације рада проширио је примену тог метода аутентификације на све конвенције усвојене под њеним окриљем. Чланом 405 Версајског уговора (данас чл. 19, ст. 4 Устава ИЛО) предвиђено је да ће копије конвенција рада бити аутентификоване потписима председника Конференције и Генералног секретара. Исту технику су после Другог светског рата преузели UNESCO и Организација за исхрану и пољопривреду (FAO).²⁸

Установа аутентификације текстова уговора усвојених у крилу Савета Европе имала је занимљив развој. По узору на Устав Међународне организације рада, Комитет министара је у својој статутарној резолуцији од 1951. године прописао да усвојене споразуме и конвенције потписује Генерални секретар и подноси их свим државама на ратификацију.²⁹ Ова процедура, међутим, није никада примењена у пракси. Уместо тога, текст уговора усвојен одлуком Комитета министара сматра се коначним и веродостојним (тзв. клаузула *ne varietur*).

²⁵ Одредбу ове врсте садржи чл. 23 Конвенције о спречавању трговине људским бићима и експлоатације других, коју је Генерална скупштина усвојила 2. децембра 1949. године (за текст: Дос. А/1251 ST/LEG/1, 9). Други примери уговора из овог периода могу се наћи код: М. Бартош, *Међународно јавно право*, књига III, Београд 1958, 469–471.

²⁶ Уговор о космосу у чл. XIV одређује да ће бити отворен за потпис свим државама, а да државе које уговор не потпишу до ступања на снагу могу да му приступе у било које време. Исту одредбу садржи чл. 7 Споразума о спасавању космонаута и враћању објеката лансираних у космос, чл. XXIV Конвенције о међународној одговорности за штету причињену космичким објектима, чл. VIII Конвенције о регистравању објеката лансираних у космос и чл. 19 Споразума о делатности држава на Месецу и другим небеским телима.

²⁷ P. Reuter, *Droit international public*, Paris 1976, 118.

²⁸ Према чл. XIV, ст. 7 Устава FAO, копије конвенција, споразума, допунских конвенција и споразума које је усвојила Конференција оверава председник конференције или Савета и генерални директор. Пословник Генералне конференције UNESCO-а поверава овај задатак искључиво генералном директору ове специјализоване агенције.

²⁹ *Manuel du Conseil de l'Europe*, Paris 1970, 389–390.

Ова одлука истовремено означава завршну фазу процедуре која претходи изјашњавању држава чланица Савета Европе да ли желе постати стране уговорнице споразума и конвенција усвојених под његовим окриљем. У даљем поступку, Комитет министара доноси без формалног гласања, када се томе не противи ниједна делегација (процедура *nihil obstant*), одлуку да се споразум или конвенција отвара за потпис и одређује датум за потписивање.³⁰

5. ПОДНОШЕЊЕ УГОВОРА РАДИ КОНАЧНОГ ПРИХВАТАЊА

Доношењем одлуке о усвајању текста и евентуално његовом аутентификацијом завршава се ангажовање међународних организација у процесу закључења међудржавних уговора.³¹ Да би ови уговори били перфектуирани као правни акти, тј. да би ступили на правну снагу, неопходан је пристанак држава да се њима обавезу. Том приликом државе потпуно слободно одлучују о томе да ли ће постати стране уговорнице или не.

Међутим, конститутивни акти неких међународних организација ограничавају ову слободу тако што владама држава чланица намећу дужност да уговоре усвојене у крилу организације поднесу свом надлежном органу ради коначног обавезивања. Тако, Устав Међународне организације рада предвиђа обавезу чланица да у року од једне године, а најдуже 18 месеци од дана завршетка заседања Генералне конференције, поднесу надлежним властима на ратификацију све конвенције усвојене на том заседању. Према конститутивним актима UNESCO-а и Међународне организације за исхрану и пољопривреду, тај рок износи дванаест месеци и не може се продужавати.³² Држава чланица која добије сагласност надлежног органа саопштава формалну ратификацију шефу секретаријата ових специјализованих агенција УН и предузима све потребне мере за спровођење конвенција у живот.

³⁰ Н. Golsong, 52–53; Р. W. Hondius, 96.

³¹ Овде имамо у виду ангажовање организација само до момента ступања на снагу уговора. Међутим, чак и после закључења уговора, међународне организације могу на основу својих конститутивних аката и уговорних одредаба добити најразноврсније задатке. Тако, шефови њихових административних органа редовно се појављују у улози депозитара уговора усвојених у крилу одређене организације. У исто време, поједине организације региструју и објављују уговоре закључене под њиховим окриљем, обезбеђују њихово испуњење, контролишу извршавање преузетих обавеза, дају или обезбеђују тумачење уговора, учествују у поступку припремања измена и допуна уговора и сл. Више о овим задацима: В. Vukas, *Relativno djelovanje međunarodnih ugovora*, Zagreb 1975, 158–171.

³² Чл. IV, ст. 4 Устава UNESCO-а и чл. XI Устава FAO.

Обавеза подношења усвојене конвенције на ратификацију никако не значи и дужност да се она ратификује. Надлежни орган државе чланице је само у обавези да пажљиво размотри усвојене конвенције, али зато ужива пуну слободу код одлучивања да ли ће и које конвенције ратификовати. Уколико ратификација буде одбијена, чланица је једино дужна да у одређеним временским периодима подноси извештаје о стању свог законодавства и праксе у погледу питања на које се односи усвојена конвенција. Том приликом наводи се које су мере предузете или се намеравају предузети ради примене одредаба конвенције и указује на разлоге који спречавају или одуговлаче њену ратификацију.³³

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Техника закључења међудржавних уговора под окриљем међународних организација има бројне предности у односу на традиционални начин настајања вишестраних уговора. Оне се, пре свега, састоје у томе што је у крилу међународних организација много лакше утврдити потребу за закључењем одређених уговора и постићи сагласност о њиховој садржини. Међународне организације у прилици су да много боље него поједине државе процене степен „покривености“ извесне материје постојећим међународноправним инструментима и иницирају склапање нових уговора. То је логична последица њиховог сталног бављења питањима и проблемима у областима сарадње за које су основане.

Као институционални облици међународних односа, организације су истовремено најприкладнији оквир и форум за вођење преговора за закључење уговора. Неформалне и званичне консултације између чланица унутар организације омогућавају да се сагледа политичка и правна страна будућих уговора, предвиде могуће главне тачке сукобљавања интереса држава и одреди приближни степен њихове сагласности. Кроз те сталне и редовне контакте лакше је одредити питања „сазрела“ за регулисање и утврдити начела на којима уговор треба да почива. Уколико се за вођење преговора сазива посебна дипломатска конференција, неминовно искрсавају проблеми због одсуства континуитета. Осим тога, одржавање таквих конференција скопчано је са сложеним и дуготрајним припремама, утврђивањем правила процедуре, организационим и финансијским тешкоћама.³⁴

³³ Р. Пешић, 18; N. Valticos, 37. Међутим, конвенције Међународне организације рада не могу бити предмет тумачења или ревизије на основу међусобних споразума држава уговорница, с обзиром на то да су државе везане поступком утврђеним Уставом ове организације који поводом покретања таквих питања захтева интервенцију Генералне конференције рада. Вид.: N. Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, 174.

³⁴ В. Димитријевић, О. Рачић, *Међународне организације*, Београд 2011, 78.

Преговори у оквиру међународних организација имају и ту предност што се државама пружа прилика да за израду текста уговора искористе већ постојећи институционални механизам организација. У структури савремених организација данас постоји широк круг различитих помоћних органа којима се може поверити редиговање прве верзије текста уговора. Квалификације лица која улазе у састав ових тела, а то су редовно признати стручњаци у датој области, гарантују успешно обављање послова на припреми нацрта уговора. Није од ништа мањег значаја ни улога секретаријата организација, који могу да спроведу претходна проучавања проблематике, прибаве сву потребну документацију и пруже друге врсте услуга.

Посматрано са становишта правне технике, процес закључења међудржавних уговора постепено се институционализује кроз механизам међународних организација и губи строго консенсуални карактер.³⁵ Елементи те институционализације³⁶ огледају се у томе што појединачне иницијативе и акције држава у домену уговарања уступају место систематској делатности организација на плану подстицања, предлагања и помагања закључења уговора између својих чланова. Одступање од строге контрактуалности највидљивије је приликом припремања нацрта ових уговора. Државе будуће уговорнице, као што је већ речено, више не учествују непосредно у формулисању и редиговању провизорног текста уговора. Тај задатак препуштен је ужим стручним телима која често нису састављена од представника држава, већ од независних појединаца изабраних у личном својству. Уколико то није случај, у овим органима нису заступљене све државе чланице, што значи да је број њихових чланова ограничен.³⁷

Контрактуалност је, ипак, очувана у даљим фазама уговорног процеса, јер представници држава могу да утичу на садржину припремљеног нацрта приликом усвајања коначног текста уговора на дипломатским конференцијама или у органима међународне организације. Међутим, и тада постоје специфичности код неких организација. Тако, међународне конвенције рада усваја Генерална конференција, у којој делегати држава представљају само једну половину састава, док другу чине представници радника и послодаваца. Надаље, конвенције

³⁵ С. Ђорђевић, *Право међународних уговора: зборник радова*, Београд 2001, 101.

³⁶ N. Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, 166–167.

³⁷ Пракса је да се у овим телима обезбеђује стално место за чланице које су најзначајније за област коју треба уговором регулисати, док се остала места попуњавају по принципу правичне географске расподеле. За даљу анализу: О. Рачић, „О односу између поступка усвајања међународних конвенција на међународном плану и њиховог прихватања на унутрашњем плану“, *Право – теорија и пракса*, 1986, 13–14.

усвојене потребном већином (исто важи за конвенције донете у крилу UNESCO-а) подносе се на ратификацију свим државама чланицама, дакле и онима које су гласале против њиховог прихватања. Најзад, конвенције усвојене у овим органима не подлежу потписивању од званичних представника држава. Њих потписују надлежни органи организације, чиме текст постаје коначан и не може се више мењати од стране држава чланица. У свему овоме могу се назрети зачеци легислативног процеса на међународном плану.³⁸

Без обзира на поменуте особености правне технике, уговори закључени под окриљем међународних организација суштински се разликују од осталих међународних уговора. Разноврсне делатности организација у уговорном процесу само поједностављују и убрзавају класичне облике преговора, усвајања и аутентификације текста уговора, али не мењају њихову правну природу.³⁹ Уговори донети у крилу неке организације представљају инструменте који кроз традиционалне поступке на међународном плану (потписивање, ратификација, приступање, прихватање, одобравање и сл.) треба да постану уговорни акти држава. Чланице организације нису, дакле, аутоматски везане овим уговорима. Усвојени и евентуално аутентификовани текст само је нацрт уговора,⁴⁰ а на државама је да одлуче хоће ли га прихватити или одбити као своју међународноправну обавезу. У првом случају, оне постају стране уговорнице, док у потоњем, као трећи не стичу никаква права, нити преузимају било какве обавезе из тог уговора.

И поред значајне улоге коју имају у уговорном процесу, међународне организације нису стране уговорнице међународних уговора закључених под њиховим окриљем. Помоћ и бројни задаци организација у вези са овим уговорима имају у основи административни и технички карактер. Ради се заправо о функцији посредника или покровитеља над уговорном активношћу држава (*sponsorship of treaty-making*),⁴¹ чије вршење омогућава успостављање, а доцније и остваривање права и обавеза које су државе преузеле закључењем уговора.

³⁸ С. Ђорђевић, 101.

³⁹ У овом смислу: Н. Golsong, 56; R. W. Hondius, 288–289; В. Vukas, 153.

⁴⁰ I. Detter, 168–170.

⁴¹ I. Brownly, *Principles of Public International Law*, London 2003, 679.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Бартош, Милан, *Међународно јавно право*, књига III, Београд, 1958;
2. Basdevant, Jules, "La conclusion et la rédaction des traités et des instruments autres que les traités", *Recueil des cours*, La Haye, 1926, t.15;
3. Bloomfield, Luis, Fitzgerald Gerald, *Crimes Against Internationally Protected Persons: Prevention and Punishment. An Analysis of the UN Convention*, New York, 1975;
4. Brownly, Ian, *Principles of Public International Law*, London, 2003;
5. Detter, Ingrid, *Law Making by International Organizations*, Stocholm, 1965;
6. Димитријевић, Војин, Рачић, Обрад, *Међународне организације*, Београд, 2011;
7. Dinh, Q. Nguyen, Daillier, Patrick, Pellet, Alain, *Droit international public*, Paris, 2002;
8. Ђорђевић, Стеван, *Право међународних уговора: зборник радова*, Београд, 2011;
9. Ђорђевић, Стеван, Димитријевић, Душко, *Право међународних уговора*, Београд, 2011;
10. Golsong, Heribert, "Quelques remarques à propos de l'élaboration et la nature juridique des traités conclus au sein du Conseil de l'Europe", *Mélanges offerts à Polys Modinos*, Paris, 1968;
11. Hondius, M. Frits, "La préparation et gestion des traités conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe", *Annales de la Faculté de droit et de science politique, Université de Clermon*, 1979, fasc. 16;
12. Јанковић, Бранимир, Радивојевић, Зоран, *Међународно јавно право*, Ниш, 2014;
13. Mensah, Thomas, Zimmerli, Christopher, *L'activité réglementaire de l'OMCI*, Paris, 1975;
14. Пешић, Ратко, *Међународне конвенције рада*, Београд, 1968;
15. Рачић, Обрад, „О односу између поступка усвајања међународних конвенција на међународном плану и њиховог прихватања на унутрашњем плану“, *Право – теорија и пракса*, 1986;
16. Радивојевић, Зоран, *Уговори међународних организација у савременом међународном праву*, Ниш, 1996;
17. Reuter, Paul, *Droit international public*, Paris, 1976;
18. Rosenne, Shabtai, "United Nations Treaty Practice", *Recueil des cours*, La Haye, 1954, t.86;
19. Valticos, Nicolas, "Les conventions de l'O.I.T. à la croisée des anniversaires", *Revue générale de droit international public*, no 1, 1996;

20. Vukas, Budislav, *Relativno djelovanje međunarodnih ugovora*, Zagreb, 1975;
21. Vukas, Budislav, „О неким обличима утјечаја међународних организација на међународне уговоре“, *Нове тенденције у развоју међународног права*, Београд 1979.

Правни извори

1. *Manuel du Conseil de l'Europe*, Paris 1970;
2. *Савет Европе 1949-1996: документи*, Београд 1996;
3. Peaslee, Amos, *Intergovernmental Organizations, Constitutional Documents*, I-V, The Hague 1974–1979.

Full Professor Zoran Radivojević, LL.D.

Faculty of Law, University of Niš

THE TECHNIQUE OF CONCLUDING INTERNATIONAL TREATIES UNDER THE AUSPICES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Summary

The establishment of a number of international organizations and further development of their specific functions has brought about significant changes in the traditional technique of concluding international treaties. In effect, the role of state parties is prominent only at the end of the treaty process, when giving their consent to be bound by treaties, while most of the groundwork in the prior phases of proposing, drafting, adopting and authenticating the treaty text is exercised by international organizations.

The prior activities of international organizations have engendered a new technique of concluding international treaties, by means of which the traditional treaty process has been gradually institutionalized and thus deprived of its strictly contractual nature. The elements of institutionalization are reflected in the fact that individual initiatives and actions of states are increasingly giving way to systematic activities of international organizations that encourage, propose and assist the member states in the process of concluding international treaties. The departure from the concept of contractuality occurs in the phase of drafting the treaty because the prospective contracting states are not directly involved in the construction and writing of the provisional text of the treaty. This task is left to the professional bodies composed of independent individuals who are selected to perform the task in the capacity of experts in the specific field rather than state representatives.

Despite the significant role they play in the treaty process, international organizations are not parties to the international treaties concluded under their auspices. A large number of treaty-related activities performed by international organizations are only administrative and technical in character. Therefore, they act as intermediaries or sponsors of the member states' treaty activities. The exercise of this function facilitates the establishment and subsequent exercise of the rights and obligations assumed by the states upon concluding the treaty.

Key words: *International organizations; International treaties; Technique of concluding a treaty; Initiative; Drafting; Adopting the text; Authentication; Consent to be bound by the treaty; Institutionalization of the treaty concluding process.*