

UDK 341.1:061.1EU

Primljeno: 26. 09. 2020.

Pregledni rad
Review paper

Nežla Borić, Ajna Jodanović

PRAVNI SUBJEKTIVITET MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA SA POSEBNIM OSVRTOM NA EVROPSKU UNIJU

Rasprava o značajnom pitanju međunarodnog subjektiviteta međunarodnih organizacija, proširila se sa pojavom sve većeg broja međunarodnih organizacija. Iako je Savjetodavnim mišljenjem iz 1949. o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija Međunarodnog suda u Den Haagu, prihvaćen subjektivitet međunarodnih organizacija, na akademskom nivou su i dalje prisutne rasprave o tome da li se predmetno Mišljenje odnosi samo na Ujedinjene nacije ili je primjenjivo i na sve ostale međunarodne organizacije. Polazeći od izričitog priznanja pravnog subjektiviteta Evropske unije temeljem Ugovora iz Lisabona u radu ćemo preispitati pravnu prirodu i ulogu Unije na međunarodnom planu.

Ključne riječi: međunarodna organizacija; pravni subjektivitet; međunarodnopravni subjektivitet; Evropska unija; subjekti međunarodnog prava; naddržavna međunarodna organizacija

UVOD

Iako je pravni subjektivitet kao koncept odavno prisutan u međunarodnom pravu, pojava sve većeg broja međunarodnih organizacija je pitanje njihovog pravnog subjektiviteta stavila u samo središte rasprava na akademskom i praktičnom nivou. Polazeći od toga da međunarodnopravni subjektivitet država nikada nije bio doveden u pitanje, u okviru ovog rada ćemo nastojati ukazati na faktore koji utiču na postojanje i karakter međunarodnog subjektiviteta jedne organizacije. U nastavku analize posebnu

pažnju ćemo posvetiti naddržavnim međunarodnim organizacijama, gdje ćemo kao praktičan primjer uzeti djelovanje Evropske unije.

OSNOVNE TERMINOLOŠKE ODREDNICE I RAZLOZI OSNIVANJA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Za međunarodne organizacije kažemo da su raznoliki i sofisticirani entiteti sa pravnim, političkim i društvenim dimenzijama, koje se preklapaju i sukobljavaju na različite načine, pri tome široko varirajući u svojim suštinskim područjima autoriteta, unutrašnjim strukturama i političkom značaju (Hurd 2018: 17). Još 1988. godine Ness i Brechin su isticali kako će „međunarodni odnosi biti općenito poboljšani, ukoliko više pažnje posvetimo pitanju kako nastaju moderne međunarodne organizacije i kako one zapravo djeluju – ukratko, ukoliko posvetimo veću pažnju njihovim organizacijskim performansama” (Ness & Brechin 1988: 270). Tako politolog Bob Reinalda zastupa stajalište da „međunarodne organizacije uživaju racionalno-pravni autoritet, ali izvode autoritet i iz drugih izvora, kao što su moralni položaj (kao predstavnici međunarodne zajednice), ekspertize i delegirani zadaci” (Reinalda 2013: 18). Priklonit ćemo se stanovištu autora da „njihov autoritet stvara podlogu za autonomno djelovanje *vis-à-vis* država” (ibidem).

Međunarodne organizacije se mogu posmatrati kao kompleks formalnih i neformalnih mehanizama, odnosa i procesa između država, tržišta, građana i organizacija, kako međuvladinih tako i nevladinih, putem kojeg su artikulirani kolektivni interesi na globalnom planu (Archer 2015: 2). U kontekstu navedenog, Hurd sa razlogom ističe da „temeljna pitanja koja se javljaju kada su u pitanju međunarodne organizacije proizilaze iz interakcije između obaveza koje države preuzimaju i usaglašavanja i izvršenja koje ih prati ili ne prati” (Hurd 2018: 17). Značaj međunarodnih organizacija za države slikovito prikazuje i Dwivedi, navodeći: “Međunarodne organizacije su podjednako korisne za moćne i slabije države. Prelazak na globalno upravljanje ili vladavinu, zahtijeva jedan novi nivo društveno-ekonomskog, političkog i kulturnog razmišljanja između razvijenih i sve većih ovlaštenja. Čak i najmoćnije države ne mogu postići sigurnost u izolaciji” (Dwivedi 2012: 194).

Nicolae Purdă je na stanovištu da „međunarodne organizacije predstavljaju put za usklađivanje suvereniteta država sa zahtjevima trajne i institucionalne saradnje” (Purda 2012: 899). U vrijeme globalizacije države se suočavaju sa porastom broja

kompleksnih međunarodnih izazova i problema sa kojima se ne mogu suočiti jednostrano ili putem *ad hoc* saradnje (Rittberger, Zangl i Kruck 2012). Mišćević posmatra međunarodne organizacije kao „sponu između dva procesa u međunarodnim odnosima, *globalizacije* i *internacionalizacije*” (Mišćević 2007: 344). Pri tome Mišćević *proces internacionalizacije* ispravno definiše kao „sredstvo koje osposobljava nacionalne države da zadovolje svoj nacionalni interes u oblastima u kojima su one same nesposobne da samostalno djeluju, što u krajnjoj instanci ima za svoj rezultat mogućnost da kroz međunarodne organizacije države definišu i izraze svoje interese i utvrde svoje prioritete” (ibidem). S druge strane, slažemo se da *proces globalizacije* „oslobađa alternativne centre moći i uticaja koje preko međunarodnih organizacija kreiraju države”, te da zbog navedenog „ova dva procesa mogu biti posmatrana kao konsekutivne faze u razvoju međunarodnog sistema” (ibidem). Za dati kontekst rada nameću se odgovarajućim uočene dvije važne karakteristike koje čine razliku između međunarodnih organizacija i drugih vrsta organizacija, i to *centralizacija moći* i *autonomija odlučivanja* (Sterian 2013: 310). Pri tome Sterian ispravno primjećuje da „obje karakteristike imaju političke efekte izvan jednostavne efikasnosti već donesenih odluka, s obzirom da toliko podsjećaju na vlade ili privatne kompanije” (ibidem). Iz navedenog proizilazi da „međunarodne organizacije zapravo provode radnje koje imaju neku vrstu legitimiteta i utiču na legitimitet državne aktivnosti” (ibidem). Međunarodne organizacije se mogu definisati kao „institucionalni sporazum između članova međunarodnog sistema kako bi se postigli ciljevi u skladu sa sistemskim uvjetima, koji odražavaju atribute, aspiracije i zabrinutosti svojih članova” (ibidem: 309). Pri tome valja imati u vidu, da je osnovno pravilo kada su u pitanju međunarodne organizacije, zapravo suverenitet nacionalne države (ibidem).

Na teorijskom i praktičnom nivou egzistira niz različitih koncepata međunarodne organizacije. Ovi koncepti se mogu svrstati u tri kategorije: *međunarodna organizacija kao formalna organizacija*, *međunarodna organizacija kao određujući princip u međunarodnom sistemu* i *međunarodna organizacija kao režim* (Thompson & Snidal 2011: 326). Najpoznatija neposredna definicija međunarodnih organizacija jeste njihovo određenje kao „*formalnih organizacija*, obično među državama ili sa državama koje biraju predstavnike” (ibidem: 314). Thompson i Snidal ispravno primjećuju da „naglasak na formalne organizacije predstavlja veoma uski pogled na oblike i mogućnosti kada je u pitanju međunarodno upravljanje” (Thompson & Snidal 2011: 317). Razvijenije definicije međunarodne organizacije uključuju „široke principe određivanja u okviru međunarodnog sistema” (ibidem). Između uskog razumijevanja formalnih organizacija i izuzetno širokog razumijevanja principa određivanja,

nalazi se koncept *međunarodnog režima* (ibidem: 314). Teorija režima zasnovana je na dvojnim zapažanjima da je međunarodna politika, s jedne strane, visoko međuzavisna, što implicira zajedničke interese u saradnji i da je, s druge strane, „međunarodno ponašanje institucionalizovano na različite načine” (ibidem). Slijedeći ekonomsku logiku, teoriju režima i stajališta širokog spektra naučnika koji se bave problematikom pojmovnog određenja i svrhe postojanja međunarodnih organizacija, one se, *en general*, razumijevaju kao „kreacije država čiji je cilj unaprijeđivanje državnih interesa” (Barnett & Finnemore 1999: 704).

Uloga međunarodnih organizacija postaje sve značajnija, a ponekad i određujuća u nekim tokovima globalizirane međunarodne politike. Broj međunarodnih organizacija stalno raste, kao i njihov uticaj na pitanja od svjetskog značaja (Andreev 2007: 1). Dwivedi sa pravom ističe „da se međunarodno upravljanje u velikoj mjeri ostvaruje putem međunarodnih organizacija” (Dwivedi 2012: 188), te da su „međunarodne organizacije središnja komponenta globalnog upravljanja koja ima pozitivan uticaj na globalni razvoj” (ibidem). Pri tome valja imati na umu da je njihova precizna uloga u međunarodnoj politici još uvijek predmet diskusija na praktičnom i naučnom planu.

Literatura koja se bavi problematikom međunarodnih organizacija identificira dva temeljna razloga zbog kojih države osnivaju međunarodne organizacije. Prvi razlog jeste pružanje pomoći u stabilizaciji međunarodnog poretka i uspostavljanju političkih aranžmana, dok drugi nalazimo u institucionalističkim teorijama (Weiss & Wilkinson 2014: 49). Ovi pristupi tvrde da države stvaraju institucije kako bi ojačale perspektive razvoja, prevazišle probleme koji su povezani sa kolektivnom akcijom, te doprinijele individualnom i kolektivnom blagostanju (ibidem). Drugim riječima, države imaju interes u stvaranju uvjeta saradnje i zajedničke dobrobiti, a institucije u tom smislu imaju nemjerljivu ulogu (ibidem: 50).

Međunarodno pravo konceptualizira međunarodne organizacije kao „neovisne strukture sa vlastitim identitetom”, koji simbolizuje „posjedovanje pravnog subjektiviteta” (Klabbers 2016: 139). Većina stručnjaka za međunarodno pravo se slaže sa stajalištem da države članice uspostavljaju međunarodne organizacije u cilju ostvarivanja određenih ciljeva, koje te države članice ne žele ili nisu u stanju samostalno postići (ibidem). Kada govorimo o pojmu međunarodne organizacije, valja imati na umu da „za razliku od međunarodnih kongresa i konferencija, te drugih oblika povremene saradnje više država, međunarodne organizacije su institucionaliziran i trajniji oblik saradnje njihovih država članica u izvršenju nekih zajednički postavljenih ciljeva” (Degan 2011: 405). Pri tome treba poći od toga da je „svaka međunarodna vladina organizacija osnovana međunarodnim ugovorom između dr-

žava, te da su za razliku od ostalih međunarodnih ugovora, ti ugovori u isto vrijeme i ustavni akti za odnosnu međunarodnu organizaciju” (ibidem). Dwivedi ispravno navodi da je „zadatak procjene efikasnosti jedan od centralnih izazova u izradi javne politike, bilo na lokalnom, nacionalnom, regionalnom ili globalnom nivou politika i upravljanja” (Dwivedi 2012: 195). Pri tome, postoji „sasvim opravdana potreba za poboljšanim međunarodnim mehanizmima za vođenje globalizovanog sistema prema pravičnijim i više održivim ciljevima” (ibidem). O potrebi promjena na strani međunarodnih organizacija Dwivedi govori na način da primjećuje da iste „moraju biti rekonstruisane u skladu sa principima vladavine i legitimiteta 21. stoljeća” (ibidem). Pored toga što „međunarodne organizacije moraju biti sposobne za efikasno adresiranje savremenih izazova”, one istovremeno trebaju biti u stanju prepoznati da „savremeni i potencijalni izazovi zahtijevaju fleksibilnija i više prilagodljiva rješenja” (ibidem).

PRAVNI SUBJEKTIVITET MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Period od 19. stoljeća karakterizira stalni porast u broju i opsegu međunarodnih organizacija. Razloge za takav razvoj i porast broja međunarodnih organizacija nije teško utvrditi, s obzirom da je na nivou država razvijena spoznaja o postojanju širokog spektra zadataka koji se mogu izvršiti jedino putem zajedničke saradnje, te da takva saradnja mora biti uspostavljena na permanentnoj osnovi. U kontekstu navedenog O’Brien naglašava da „međunarodne organizacije postoje upravo zbog postizanja takvog nivoa saradnje” (O’Brien 2001: 138).

Valja imati na umu da međunarodnopravni subjektivitet država nikada nije bio doveden u pitanje. Države su bile i ostale tradicionalni i najvažniji subjekti međunarodnog prava. Pored toga, razvoj tokom 20. stoljeća doveo je do priznanja međunarodnih vladinih organizacija kao subjekata međunarodnog prava (Walter 2010: 2). Međunarodna organizacija može djelovati nezavisno i ostvarivati svoja prava pred nacionalnim ili međunarodnim vlastima, samo uz posjedovanje pravnog subjektiviteta. Stoga, pravni subjektivitet čini međunarodne organizacije subjektima međunarodnog prava (Portmann 2010: 19).

U datom kontekstu nameće se kao odgovarajuća definicija Kazazić i Savić: “Pojam subjekta međunarodnoga prava je višeznačan i svakako dinamičan, posebno u pogledu pravne prakse u međunarodnopravnom poretku. Države su originarni subjekti međunarodnoga prava. One su istovremeno njegov glavni zakonodavac i adre-

sat” (Kazazić i Savić 2018: 105). Kako navode Kazazić i Savić, „ne smijemo zanemariti da do legislative u međunarodnom pravu kakvu danas poznajemo ipak ne bi došlo bez međunarodnih organizacija, prije svega Organizacije Ujedinjenih nacija, što upravo potvrđuje, ne samo njihov subjektivitet, već nam ukazuje na potrebu za konkretnijom regionalnom kooperacijom i integracijom države koja bi onda na osnovu načela koordinacije i supsidijarnosti mogla uvjetovati formiranje jedinstvenog međunarodnopravnoga zakonodavnog tijela, koje bi se tek tada imalo smatrati svjetskim zakonodavcem” (ibidem). Pri tome Kazazić i Savić ispravno primjećuju da „s obzirom na iskustvo Organizacije Ujedinjenih nacija i prema aktualnoj realnosti međunarodnoga života, ovo danas predstavlja utopijsku koncepciju” (ibidem). Međunarodne organizacije, kao subjekti međunarodnog prava sa funkcionalnom pravnom sposobnosti, ostaju instrumenti međudržavne saradnje, čija aktivnost, pa čak i postojanje, stalno zavisi o volji država da međusobno saraduju. Zahtjevi međunarodne saradnje i međuzavisnosti usloveli su sve veći rast nadležnosti organizacija, a time i proširenje njihovih sposobnosti kao subjekata međunarodnog prava na nove oblasti i aktivnosti, posebno u pogledu zaključivanja ugovora (Purdā 2012: 899).

Kada su u pitanju vrste međunarodnih organizacija, valja imati na umu da najvažnija njihova podjela ostaje podjela na vladine (međudržavne) i nevladine međunarodne organizacije. Degan naglašava da „tzv. vladine organizacije osnivaju države i da su im one jedini pravi članovi, s tim da u nekim od njih nisu neposredno učlanjene države, već odnosna državna tijela ili organizacije” (Degan 2011: 409). Međunarodne organizacije „imaju prostor djelovanja širi od jedne države, ali njih ne osnivaju niti su u njih učlanjene države, već su im članovi zapravo ili pojedinci iz više država ili srodna tzv. nacionalna društva ili udruge pojedinaca iz više država” (ibidem). U kontekstu pitanja subjekata međunarodnog prava, bitno je naglasiti da „samo vladine (međudržavne) međunarodne organizacije mogu biti subjekti međunarodnog prava, tj. mogu imati sposobnost da budu nosiocima međunarodnih prava i obaveza” (ibidem).

Pravni subjektivitet međunarodne organizacije predstavlja klasičnu, ali uvijek aktuelnu i kompleksnu temu u međunarodnom pravu kojoj je posvećen značajan broj radova, te temu koja nastavlja privlačiti pažnju prvenstveno samih međunarodnih organizacija i nacionalnih vlada, ali i naučnika. Danas je nesporno da međunarodne organizacije mogu posjedovati pravni subjektivitet u međunarodnom pravu (iako ne identičan onom koji posjeduju države), kao što posjeduju pravni subjektivitet i u nacionalnim pravnim sistemima (Klabbers & Wallendahl 2011: 33). U svakom pravnom sistemu pravni subjektivitet je od suštinske važnosti. Posjedovanje pravnog sub-

ektiviteta ukazuje da entitet može uživati prava, te da može biti i subjektom pravnih obaveza (O'Brien 2001: 138). Priklonit ćemo se stanovištu Johnsa i drugih, da se „pravni subjektivitet općenito shvata kao sposobnost da se bude nosiocem zakonskih prava i obaveza” (Johns 2010).

Međunarodnopravni subjektivitet jeste koncept koji se odnosi na status posjedovanja subjektiviteta prema međunarodnom pravu, a to je posjedovanje prava i obaveza regulisanih neposredno međunarodnim pravom i, općenito, sposobnost djelovanja na međunarodnom planu, uključujući, među ostalim pravima, pravo zaključivanja ugovora sa drugim međunarodnim pravnim osobama, pravo na podnošenje međunarodnih zahtjeva (tužbi) i pravo na privilegije i imunitete prema pravilima međunarodnog prava (Boczek 2005: 75).

Posmatrano historijski, stvaranje *Lige naroda* i *Međunarodne organizacije rada* 1919. godine, postavilo je pitanje pravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija u središte rasprava (Amerasinghe 1996: 68). Valja imati na umu da je ovdje pažnja bila prevashodno usmjerena na pravni subjektivitet koji je postojao u domaćem pravu. Do promjene dolazi nakon donošenja *Savjetodavnog mišljenja iz 1949. o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija* od strane Međunarodnog suda u Den Haagu (I. C. J. Reports 1949: 174-189), od kada je pažnja usmjerena na međunarodnopravni subjektivitet.

Istaknuti stručnjak za međunarodno pravo Vladimir-Đuro Degan navodi da se „pitanje da li su Ujedinjene nacije subjekt međunarodnog prava i imaju li objektivno svojstvo subjekta (dakle ne samo u odnosu prema državama članicama nego i prema trećima), pojavilo 1948. godine, povodom ubistva u Palestini posrednika Ujedinjenih nacija, grofa Bernadottea” (Degan 2011: 413). Degan dalje navodi da je Bernadott „sa svojim saradnicima u ime Svjetske organizacije obavljao službene dužnosti, i tamo su svi oni pretrpjeli štetu” (ibidem). Pri tome je „Opća skupština Ujedinjenih nacija je zatražila od Međunarodnog suda u Den Haagu savjetodavno mišljenje o tome imaju li Ujedinjene nacije sposobnost isticanja međunarodnog zahtjeva za naknadu štete prema odgovornoj državi, počinjene samoj Organizaciji i žrtvama” (ibidem). Za dati kontekst je značajno naglasiti da je „na predmetno pitanje Sud u *Savjetodavnom mišljenju iz 1949. o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija*, jednoglasno potvrdno odgovorio” (ibidem). U *Savjetodavnom mišljenju iz 1949.* Sud je naglasio da je došao do „zaključka da je Organizacija (UN) međunarodna osoba” (ibidem: 414). U predmetnom mišljenju Sud je ukazao da „tvrdnja da je Organizacija međunarodna osoba nije jednaka tvrdnji da je ona država, što sigurno nije, ili da su njezin pravni subjektivitet, kao i prava i dužnosti, jednaki onima koje

posjeduje država” (ibidem). Sud dalje navodi da bi takva tvrdnja još manje značila da je Organizacija ”superdržava”, šta god takav izraz podrazumijevao. Sud je naglasio da „takva tvrdnja čak ne podrazumijeva da se sva prava i dužnosti Organizacije moraju nalaziti na međunarodnom planu, jednako kao što ih mora imati svaka država na tom planu”. Ono što ta tvrdnja podrazumijeva, ističe Sud¹, jeste da je „organizacija subjekt međunarodnog prava i da ima sposobnost biti nosiocem međunarodnih prava i dužnosti, te da ima kapacitet za korištenje tih prava isticanjem međunarodnih zahtjeva” (ibidem). Brojni autori su naglašavali ovo stajalište Suda, ističući pri tome da se Sud u *Mišljenju* prije svega bazirao na Ujedinjene nacije. Ovakva tvrdnja Suda se može smatrati osnovnom definicijom pravnog subjektiviteta, a radi se o jednom od više navoda Suda koja *Savjetodavnom mišljenju* daju poseban značaj u smislu razumijevanja pravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija.

Ian Brownlie, koji je bio jedan od vodećih međunarodnih pravника i koji je ostavio značajan trag kako u sporovima u kojima je djelovao kao pravni zastupnik, tako i u okviru naučnih istraživanja, naglasio je da je ova definicija Međunarodnog suda u Den Haagu ”cirkularna”, jer je pitanje koja vrsta entiteta ima sposobnost posjedovanja međunarodnih prava i obaveza bilo sljedeće važno pitanje na koje je trebalo dati odgovor (Brownlie 1998: 57). Degan također ističe da se „*Savjetodavno mišljenje Suda iz 1949. godine* odnosilo samo na Organizaciju ujedinjenih nacija, a ne nužno i na ostale međuvladine organizacije” (Degan 2011: 414). *Savjetodavno mišljenje iz 1949. godine* je bilo izuzetno značajno za razvoj prava međunarodnih organizacija. Utvrdivši da Ujedinjene nacije poseduju međunarodni subjektivitet, Sud je potvrdio da je međunarodno pravo prešlo okvire državocentrične koncepcije 19. stoljeća i, ono što je ključno, više nije posmatralo dihotomiju između aktivnih subjekata i pasivnih objekata (Bederman 1996: 367). Ukoliko analiziramo sudsku praksu, Međunarodni sud u Den Haagu je u kasnijim slučajevima prihvatio da je subjektivitet međunarodnih organizacija zapravo utemeljen *Mišljenjem iz 1949. godine*, te u tom smislu nije pružao nikakva dodatna uputstva niti je adresirao bilo kakvu teorijsku raspravu.

Važno je naglasiti da su o načinu sticanja pravnog subjektiviteta međunarodne organizacije razvijene dvije teorije. Pri tome, obje teorije se u određenoj mjeri oslanjaju na *Savjetodavno mišljenje iz 1949. godine*. Prema *tzv. teoriji volje*, ključni element jeste namjera osnivača da stvore novi subjekt međunarodnog prava. Ovakva

¹ O prethodno navedenom vidjeti *Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda u Den Haagu iz 1949. o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija* (I. C. J. Reports 1949: 174-189), kao i značajna stajališta koje je iznio stručnjak za međunarodno pravo Vladimir-Đuro Degan u svojoj knjizi *Međunarodno pravo* (2011: 412-415).

namjera može biti izričito predviđena u ustavotvornom dokumentu (obično se radi o ugovoru-ustavu) ili može biti izveden zaključak o postojanju namjere iz samog dokumenta, ukoliko o tome ne postoji konkretna odredba (Klabbers & Wallendahl 2011: 34). Prema ovoj teoriji „međunarodne organizacije posjeduju međunarodnopravni subjektivitet”, s obzirom da im je status dat bilo ”eksplicitno”, ili ukoliko ne postoji takvo ustavno (konstitutivno) pripisivanje, ”implicitno” (ibidem). Shodno tome, kako navode Klabbers i Wallendahl, „pravni subjektivitet koji uživaju organizacije proizilazi iz volje njihovih država članica koja je sadržana u ustavnom dokumentu” (ibidem). Kada je u pitanju *objektivna teorija*, naprotiv, činjenično pitanje jeste da „odredbe ustavnog dokumenta ili volja tvorca nisu ono što uspostavlja međunarodni subjektivitet države ili međuvladine organizacije, već *objektivna činjenica njihovog postojanja*” (ibidem). Prema ovoj teoriji, poput subjektiviteta država, pravni subjektivitet međunarodnih organizacija je izvorni. Klabbers i Wallendahl pri tome ističu da ne postoji potreba za preneglašavanjem oprečnih stavova ove dvije teorije, s obzirom da one sadrže određene elemente koji se nužno međusobno ne isključuju (ibidem: 35). Upotreba koncepta pravnog subjektiviteta postala je praktično relevantna zbog činjenice da se proširio obim međunarodnog prava na način da je, pored država, uključivao i druge subjekte međunarodnog prava. Subjekti međunarodnog prava uživaju pravni subjektivitet po međunarodnom pravu. Takav pravni subjektivitet predstavlja pravni položaj tih subjekata i sastoji se od prava, dužnosti i ovlaštenja po međunarodnom pravu. Pravni subjektivitet po međunarodnom pravu je predviđen ne samo za države, kao glavne subjekte međunarodnog prava, već i međunarodne organizacije, a što je naglasio Međunarodni sud u Den Haagu u svome *Savjetodavnom mišljenju iz 1949. godine* (Mejía-Lemos 2014: 12). Prethodna analiza je pokazala da među autorima koji se bave problematikom pravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija postoje oni koji zastupaju stajalište da se *Savjetodavno mišljenje iz 1949. godine* odnosilo samo na Organizaciju ujedinjenih nacija, kao i oni koji zastupaju tezu da se predmetno *Mišljenje* odnosilo i na ostale međuvladine organizacije.

Međunarodnopravni subjektivitet podrazumijeva da međunarodne organizacije imaju kapacitet za djelovanje u okviru međunarodnog prava. Da bi posjedovala pravni subjektivitet, organizacija mora biti „trajna asocijacija država koja posjeduje određena ovlaštenja, koja se razlikuju od ovlaštenja koja posjeduju njene države članice, uz mogućnost da ih izvršava na međunarodnom nivou” (Pease 2016: 3). Pravni subjektivitet međunarodnih organizacija zavisi od volje država osnivača, te se u tom smislu ne može ispitivati od strane članova organizacije (Czapliński 2016: 17).

Za međunarodne organizacije možemo reći da imaju poseban status u međunarodnom pravu, pogotovo uzimajući u obzir da smo upravo kroz prethodnu analizu njihovog pojma, ali i uloge u međunarodnom pravu, ukazali, između ostalog, da one predstavljaju svojevrsni fenomen savremenog doba i nezaobilazan faktor saradnje među državama. O njihovom posebnom statusu u okviru međunarodnog prava možemo govoriti i sa aspekta činjenice da međunarodne organizacije posjeduju pravni subjektivitet koji se dugo vremena u okviru međunarodnog prava vezivao samo za suverene države, a koji je preduslov uopće postojanja njihove međunarodne odgovornosti.

TEMELJNI ASPEKTI POSTOJANJA PRAVNOG SUBJEKTIVITETA EVROPSKE UNIJE

Kada govorimo o novinama koje su došle s Ugovorom iz Lisabona u kontekstu problematike kojom se ovdje bavimo, valja poći od toga da je mjerodavnom odredbom člana 47 Ugovora o Evropskoj uniji eksplicitno predviđeno da Evropska unija ima pravni subjektivitet. U mjerodavnoj odredbi člana 47 Ugovora o Evropskoj uniji se navodi da „Unija ima pravni subjektivitet”, a kako Misita ispravno primjećuje, „iza ove četiri riječi stoji svojevrsna borba između stvarnog i formalnog, pri čemu se misli na *de facto* subjektivitet koji je Unija imala gotovo već od osnivanja i njegovog formalnog statuiranja, sa jedne strane, i sa tim povezan strah država članica za sudbinu svog suvereniteta, sa druge strane” (Misita 2014: 47). Polazeći od navedenog „države članice su formulisale i posebnu deklaraciju uz Završni akt Međunarodne konferencije koja je radila na Ugovoru iz Lisabona – Deklaracija 24, u okviru koje je naglašeno da formalno sticanje pravnog subjektiviteta *ni na koji način* neće uticati na Ugovorom statuiranu nadležnost Unije, kako u odnosu na zakonodavnu djelatnost, tako i na preduzimanje određenih mjera” (ibidem).

Evropska unija kao naddržavna međunarodna organizacija

Naddržavne međunarodne organizacije Lapaš kvalifikuje kao „one međunarodne organizacije kod kojih obavezujući akti njihovih organa uživaju neposrednu primjenjivost u pravnim sistemima njihovih država članica” (Lapaš 2008: 16), navodeći kao primjer Evropsku uniju. Kada govorimo o pojavi prvih naddržavnih organizacija, Dimitrijević i Račić naglašavaju, da je „pojava naddržavne organizacije vezana za stva-

ranje evropskih zajednica (prije svega Evropske zajednice za uglj i čelik, koja je jedina u statutu imala izraz ‘naddržavna’)“ (Dimitrijević i Račić 2011: 39). Pri tome ovi autori naglašavaju da su „naddržavne organizacije karakteristične po tome što njihovi organi statutom dobijaju ovlaštenja da donose odluke koje će se neposredno provoditi na teritorijama država članica, te da posjeduju određenu zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast” (ibidem). Temeljni oslonci međunarodnog subjektiviteta naddržavnih međunarodnih organizacija, ispravno primjećuju Jeličić i Dragutinović, sadržani su u činjenici da su one „organizaciono i politički pozicionirane između države i međunarodne organizacije, a izvorišta te pozicije nalaze se u njenoj naddržavnoj prirodi i strukturi” (Jeličić i Dragutinović 2013: 132). Mišćević naglašava da zapravo „nije jednostavno definisati šta se podrazumijeva pod odrednicom naddržavnost, posebno iz razloga što ovaj pojam nema sadržaj sam po sebi, već njegovu sadržinu čini i dopunjuje upravo primjer koji pruža djelovanje Evropske unije” (Mišćević 2007: 356). Mišćević je na stanovištu da se tu zapravo radi o „za tipične međunarodne organizacije, neuobičajenom sistemu institucija koje su zasnovane na međunarodnim ugovorima i formirane u oblastima koje prevazilaze okvire nacionalne države” (ibidem).

Priklanjamo se stanovištu da „shvatanje suštine naddržavnih organizacija pretpostavlja njihovo posmatranje i analiziranje u odnosu, s jedne strane, na međunarodne organizacije i, s druge strane, u odnosu na države” (Jeličić i Dragutinović 2013: 142). Autori ispravno naglašavaju da se „ovakva polazna postavka sasvim logično nameće i zasniva na činjenici da naddržavne organizacije posjeduju i elemente države i elemente međunarodnih organizacija, te da su kao takve pozicionirane između ova dva subjekta međunarodnog prava” (ibidem). Pri tome je značajno imati u vidu sljedeće: “Evropska unija ispunjava organizaciono-funkcionalnu pretpostavku jer predstavlja organizaciono-institucionalnu cjelinu sposobnu za odlučivanje, rad i djelovanje, a što predstavlja jedan od elemenata njene naddržavnosti, odnosno što je čini naddržavnom međunarodnom organizacijom. Okosnicu te sposobnosti čine njeni organi i ovlaštenja kojima oni raspolazu. Naddržavni karakter Evropske unije obezbjeđuje veću efikasnost u njenom funkcionisanju kao organizacione cjeline, a sam proces odlučivanja bliži je tom istom procesu u državama nego u međunarodnim organizacijama” (ibidem: 157).

Jan Klabbers, priznati stručnjak za oblast prava međunarodnih organizacija, bavi se pitanjem kako Unija sebe karakterizira, te ističe da je „odgovor na ovo pitanje poprilično kompleksan s obzirom da Unija *ne govori uvijek jednim glasom*” (Klabbers 2016: 9). Pri tome Klabbers smatra da „važeci Ugovori na nivou Evropske unije daju

neke indikacije da se Unija smatra običnom međunarodnom organizacijom”, i to, kako dalje navodi, „jednom organizacijom međuvladinog tipa, koja iskazuje ambicije naddržavnosti” (ibidem). Jedno od značajnih obilježja „Evropske unije kao međunarodne organizacije sa elementima naddržavnosti”, kako ističu Jeličić i Dragutinović, jeste i „njena sposobnost djelovanja na međunarodnom planu, s obzirom da je Evropska unija postala važan globalni akter” (Jeličić i Dragutinović 2013: 158). Pri tome Jeličić i Dragutinović naglašavaju, da je „nesporna sposobnost izvornog međunarodnog djelovanja Evropske unije, koja se zasniva na njenim osnovnim ciljnim opredjeljenjima koja predviđaju veoma širok spektar oblika i sadržaja međunarodnog djelovanja”, te da „na takav način postavljena ciljna opredjeljenja u međunarodnom domenu bitno odvajaju ovu međunarodnu organizaciju od drugih regionalnih i univerzalnih organizacija” (ibidem).

Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije

Složen odnos između Evropske unije i njezinih država članica je rezultirao raspravama o pravnoj prirodi Unije. Kroz sukcesiju Evropske zajednice od strane Evropske unije na temelju Ugovora iz Lisabona, svijet je bio suočen sa međunarodnopravnim akterom koji posjeduje nove nadležnosti. Unija je postojala na globalnom nivou i prije Ugovora iz Lisabona, ne samo politički, nego i pravno, s obzirom na veliki broj međunarodnih ugovora kojim je postala stranka (Wessel 2014: 397). Međutim, Ugovorom iz Lisabona, eksplicitno je predviđeno da Evropska unija ima pravni subjektivitet. U kontekstu navedenog značajno je stajalište Ramses A. Wessela, inače profesora iz oblasti prava Evropske unije i prava međunarodnih organizacija, prema kojem su “eksplicitno priznanje pravnog subjektiviteta Evropske unije (čl. 47 Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona) - ili možda čak i više raspad Evropske zajednice - proizveli razlog za preispitivanje međunarodne uloge Unije i njenog međunarodnopravnog statusa” (Wessel 2014: 398). Kako navodi Wessel: “Ugovor iz Lisabona jača međunarodnu ulogu Unije u brojnim odredbama bez presedana. Većina međunarodnih pravila vrijede za države, neke (i) za međunarodne organizacije, a ograničen set odredbi i za druge međunarodno aktivne entitete” (ibidem). Tako Klabbers i Wallendahl ističu da „čl. 47 Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona (raniji čl. 281 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice) predstavlja jedan od rijetkih primjera ugovorne odredbe koja predviđa pravni subjektivitet”, s obzirom da „većina ustavnih instrumenata međunarodnih organizacija ne sadrže izričitu odredbu o njihovom međunarodnopravnom subjektivitetu” (Klabbers & Wallendahl 2011: 37).

Nastojeći objasniti međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije, Jeličić i Dragutinović ističu da se „međunarodnopravni subjektivitet Unije može odrediti na posredan i neposredan način” (2013: 156). Pri tome pojašnjavaju „da se posredan način bazira na logičkom zaključku zasnovanom na njenom nadržavnom karakteru, te nesumnjivom institucionalnom pozicioniranju između države i međunarodne organizacije” (ibidem). Slijedi logičan zaključak po kome „budući da i države i međunarodne organizacije predstavljaju subjekte međunarodnog prava, u tom kontekstu se može slobodno konstatovati da i Evropska unija, kao nadržavna organizacija, predstavlja subjekt međunarodnog prava” (ibidem: 157). Kada se radi o neposrednom načinu, isti „pretpostavlja sagledavanje uklapanja Evropske unije u *uslove*, odnosno *kriterijume* međunarodnog subjektiviteta. Riječ je, znači, o određenim svojstvima koje jedan subjekt međunarodnog prava, treba da posjeduje” (ibidem).

ZAKLJUČAK

Temeljni razlog istraživanja problematike međunarodnopravnog subjektiviteta organizacija jeste činjenica da pravni subjektivitet međunarodne organizacije predstavlja klasičnu, ali uvijek aktuelnu i kompleksnu temu u međunarodnom pravu. Iako je *Savjetodavnim mišljenjem iz 1949. o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija Međunarodnog suda u Den Haagu* Sud naglasio da je „Organizacija Ujedinjenih nacija subjekt međunarodnog prava i da ima sposobnost biti nosiocem međunarodnih prava i dužnosti” (I. C. J. Reports 1949: 174-189), na akademskom nivou su i dalje prisutne rasprave o tome da li se predmetno *Mišljenje* odnosi samo na Ujedinjene nacije ili je primjenjivo i na sve ostale međunarodne organizacije. Brojni autori su naglašavali ovo stajalište Suda, ističući pri tome da se Sud u *Mišljenju* bazirao prije svega na Ujedinjene nacije. Pomenuto stajalište Suda možemo smatrati osnovnom definicijom pravnog subjektiviteta, a radi se o jednom od više navoda Suda koja *Savjetodavnom mišljenju* daju poseban značaj u smislu razumijevanja pravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija. Polazeći od toga da međunarodnopravni subjektivitet država nikada nije bio doveden u pitanje, u okviru ovog rada smo nastojali odrediti temeljne aspekte postojanja međunarodnopravnog subjektiviteta jedne međunarodne organizacije. Pri tome valja uvijek imati u vidu da je sa aspekta međunarodnog prava od najvećeg značaja podjela međunarodnih organizacija na vladine (međudržavne) i nevladine međunarodne organizacije, te da u tom smislu samo vladine (međudržavne) organizacije mogu biti subjektima međunarodnog prava. Osno-

vna misao od koje polazimo jeste da su međunarodne organizacije subjekti međunarodnog prava, odnosno da su samim činom nastanka postale nosiocima prava i obaveza u skladu sa pravilima međunarodnog prava i stekle međunarodnopravnu sposobnost. Posjedovanje međunarodnopravne sposobnosti jeste nužan element pravnog subjektiviteta u svakom pravnom sistemu, pa samim tim i u međunarodnopravnom sistemu. Uz prethodno navedeno ne treba zanemariti postojanje mogućnosti da u unutrašnjem pravnom sistemu država pitanje sticanja pravnog subjektiviteta bude uređeno po različitim osnovama. U tom smislu valja poći od mogućnosti da pravni subjektivitet jedne međunarodne organizacije u okviru pravnog sistema država bude uređen tj. predviđen temeljnim aktom međunarodne organizacije, koji se naziva "ustavom" odnosno organizacije. Uz navedenu, postoji i mogućnost da sticanje pravnog subjektiviteta međunarodne organizacije na nivou države bude uređeno i samim ugovorom o sjedištu, kao i mogućnost da priznanje pravnog subjektiviteta jedne međunarodne organizacije bude prepušteno zakonodavstvu države.

Na aktuelnost i sve veću potrebu za preispitivanjem i nastojanjem određivanja pravne prirode Evropske unije neminovno je uticalo eksplicitno priznanje njenog pravnog subjektiviteta temeljem Ugovora iz Lisabona. Pitanje pravnog subjektiviteta Unije, kao i njenog djelovanja u općenitom smislu, dodatno je aktualizirano *Brexit* procesom, kao jednim od najzahtjevnijih pravnih i političkih procesa koji se odvijao na njenom nivou. U svjetlu unutrašnjih i vanjskih izazova sa kojima se suočava Evropska unija moguća su dva ishoda. S jedne strane, proces *Brexit*, kao i niz drugih političkih i ekonomskih pritisaka sa kojima se suočava Unija, mogli bi u određenom trenutku izmijeniti pravac integracije i, u krajnjoj liniji, pravnu prirodu Unije. U tom smislu čini se ispravnim postaviti značajna pitanja o budućem karakteru i razvoju Unije. Jedno od značajnih, ali istovremeno i kompleksnih pitanja, jeste da li će Unija u budućnosti zadržati postojeće karakteristike kada je u pitanju njen pravni i politički sistem, kao i da li postoji mogućnost da Unija usvoji neku novu institucionalnu formu i nastavi se razvijati u do sada nepoznatom pravcu. Iako u ovome trenutku nismo u mogućnosti dati konkretne odgovore na navedena kompleksna pitanja, mišljenja smo da će Evropska unija u ma kojem pravcu se nastavila razvijati, zadržati svoju specifičnu prirodu koja je čini nadržavnom strukturom.

Sa druge strane, za uspješno prevladavanje mnoštva aktuelnih izazova nužne su dugoročne pozitivne reforme koje će doprinijeti transformaciji Unije u jednu kohezivniju cjelinu. Budući da Unija predstavlja specifičnu međunarodnu organizaciju sa obilježjima nadržavnosti koja je bitno razlikuju od klasičnih međunarodnih organizacija koje postoje na regionalnom ili svjetskom nivou, u ovom smo radu, analizira-

jući prethodna pitanja, došli do zaključka da je upravo priznanje pravnog subjektiviteta Evropske unije temeljem Ugovora iz Lisabona bilo jedan od značajnih faktora koji su uticali na njenu međunarodnu ulogu i sve bolju poziciju na međunarodnom planu, s obzirom da je Unija postala važnim globalnim akterom.

LITERATURA

1. Amerasinghe, Chittharanjan Felix (1996), *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 1st edition, Cambridge University Press, Cambridge
2. Andreev, Alexander (2007), "To What Extent are International Organizations (IOs) Autonomous Actors in World Politics?", Opticon 1826, *UCL Open Access Student Journals, Journal of Law and Jurisprudence*, Issue No. 2, University College London, London, str. 1-8.
3. Archer, Clive (2015), *International Organizations*, Fourth edition, Routledge, Abingdon
4. Barnett, Michael N., Finnemore Martha (1999), "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Volume 53, Issue 4, The MIT Press, Cambridge, str. 699-732.
5. Bederman, David J. (1996), "The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Sparte", *Virginia Journal of International Law*, Volume 36, Issue 2, University of Virginia School of Law, Charlottesville, str. 275-377.
6. Boczek, Boleslaw Adam (2005), *International Law: A Dictionary, Dictionaries of international law*, No. 2, The Scarecrow Press Inc., Lanham
7. Brownlie, Ian (1998), *Principles of Public International Law*, Fifth edition, Oxford Oxford University Press, Oxford
8. Czaplinski, Władysław (2016), "Recognition and International Legal Personality of Non-State Actors", *Pécs Journal of International and European Law (PJIEL)*, Volume 1, Pécs: Centre for European Research and Education of the Faculty of Law of the University of Pécs, Pécs, str. 7-31.
9. Degan, Vladimir-Đuro (2011), *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb
10. Dimitrijević, Vojin, Obrad Račić (2011), *Međunarodne organizacije*, Peto izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, Beograd

11. Dwivedi, Sangit Sarita (2012), "International Organizations and Global Governance", *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, Volume 1, Issue 12, str. 188-196.
12. Hurd, Ian (2018), *International Organizations: Politics, Law, Practice*, Third Edition, Cambridge University Press, Cambridge
13. Jeličić, Božidar, Dragutinović Ljiljana (2013), "Naddržavne organizacije kao subjekti međunarodnih odnosa", *Civitas*, broj 5, Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad, str. 132-159.
14. Johns, Fleur (eds.) (2010), *International Legal Personality*, Ashgate, Farnham
15. Kazazić, Vesna, Matej Savić (2018), "Aktualna pitanja međunarodnog subjektiviteta", *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. XXVI., Mostar, str. 92-110.
16. Klabbers, Jan (2016), "Formal Intergovernmental Organizations", u: Cogan, Jacob Katz, Ian Hurd, Ian Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, str. 133-151.
17. Klabbers, Jan (2016), "Sui generis? The European Union as an International Organization", u: Patterson, Dennis, Anna Södersten, *A Companion to European Union Law and International Law*, John Wiley & Sons, Chichester, str. 3-15.
18. Klabbers, Jan, Asa Wallendahl (2011), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing limited, Cheltenham
19. Lapaš, Davorin (2008), *Pravo međunarodnih organizacija*, Narodne novine d.d., Zagreb
20. Mejía-Lemos, Diego Germán (2014), "The Law of International Organisations: "Internal" or "International"? A Critical Analysis of the Relevant Practice of the United Nations Codification Organs", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Volume 5, Number 2, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco, Temuco, str. 141-163.
21. Misita, Nevenko (2014), *Uvod u pravo Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo
22. Mišćević, Tanja (2007), "Novi teorijski pravci u izučavanju međunarodnih organizacija", *Godišnjak*, Broj 1, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 341-363.
23. Ness, Gayl D., Steven R. Brechin (1988), "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations", *International Organization*, Volume 42 , Issue 2, Cambridge Core, Cambridge University Press, Cambridge, str. 245-273.

24. O'Brien, John (2001), *International Law*, First edition, Cavendish Publishing Limited, London
25. Pease, Kelly-Kate S. (2016), *International Organizations*, Fifth Edition, Routledge, Abingdon
26. Portmann, Roland (2010), *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge
27. Purdă, Nicolae (2012), "Aspects on the International legal Personality of International Organizations", *Challenges of the Knowledge Society (CKS)*, Sixth Edition, Nicolae Titulescu University, Bucharest, str. 891-900.
28. Reinalda, Bob (2013), *Routledge Handbook of International Organization*, Routledge, Abingdon
29. Rittberger, Volker, Bernhard Zangl, Andreas Kruck (2012), *International Organization*, Second Edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke
30. Sterian, Maria Gabriela (2013), "The Role Of International Organizations In The Global Economic Governance – An Assessment", *Romanian Economic and Business Review*, Volume 8, Issue 4.1, Romanian-American University, Bucharest, str. 308-316.
31. Thompson, Alexander, Duncan Snidal (2011), "International Organization: Institutions and Order in World Politics", Chapter 17, u: Parisi, Francesco, *Production of legal rules*, Volume 7, *Encyclopedia of Law and Economics*, Second Edition, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, str. 309-336.
32. Walter, Christian (2010), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law and Oxford University Press, Heidelberg and Oxford
33. Weiss, Thomas G., Rorden Wilkinson (2014), *International Organization and Global Governance*, Routledge, Abingdon
34. Wessel, Ramses A. (2014), "Immunities of the European Union", *International Organizations Law Review*, Vol. 10, No. 2, Brill Nijhof, Leiden, str. 395-418.

SUDSKA PRAKSA:

1. *Savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda u Den Haagu iz 1949. o Naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih nacija: Advisory Opinion Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, I. C. J. Reports 1949.*

LEGAL SUBJECTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE EUROPEAN UNION

Summary:

The debate on the significant issue of international legal subjectivity of international organizations has expanded with the emergence of an increasing number of international organizations. Although the the subjectivity of international organizations was accepted based on the Advisory Opinion of the International Court of Justice Concerning Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations from 1949., at the academic level, there are still debates about whether the Opinion applies only to the United Nations or applies to all other international organizations. Starting from the explicit recognition of the legal subjectivity of the European Union based on the Treaty of Lisbon, we will review the legal nature and role of the Union at the international level.

Keywords: international organization; legal personality; international legal personality; European Union; subjects of international law; a supranational international organization

Adresa autorica
Author's address

Nežla Borić
Univerzitet u Sarajevu
Pravni fakultet
n.boric@pfsa.unsa.ba

Ajna Jodanović
Univerzitet u Bihaću
Pravni fakultet
ajna_x@hotmail.com