

MEĐUNARODNA TERITORIJALNA UPRAVA – MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I SPOSOBNOST IZVRŠAVANJA JURISDIKCIJE NAD TERITORIJEM

Pregledni rad

dr. sc. **Ljubo Runjić**, prof. struč. stud.¹

Međunarodne organizacije su tijekom svoga razvoja praktički ostvarile sve aspekte međunarodnog subjektiviteta uključujući i pravo na teritorijalnu jurisdikciju. Shodno tome, u radu se obrađuje pojam međunarodne teritorijalne uprave promatran kroz prizmu međunarodnih organizacija. S obzirom na to da je međunarodni subjektivitet odnosno pravo na teritorijalnu jurisdikciju usko vezano uz suverenost – tipični atribut države, u radu se prethodno razmatra mogućnost dijeljenja odnosno ograničavanja suverenosti. Polazeći od prakse međunarodnih organizacija u radu se identificiraju i analiziraju pravni temelji kao i pravni okvir međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije.

Ključne riječi: *pravo na teritorijalnu jurisdikciju, suverenost, međunarodna teritorijalna uprava, međunarodne organizacije*

1. UVOD

Dugo vremena *pravo na teritorijalnu jurisdikciju odnosno pravo na upravljanje teritorijem bilo je rezervirano isključivo za države. Naime, Westfalskim mirom iz 1648. položeni su temelji novog međunarodnog*

¹ dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, e-mail: runjic@vus.hr

poretka, temeljenog na zajednici jednakih i suverenih država. Jedno od glavnih obilježja novouspostavljenog Westfalskog sustava bila je potpuna afirmacija suverenosti država koja se među ostalim očitovala i kroz vrhovnu vlast nad određenim teritorijem (područjem). Istovremeno, i koncept međunarodnopravne osobnosti bio je doveden u usku vezu sa suverenosti. Kao rezultat toga međunarodnopravna osobnost bila je isključivo vezana uz države koje su od tada pa sve do početka 20. stoljeća, usprkos određenim iznimkama, bile smatrane jednim istinskim subjektima međunarodnog prava. To je ujedno značilo da međunarodne organizacije, koje nisu bili smatrane subjektima međunarodnog prava, nisu imale pravo na teritorijalnu jurisdikciju – jedan od elemenata međunarodnopravnog subjektiviteta. Usprkos takvim doktrinarnim stajalištima, međunarodne organizacije su u proteklih stotinjak godina praktički ostvarile sve aspekte međunarodnopravnog subjektiviteta uključujući i pravo *na teritorijalnu jurisdikciju*. Štoviše, upravo su recentni slučajevi upravljanja Ujedinjenih naroda Kosovom (UNMIK) i Istočnim Timorom (UNTAET) imali za posljedicu buđenje interesa međunarodnopravne doktrine za ovaj oblik djelovanja međunarodnih organizacija. U međunarodnopravnoj doktrini stoga sve se češće koristi naziv "međunarodna teritorijalna uprava" ("*International Territorial Administration* – ITA"). Međunarodnu teritorijalnu upravu možemo pak definirati kao režim uprave teritorija koji je povjeren jednoj ili više država odnosno jednoj ili više međunarodnih organizacija (Stahn, 2008:44-45; Wilde, 2010:33-34).

Svrha ovoga rada je kroz praksu međunarodnih organizacija dati konačnu potvrdu sposobnosti međunarodnih organizacija za izvršavanje jurisdikcije nad teritorijem te pri tome odgovoriti na neka od ključnih pravnih pitanja koja se vežu uz međunarodnu teritorijalnu upravu koju provode međunarodne organizacije. Shodno tome, prvo ćemo napraviti poveznicu između suverenosti i međunarodnih organizacija s obzirom na to da je upravo posjedovanje suverenosti usko povezano s vršenjem prava na teritorijalnu jurisdikciju. Osim

toga, u radu će se analizirati i pravni temelji kao i pravni okvir međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije.

2. SUVERENOST I MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Pojam suverenosti predstavlja jedno od najkontroverznijih pitanja u pravnoj doktrini. Dugo je prevladavala klasična doktrina suverenosti koja je svoje temelje imala u učenjima Jean Bodina, Thomasa Hobbesa i Williama Blackstonea. Prema klasičnoj doktrini suverenost je najviša i ničim ograničena vlast države na njenom području – tzv. unutrašnja suverenost, dok u odnosu na druge države suverenost predstavlja neovisnost – tzv. vanjska suverenost.² S obzirom na ovakvo shvaćanje suverenosti Besson (2012:377) ističe da je pitanje može li suverenost biti podijeljena jednako kontroverzno kao i pitanje može li ona biti ograničena. Danas je općeprihvaćeno shvaćanje da je suverenost pravni pojam koji je podvrgnut međunarodnom pravu. Upravo stoga, međunarodno pravo može ograničiti suverenost svojih subjekata, bilo općim običajnim pravilima, bilo međunarodnim ugovorima kojima subjekti međunarodnog prava sami ograničavaju svoju suverenost. U tom smislu, s aspekta međunarodnog prava suverenost nije apsolutna, odnosno neograničena.

Ipak, u skladu s klasičnom doktrinom suverenosti, prevladavalo stajalište prema kojem je državna suverenost nedjeljiva. Takvo stajalište nije u skladu s realnošću međunarodnog života u kojem države dobrovoljno prenose dio svojih suverenih prava i ovlasti – dakle dio svoje suverenosti – na druge entitete (npr. na druge države, međunarodne organizacije). I unutar same države dolazi do ograničavanja i prenošenja dijela suverenosti na sastavne jedinice države, pa

² "Sovereignty in relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State." *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, 4 April 1928, *RIAA*, sv. II, str. 838. Slično stajalište zauzeo je i Anzilotti: "Independence as thus understood is really no more than the normal condition of States according to international law; it may also be described as sovereignty (*suprema potestas*), or external sovereignty, by which is meant that the State has over it no other authority than that of international law." *Customs Regime between Germany and Austria*, *Advisory Opinion*, 1931 *P.C.I.J. Series A/B*, No. 41, str. 57.

Bačić (2003:27) s pravom zaključuje da je klasična doktrina suverenosti suviše apsolutistička za suvremenu ustavno-demokratsku državu. Ibler (1987:290) pak ističe da se iz snopa ukupnih suverenih prava neka mogu odvojiti, odnosno subjekti ih se mogu ugovorno odreći, pa suverenost nije nedjeljiva. Sličnog misle i ostali pisci, pa Krasner (2007:656) tako govori o "dijeljenju suverenosti" ("*sharing sovereignty*"). Potrebno je istaknuti da država prenošenjem svojih suverenih prava i ovlasti na druge entitete u pravilu ne gubi status države u smislu međunarodnog prava premda potencijalno može doći i do toga (npr. stvaranje savezne države).

Kako bismo utvrdili ima li neki entitet suverenost, morat ćemo usmjeriti pažnju na njegovo djelovanje. Zbog toga ćemo napraviti prethodnu podjelu na djelovanje *iure imperii* i djelovanje *iure gestionis*. Djelovanje *iure imperii* pri tome označava izvršavanje suverenih prava i ovlasti, odnosno izvršavanje tipično državnih funkcija (npr. zakonodavne, izvršne ili sudske), dok djelovanje *iure gestionis* označava izvršavanje komercijalnih funkcija. U tom smislu razlikujemo djela i poslove vršene u suverenom svojstvu (*actes de souveraineté*) od djela i poslova vršenih u nesuverenom svojstvu (*actes de gestion*). Možemo zaključiti da izvršavanje suverenih prava i ovlasti, odnosno djelovanje *iure imperii* pruža dokaz da neki entitet ima suverenost. Tako, primjerice, povučemo li paralelu s međunarodnopravnim subjektivitetom, primijetit ćemo da prethodno stjecanje prava i obveza po pravilima međunarodnog prava pruža dokaz o postojanju međunarodnopravnog subjektiviteta. Ipak, imanje suverenosti ne sprječava entitet da osim *iure imperii* djeluje i *iure gestionis*, dok s druge pak strane entitet koji nema suverenost ne može djelovati *iure imperii*, već isključivo *iure gestionis*. Osim država koje su ostvarile najveći opseg suverenih prava i drugi entiteti u međunarodnopravnom poretku su izvršavanjem pojedinih suverenih prava odnosno djelovanjem *iure imperii* ostvarili suverenost.

S aspekta ovoga rada posebno je zanimljiv odnos međunarodnih organizacija i suverenosti. Pojedini pisci smatraju da međunarodne organizacije nemaju

suverenost s obzirom na to da nisu teritorijalno determinirane pa ne mogu vršiti teritorijalnu jurisdikciju – jedan od glavnih aspekata suverenosti (Bekker, 1994:153-154). Stajalište prema kojem međunarodne organizacije nemaju suverenost neprihvatljivo je jer nam upravo međunarodno pravo, ali i međunarodna praksa, pružaju dokaze o suverenosti međunarodnih organizacija. Države u pravilu međunarodnim ugovorom, dakle formalnim izvorom međunarodnog prava predviđenog člankom 38, stavkom 1. Statuta Međunarodnog suda, u većoj ili manjoj mjeri, prenose svoja suverena prava i ovlasti na međunarodne organizacije. Međunarodni ugovor, koji je pri tome najčešće "ustav" organizacije, omogućuje tako međunarodnim organizacijama da izvršavaju spomenuta prava i ovlasti, odnosno da djeluju *iure imperii*. Upravo nam djelovanje *iure imperii* međunarodnih organizacija pruža daljnji dokaz njihove suverenosti. Primjerice, neke međunarodne organizacije ostvarile su pravo na donošenja obvezujućih odluka prema svojim državama članicama (npr. Europska unija, Ujedinjeni narodi), dok su druge čak uspjele ostvariti i spomenuto pravo na teritorijalnu jurisdikciju (npr. Liga naroda, Ujedinjeni narodi). Naposljetku, kao dokaz postojanja suverenosti međunarodnih organizacija možemo istaknuti i njihov imunitet od jurisdikcije država. Tako, međunarodne organizacije prilikom djelovanja *iure imperii* ne mogu biti podvrgnute jurisdikciji država osim ako se dobrovoljno podvrgnu. Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda iz 1946. te Konvencija o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947. u svojim odredbama predviđaju tako za spomenute međunarodne organizacije imunitet od jurisdikcije. Slične odredbe kojima se za međunarodnu organizaciju predviđa imunitet od jurisdikcije nalazimo i u tzv. ugovorima o

sjedištu pojedinih međunarodnih organizacija s državama u kojima se nalaze njihova sjedišta.³

3. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I SPOSOBNOST IZVRŠAVANJA JURISDIKCIJE NAD TERITORIJEM

Kao što je uvodno rečeno međunarodne organizacije su tijekom svoga dosadašnjega postojanja *ostvariti i jedno pravo koje je tipično upravo za države – pravo na teritorijalnu jurisdikciju odnosno pravo na upravljanje teritorijem. Ovdje se radi o pravu koje su u praksi ostvarile tek dvije međunarodne organizacije – Liga naroda i Ujedinjeni narodi. Liga naroda je tako na temelju Mirovnog sporazuma iz Versaillesa iz 1919. obnašala vrhovnu vlast nad Saarskim područjem od 1920. do 1935. Aneks odjeljka III., dijela III. Mirovnog sporazuma iz Versaillesa u točki 16. predviđao je da će vlada područja Saarskog bazena biti povjerena Komisiji koja predstavlja Ligu naroda. Vijeće Lige naroda biralo je vladu (Upravnu komisiju – Governing Commission) od pet članova na jednu godinu (točka 17.), dok su članovi vlade između sebe birali predsjednika vlade, također na jednu godinu (točka 18.). Vlada je imala sve ovlasti koje su do tada na Saarskom području imali Njemačko Carstvo, Prusija i Bavarska. Liga naroda je također, na temelju Mirovnog sporazuma iz Versaillesa, sudjelovala u vršenju protektorata nad Slobodnim gradom Gdanjskom od 1920. do 1939. Člankom 102. Mirovnog sporazuma iz Versaillesa osnovan je Slobodni grad Gdanjsk i stavljen pod zaštitu Lige naroda. Ligu naroda u Gdanjsku zastupao je Visoki povjerenik (High Commissioner) kojeg je imenovalo Vijeće Lige naroda. Sukladno članku 103. Mirovnog sporazuma funkcije Visokog povjerenika bile su sudjelovanje u donošenju Ustava Slobodnog grada Gdanjska čiji je jamac bila upravo Liga naroda te rješavanje sporova u prvome stupnju između Slobodnog grada Gdanjska i Poljske. Pojavom Ujedinjenih naroda mogućnost da teritorijalnu*

³ Vidi npr. članak 6. Ugovora između Francuske i Organizacije Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu u pogledu sjedišta UNESCO-a i povlastica i imuniteta organizacije na francuskom teritoriju.

jurisdikciju vrši međunarodna organizacija prvi put je uvrštena u "ustav" jedne međunarodne organizacije. Povelja Ujedinjenih naroda tako u svom članku 81. predviđa da Ujedinjeni narodi na temelju starateljskog sporazuma mogu postati upravna vlast na starateljskom području. Međutim, do danas Ujedinjeni narodi nisu u praksi ostvarili pravo predviđeno člankom 81. Povelje. S druge strane, u praksi su bili zabilježeni pokušaji osnivanja teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda na određenim područjima, ali bez postojanja izričitih ovlaštenja za to u Povelji. Ugovorom o miru s Italijom iz 1947. bilo je predviđeno osnivanje Slobodnog Teritorija Trsta pri čemu bi njegov integritet i neovisnost osiguravalo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda. U prilogu VI. mirovnog ugovora s Italijom bio je predviđen Stalni statut Slobodnog Teritorija Trsta koji je predviđao da jedan od glavnih nositelja vlasti, ako ne i glavni, bude guverner kojeg je izabralo Vijeće sigurnosti. Ovlaсти predviđene Stalnim statutom za guvernera bile su značajne, počevši od sudjelovanja u donošenju ustava i zakona, nadzora nad njihovim provođenjem, imenovanja sudaca i direktora javne sigurnosti, sudjelovanja u sklapanju međunarodnih ugovora i davanju egzekvatura stranim konzulima itd. Možemo stoga zaključiti da su Ujedinjeni narodi posredstvom guvernera kojeg su sami postavljali praktički trebali biti nositelji svih triju grana vlasti na području Slobodnog Teritorija Trsta – zakonodavne, izvršne i sudbene. Ipak, do primjene Stalnog statuta, pa tako ni teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda nad područjem Slobodnog Teritorija Trsta nikad nije došlo jer je za to bilo nužno imenovanje guvernera kojeg Vijeće sigurnosti nije uspjelo izabrati zbog nepostojanja suglasnosti između Jugoslavije i Italije o tom pitanju.

I u pogledu Jeruzalema Ujedinjeni narodi su na sličan način pokušali uspostaviti svoju teritorijalnu jurisdikciju. Opća skupština je tako rezolucijom 181(II) od 29. studenog 1947. predvidjela da grad Jeruzalem bude *corpus separatum* pod posebnim međunarodnim režimom i upravom Ujedinjenih naroda, dok je spomenutu upravu u ime Ujedinjenih naroda trebalo vršiti Starateljsko vijeće kojem je u tu svrhu bilo povjereno da u skladu s uputama iz rezolucije izradi

Statut grada Jeruzalema. Na temelju spomenute rezolucije Starateljsko vijeće usvojilo je Statut grada Jeruzalema koji je velikim dijelom preuzeo rješenja slična onima u Stalnom statutu Slobodnog Teritorija Trsta. Jeruzalem se tako sukladno članku 1. Statuta kao *corpus separatum* trebao nalaziti pod izravnom upravom Ujedinjenih naroda. Člankom 5. bilo je predviđeno da Starateljsko vijeće preuzme odgovornosti Ujedinjenih naroda za grad. Starateljsko vijeće trebalo je imenovati i nadzirati rad guvernera (članak 12.) za kojeg je bilo predviđeno da se nalazi na čelu izvršne vlasti u gradu (članak 13.). Osim toga, guverner je uz Zakonodavno vijeće koje su birali građani trebao imati značajne zakonodavne ovlasti (članci 24. i 25.), dok je za sudsku vlast bila predviđeno da izravno bude podređena Starateljskome vijeću koje je biralo suce Vrhovnog suda (članak 28.). Međutim, kao i u slučaju Slobodnog Teritorija Trsta, do jurisdikcije Ujedinjenih naroda nad Jeruzalemom nikada nije došlo jer je Izrael to područje vojno okupirao u dvama ratovima vođenima 1948. – 1949. i 1967.

Međutim, 1962. Ujedinjeni narodi su prvi put uspostavili svoju jurisdikciju nad određenim područjem – Zapadnom Novom Gvinejom (Zapadnim Irijanom). Sporazumom između Nizozemske i Indonezije od 15. kolovoza 1962. dogovoren je u pogledu spomenutog područja privremeni transfer vlasti s Nizozemske na Privremenu izvršnu vlast Ujedinjenih naroda (*United Nations Temporary Executive Authority – UNTEA*) koju bi osnovao glavni tajnik Ujedinjenih naroda. Vlast Ujedinjenih naroda bila je privremena s obzirom na to da je na temelju spomenutog Sporazuma vlast nad područjem Zapadne Nove Gvineje od 1. svibnja 1963. prešla u ruke Indonezije. Sam Sporazum između Nizozemske i Indonezije sukladno vlastitim odredbama (članak XXVIII.) stupio je na snagu donošenjem rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/Res./1752(XVII) od 21. rujna 1962. kojom je glavni tajnik ovlašten da preuzme zadaće dodijeljene mu Sporazumom. Po donošenju rezolucije glavni tajnik je prvo pristupio osnivanju UNTEA-e pa je sukladno članku IV. Sporazuma imenovao Administratora Ujedinjenih naroda (*United Nations Administrator*). Administrator Ujedinjenih naroda kao glavni

izvršni službenik UNTEA-e imao je pod ravnanjem glavnog tajnika punu ovlast upravljanja nad područjem Zapadne Nove Gvineje za vrijeme UNTEA-inog upravljanja tim područjem (članak V.). Primarna funkcija UNTEA-e je pri tome bila održavanje zakona i reda pa su UNTEA-i na temelju članka VII. Sporazuma pomagale za tu priliku ustanovljene Sigurnosne snage Ujedinjenih naroda (*United Nations Security Forces – UNSF*). Osim toga, UNTEA je od značajnijih ovlasti imala pravo imenovanja službenika i članova predstavničkih vijeća (članci IX. i XXIII.) te pravo na donošenje zakona i uredbi (članak XI.). UNTEA tako predstavlja prvi primjer teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda nad nekim područjem, a koja je pri tome bila uspješno i provedena.

Za razliku od slučaja Zapadne Nove Gvineje gdje je uspostavi teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda prethodio sporazum između dviju država od kojih je jedna vršila vlast nad tim područjem, u slučaju Jugozapadne Afrike (Namibije) Opća skupština Ujedinjenih naroda 1967. samostalno je svojom rezolucijom 2248(S-V) od 19. svibnja 1967. odlučila uspostaviti Vijeće Ujedinjenih naroda za Jugozapadnu Afriku (*United Nations Council for South West Africa*), sastavljeno od predstavnika jedanaest država, radi upravljanja spomenutim područjem do stjecanja njegove nezavisnosti. Opća skupština je također na prijedlog glavnog tajnika imenovala povjerenika Ujedinjenih naroda za Jugozapadnu Afriku, koji je trebao obavljati izvršne i administrativne poslove te u radu biti odgovoran Vijeću Ujedinjenih naroda za Jugozapadnu Afriku. Međutim, spomenuto Vijeće, kao ni povjerenik, nikada nisu preuzeli upravu nad područjem Jugozapadne Afrike jer ju je okupirala Južna Afrika.

Tijekom posljednjih dvadesetak godina zabilježeno je intenziviranje aktivnosti Ujedinjenih naroda u pogledu njihovog upravljanja nad određenim područjima. Pravni temelj za izvršavanje takvih ovlasti možemo pronaći u međunarodnim ugovorima, pristanku država nad čijim se teritorijem vrši uprava te u ovlastima Vijeća sigurnosti sadržanima u glavi VII. Povelje Ujedinjenih naroda da donosi obvezujuće odluke radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti (Shaw,

2008:231). Tako je na temelju Pariških mirovnih sporazuma od 23. listopada 1991. (Sporazum o sveobuhvatnom političkom rješenju kambodžanskog sukoba), koje su potpisale četiri sukobljene frakcije u Kambodži, Vijeće sigurnosti 28. veljače 1992. rezolucijom S/745 osnovalo Prijelaznu vlast Ujedinjenih naroda u Kambodži (*United Nations Transitional Authority in Cambodia* – UNTAC). To je ujedno bio prvi slučaj u kojem su Ujedinjeni narodi preuzeli upravljanje nad područjem neke nezavisne države. Sukladno Pariškim mirovnim sporazumima UNTAC-ov mandat obuhvaćao je četiri područja aktivnosti: civilnu upravu, vojne aktivnosti, organiziranje izbora i ljudska prava. Civilna uprava, koja je uključivala i vanjske poslove, obranu, financije, javnu sigurnost i informiranje, bila je stavljena pod direktnu kontrolu UNTAC-a. U pogledu vojnih aktivnosti UNTAC je imao zadaću nadziranja prekida vatre i postupnu demilitarizaciju zemlje. Osim toga, UNTAC-u je bilo stavljeno u dužnost organiziranje izbora u svibnju 1993. radi donošenja novoga ustava, te zaštita ljudskih prava. Nažalost, misija UNTAC-a nije uspjela jer su se nakon njenog prestanka (1993.) oružani sukobi ponovno razbukitali te su trajali sve do kraja 1999. i predaje posljednjih pripadnika Crvenih Kmera, glavne pobunjeničke frakcije u Kambodži.

Na sličan način kao u slučaju UNTAC-a, na temelju prethodnog Temelnog sporazuma o području istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema od 12. studenog 1995. (tzv. Erdutski sporazum) Vijeće sigurnosti je 15. siječnja 1996. rezolucijom S/1037 osnovalo Prijelaznu upravu Ujedinjenih naroda u istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* – UNTAES).⁴

⁴ Točka 2. Erdutskog sporazuma glasi: "Od Vijeća sigurnosti UN-a traži se uspostava prijelazne uprave koja će upravljati tim područjem (regijom) u prijelaznom razdoblju, u interesu svih osoba koje žive ili se vraćaju u područje."

Točka 3. Erdutskog sporazuma glasi: "Od Vijeća sigurnosti UN-a traži se da u prijelaznom razdoblju odobri razmještanje međunarodnih snaga koje bi održavale mir i sigurnost u području i pomagale u provedbi ovog sporazuma. Područje će biti demilitarizirano u skladu s planom i procedurama međunarodnih snaga. Demilitarizacija će biti završena u roku od 30 dana nakon razmještanja međunarodnih snaga, a njome će biti obuhvaćene sve vojne snage, oružje i policija,

Sukladno rezoluciji S/1037(1996) UNTAES se sastojao od dviju komponenti: vojne i civilne. Vojnoj komponenti bilo je stavljeno u mandat: a) nadziranje i omogućavanje demilitarizacije, b) nadziranje dragovoljnog i sigurnog povratka izbjeglica i raseljenih osoba svojim domovima, c) doprinos održavanju mira i sigurnosti u regiji svojom nazočnošću te d) na druge načine pomaganje u implementaciji Erdutskog sporazuma. Civilnoj komponenti je bilo stavljeno u mandat: a) uspostava privremenih policijskih snaga, određivanje njihovog sastava i veličine, razvijanje programa osposobljavanja i nadziranje njegove primjene te nadgledanje postupka prema počiniteljima kaznenih djela kao i zatvorskog sustava što je prije moguće, b) obavljanje zadaća u vezi s civilnom upravom, c) obavljanje zadaća u vezi s funkcioniranjem javnih službi, d) omogućavanje povratka izbjeglica, e) organiziranje izbora te f) obavljanje drugih zadaća opisanih u izvješću glavnog tajnika, uključujući pomoć u koordinaciji planova razvoja i gospodarske obnove regije te ostalih zadaća sadržanih u rezoluciji S/1037(1996). Na čelu vojne i civilne komponente UNTAES-a nalazio se prijelazni upravitelj kojeg je imenovao glavni tajnik Ujedinjenih naroda na temelju prethodnog dogovora sa sukobljenim stranama i Vijećem sigurnosti. Mandat UNTAES-a završio je 15. siječnja 1998. te je, zahvaljujući uspješno provedenoj mirnoj reintegraciji okupiranih područja u ustavnopravni poredak Hrvatske, postao jedna od svijetlih točaka u povijesti djelovanja Ujedinjenih naroda.

Poseban slučaj sudjelovanja Ujedinjenih naroda u upravljanju određenim područjem predstavlja institucija Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Aneksom 10. (Sporazum o civilnoj implementaciji) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (tzv. Daytonski mirovni sporazum) osnovan je 14. prosinca 1995. Ured visokog predstavnika (*Office of the High Representative* – OHR) radi nadgledanja civilne implementacije Daytonskog

osim međunarodnih snaga i policije koja će djelovati pod nadzorom ili u suglasnosti s Prijelaznom upravom."

mirovnog sporazuma. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda je, djelujući pod glavom VII. Povelje rezolucijom S/1031(1995), pozdravilo i podržalo Daytonski mirovni sporazum te je dalo pristanak na imenovanje švedskog diplomata Carla Bildta za visokog predstavnika kojeg je pak predložio Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira (*Peace Implementation Council* – PIC), tijela sastavljenog od 55 članova – država i međunarodnih organizacija – koji na različite načine doprinose mirovnom procesu u Bosni i Hercegovini. Spomenutim Aneksom 10. uređen je mandat visokog predstavnika (članak II.), pri čemu je on proglašen konačnim autoritetom u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji (članak V.). Vijeće za implementaciju mira kasnije je dodatno razradilo mandat visokog predstavnika. Jedna od ključnih odluka Vijeća za implementaciju mira u pogledu ovlasti visokog predstavnika donesena je na sastanku u Bonnu u prosincu 1997. Tom prilikom, zbog evidentnih poteškoća u implementaciji Daytonskog mirovnog sporazuma uzrokovanih opstrukcijom lokalnih političara, Vijeće je zatražilo od visokog predstavnika da smijeni s dužnosti javne dužnosnike koji krše zakonski preuzete obveze i Daytonski mirovni sporazum te da, kada to smatra nužnim, donese ključne zakone ako ih ne usvoje zakonodavna tijela Bosne i Hercegovine (*Peace Implementation Council*, 1997). Na taj način stvoren je paralelni sustav vlasti (zapravo nadređeni sustav vlasti) uz postojeću državnu i entitetsku vlast. Upravo stoga ovako široko postavljene ovlasti visokog predstavnika (tzv. bonske ovlasti), koje je potvrdilo i Vijeće sigurnosti 19. prosinca 1997. rezolucijom S/1144, pretvorile su Bosnu i Hercegovinu u svojevrsan "protektorat" međunarodne zajednice. S aspekta našeg rada postavlja se pitanje kakva je uloga međunarodnih organizacija, prvenstveno Ujedinjenih naroda, u tome "protektoratu". S obzirom na način na koji je stvoren i na koji djeluje Ured visokog predstavnika, teško je odrediti njegov pravni status, a samim time i ulogu međunarodnih organizacija. Naime, odredbe Daytonskog mirovnog sporazuma, ali i kasnije odluke Vijeća za implementaciju

mira, nedorečene su u pogledu pravnog statusa Ureda visokog predstavnika.⁵ Nedvojbeno je da Ured visokog predstavnika nije tijelo Ujedinjenih naroda te da visoki predstavnik nije njihov službenik. Međutim, Ujedinjeni narodi putem Vijeća sigurnosti sudjeluju u imenovanju visokog predstavnika te podupiru njegov rad. Osim toga, Ujedinjeni narodi i njegove agencije (UNHCR i UNHCHR) te ostale međunarodne organizacije (npr. EBRD, IMF, NATO, OESS) članice su Vijeća za implementaciju mira koje pak ima ključnu ulogu u imenovanju visokog predstavnika te u određivanju njegovih ovlasti. Možemo stoga zaključiti da su Ujedinjeni narodi, ali i ostale međunarodne organizacije, putem Ureda visokog predstavnika posredno ostvarile određen oblik uprave nad jednom nezavisnom državom – Bosnom i Hercegovinom, dok sam Ured visokog predstavnika predstavlja specifično međunarodno tijelo koje na temelju ovlasti proizašlih iz Daytonskog mirovnog sporazuma i odluka Vijeća za implementaciju mira, poduprto rezolucijama Vijeća sigurnosti donesenih pod glavom VII. Povelje, neposredno vrši tu upravu.⁶ S obzirom na izraženu nacionalnu netrpeljivost i oštre političke podjele koje paraliziraju državnu i federalnu vlast u Bosni i Hercegovini, međunarodna zajednica još uvijek nije okončala mandat Ureda visokog predstavnika koji tako tu državu zahvaljujući svojim široko postavljenim ovlastima i dalje održava na životu.

Rezolucijom S/1244(1999) Vijeće sigurnosti je ovlastilo glavnog tajnika Ujedinjenih naroda da uz pomoć relevantnih međunarodnih organizacija uspostavi međunarodnu civilnu nadležnost na Kosovu radi osiguranja privremene uprave na Kosovu nakon povlačenja jugoslavenskih snaga iz tog dijela tadašnje Savezne Republike Jugoslavije. Sukladno rezoluciji S/1244(1999) zadaće Privremene upravne misije Ujedinjenih naroda na Kosovu (*United*

⁵ Wilde (2010:65) smatra da Ured visokog predstavnika predstavlja međunarodnu organizaciju *sui generis*.

⁶ Shaw (2008:232) tako ističe: "This unusual structure with regard to an independent state arises, therefore, from a mix of the consent of the parties and binding Chapter VII activity by the Security Council."

Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) među ostalim su bile promicanje osnivanja znatne autonomije i samouprave Kosova; vršenje temeljnih civilnih upravnih funkcija; organiziranje i nadzor privremenih institucija za demokratsku i autonomnu samoupravu; omogućavanje političkog procesa za određenje budućeg statusa Kosova; nadzor prenošenja vlasti s privremenih institucija na institucije osnovane političkim dogovorom; podrška infrastrukturnoj i ekonomskoj rekonstrukciji; sudjelovanje u uklanjanju posljedica humanitarne katastrofe; održavanje civilnog reda i zakona; zaštita ljudskih prava te osiguranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba svojim domovima. Na čelu UNMIK-a nalazi se specijalni predstavnik glavnog tajnika Ujedinjenih naroda (*Special Representative of the Secretary-General*). **Prvi specijalni predstavnik glavnog tajnika i šef UNMIK-a bio je** Bernard Kouchner koji je odmah po stupanju na dužnost donio uredbu broj 1 kojom se na temelju rezolucije 1244(1999) sva zakonodavna i izvršna vlast u pogledu Kosova, uključujući i sudsku vlast, povjerava UNMIK-u, dok se njeno izvršavanje povjerava specijalnom predstavniku glavnog tajnika. Specijalni predstavnik je imao ovlast imenovanja i smjenjivanja osoba u civilnoj upravi Kosova, uključujući i osobe u sudstvu. Osim toga, specijalni predstavnik je imao ovlast donošenja zakonodavnih akata u obliku regulacija, dok su se dotad postojeći zakoni na Kosovu nastavili primjenjivati u onoj mjeri u kojoj nisu bili u suprotnosti s rezolucijom S/1244(1999) te regulacijama UNMIK-a. Mandat UNMIK-a i dalje traje, ali njegova uloga na Kosovu danas je minorna s obzirom na to da je većinu njegovih funkcija 2008. preuzela Misija Europske unije za vladavinu prava (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo* – EULEX).

Istodobno kad i UNMIK, rezolucijom S/1272(1999) Vijeće sigurnosti je osnovalo Privremenu upravu Ujedinjenih naroda u Istočnom Timoru (*United Nations Transitional Administration in East Timor* – UNTAET) koja je imala cjelokupnu odgovornost za upravu Istočnog Timora te je bila ovlaštena da vrši zakonodavnu i izvršnu vlast, uključujući i upravu nad sudstvom. Ujedinjeni narodi, odnosno

UNTAET, tako su 1999. postali jedina vlast u Istočnom Timoru s obzirom na to da je Istočni Timor dotada imao status nesamoupravnog području koje se u početku nalazilo pod upravom Portugala (do 1975.), a poslije Indonezije (od 1975. do 1999.). Sukladno rezoluciji S/1272(1999) mandat UNTAET-a sastojao se od šest glavnih elemenata: a) osiguranja sigurnosti i održavanja reda i zakona na cijelom području Istočnog Timora; b) osnivanja efektivne uprave; c) pomaganja u razvoju civilnih i društvenih službi; d) osiguranja koordinacije i pružanje humanitarne pomoći, sanacije i obnove; e) podrške u izgradnji kapaciteta za samoobranu te f) pomoći u uspostavi uvjeta za održivi razvoj. UNTAET je uz upravnu komponentu, koja je uključivala i 1640 međunarodnih policijskih službenika, te uz humanitarnu komponentu imao i vojnu komponentu od 8950 vojnika i 200 vojnih promatrača. Stjecanjem nezavisnosti Istočnog Timora 20. svibnja 2002. završio je i mandat UNTAET-a.

4. ZAKLJUČAK

Nema dvojbe da su na današnjem stupnju razvoje međunarodne organizacije praktički ostvarile sve aspekte međunarodnog subjektiviteta uključujući i pravo *na teritorijalnu jurisdikciju*. *Možemo pri tome, po uzoru na De Wet (2004:292), razlikovati dva oblika upravljanja teritorijem. U prvom slučaju imamo "potpunu upravu" ("fully-fledged administration")* gdje od Ujedinjenih naroda ovlaštena uprava predstavlja jedinu vlast na određenom teritoriju, dok u drugom slučaju imamo "podijeljenu upravu" ("*co-administration*") gdje uz upravu Ujedinjenih naroda postoji i određeni oblik domaće vlasti. Pogledamo li spomenute primjere upravljanja Ujedinjenih naroda nad određenim teritorijima, primijetiti ćemo da se u slučajevima Zapadne Nove Gvineje (UNTEA), Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema (UNTAES), Kosova (UNMIK) i Istočnog Timora (UNTAET) radi o potpunoj upravi Ujedinjenih naroda nad spomenutim područjima, dok se u slučajevima Kambodže (UNTAC) te Bosne i Hercegovine (Ured visokog predstavnika) radi o podijeljenoj upravi između Ujedinjenih naroda i domaće vlasti. Osim toga, glede pravnog statusa područja kojim se

upravlja možemo razlikovati slučajeve upravljanja Ujedinjenih naroda nad nesamoupravnim područjima (Zapadna Nova Gvineja, Istočni Timor) koji su rezultirali stjecanjem njihove nezavisnosti, potom slučajeve upravljanja dijelovima državnog područja koji su pak rezultirali njihovom reintegracijom u matično državno područje (Istočna Slavonija, Baranja i Zapadni Srijem) ili pak stjecanjem nezavisnosti (Kosovo) te, konačno, slučajeve upravljanja cijelim državnim područjem (Kambodža, Bosna i Hercegovina).

Jedno od ključnih pitanja međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije odnosi se na pravni temelj takve uprave. Pa tako, usprkos činjenici da je člankom 81. Povelje Ujedinjenih naroda predviđeno da Ujedinjeni narodi mogu na temelju starateljskog sporazuma vršiti upravnu vlast na starateljskom području, niti jedan od prethodno spomenutih slučajeva teritorijalnog upravljanja Ujedinjenih naroda nije bio zasnovan na članku 81. S obzirom na to da Povelja ne sadrži druge odredbe kojima se Ujedinjenim narodima izričito daje ovlast da upravljaju određenim područjima, pravni temelj za vršenje teritorijalne uprave predstavljaju tzv. uključene ovlasti ili pak tzv. običajne ovlasti. U prvome slučaju radi se o ovlastima koje implicitno proizlaze iz "ustava" međunarodne organizacije, dok se u drugom slučaju radi o ovlastima koje proizlaze iz pristanka država na praksu međunarodne organizacije. Osim toga, pravni temelj za upravljanje Istočnom Slavonijom, Baranjom i Zapadnim Srijemom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom i Istočnim Timorom možemo potražiti u činjenici da je Vijeće sigurnosti pri uspostavi spomenutih uprava djelovalo na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda – "Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i čina agresije". Konačno i Opća skupština je svojim rezolucijama dala potporu spomenutom djelovanju Vijeća sigurnosti, potvrđujući time dodatno pravo Ujedinjenih naroda u pogledu vršenja teritorijalne jurisdikcije.

Naposljetku, analiza pravnog okvira međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije otkrila je da su isti poprilično heterogeni i

nedovoljno razrađeni. Drugim riječima, osim što ne postoji opći pravni okvir za provođenje međunarodne teritorijalne uprave ne postoji niti nadogradnja njezinih pravnih temelja – međunarodnih ugovora, rezolucija Opće skupštine i Vijeća sigurnosti – čime se izravno dovodi u pitanje legitimnost i odgovornost aktera, u našem slučaju Ujedinjenih naroda, koji provode međunarodnu teritorijalnu upravu.

LITERATURA

1. Bačić, A. (2003), *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
2. Bekker, P.H.F. (1994), *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
3. Besson, S. (2012), Sovereignty. U: Wolfrum, R.(ur.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sv. IX, Oxford: Oxford University Press
4. Ibler, V. (1987), *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb: Informator
5. Krasner, S.D. (2007), *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*. U: Crocker, C.A., Hampson, F.O., Aall, P.(ur.), *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington: United States Institute of Peace
6. Shaw, M.N. (2008), *International law*, Cambridge: Cambridge University Press
7. Stahn, C. (2008), *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press
8. Wet, E.de (2004), "The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Basis and Implications for National Law", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 8.
9. Wilde, R. (2010), *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford: Oxford University Press
10. Erdutski sporazum iz 1995.; http://hr.wikisource.org/wiki/Erdutski_sporazum (6. 4. 2024.)
11. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, with Annexes (Daytonski sporazum), *ILM*, sv. XXXV, br. 1, 1996.
12. Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – Međunarodnu ugovori*, br. 10, 1999.
13. Konvencija o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – Međunarodnu ugovori*, br. 10, 1999.
14. Mirovni sporazum iz Versaillesa iz 1919.; u: Parry, C. (1981), *The Consolidated Treaty Series*, sv. 225, Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications Inc.
15. Povelja Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – Međunarodnu ugovori*, br. 15, 1993.
16. Ugovor između Francuske i Organizacije Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu u pogledu sjedišta UNESCO-a i povlastica i imuniteta organizacije na francuskom teritoriju; <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001608/160832eb.pdf> (6. 4. 2024.)
17. Sporazum između Nizozemske i Indonezije iz 1962., *RT*, sv. 437, 1967.
18. Sporazum o sveobuhvatnom političkom rješenju kambodžanskog sukoba; http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/agree_comppl_10231991.pdf (6. 4. 2024.)
19. Ugovor o miru s Italijom iz 1947., *RT*, sv. 49, 1950.
20. Island of Palmas case (Netherlands, USA), 4 April 1928, *RIAA*, sv. II
21. Customs Regime between Germany and Austria, Advisory Opinion, 1931 *P.C.I.J. Series A/B*, No. 41
22. A/Res./181(II) od 29. studenog 1947.
23. A/Res./1752(XVII) od 21. rujna 1962.
24. A/Res./2248(S-V) od 19. svibnja 1967.

25. S/Res./745(1992)
26. S/Res./1031(1995)
27. S/Res./1037(1996)
28. S/Res./1144(1997)
29. S/Res./1244(1999)
30. Peace Implementation Council, (1997) „Summary of Bonn Conclusions“
<https://www.ohr.int/pic-summary-of-bonn-conclusions/#01> (6. 4. 2024.)
31. Statuta grada Jeruzalema, UN Doc. T/592
32. UNMIK/REG/1999/1