

## НЕФОРМАЛНИ УГОВОРИ У ПРАКСИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

### І Уводне напомене

Класично међународно право, односно његов *corpus* правила уговорног права, имало је за превасходни предмет регулисања поступак закључења уговора и строге захтеве форме којима се морао удовољити приликом склапања уговора. У том систему норми међународни уговор носио је свечани и формални карактер као резултат сложене процедуре која је претходила његовом настанку.

Са развојем и интензивирањем међународних односа строга и компликована уговорна форма постаје препрека за слободне изражавање интереса држава<sup>1</sup>. Савремено међународно право изгубило је обележја једног крутог формалистичког система и више не прописује специјални облик у коме мора бити изражена сагласност воља држава уговорница. Избор форме уговора данас је ствар држава и њихових унутрашњих прописа. Као што је Међународни суд правде изрекао у пресуди око храма *Preach Vihear* "међународно право првенствено уважава намеру страна и не прописује неке специјалне обликe; стране су слободне да се определе за форму коју желе под условом да из ње јасно произилази њихова намера"<sup>2</sup>.

Тенденција ка ублажавању строге форме није мимоишла ни уговоре међународних организација. Може се чак рећи да је код њих она израженија него у пракси држава. Уколико конститутивни акт не тражи изричито специјалну форму или када није потребно да се кроз њу нагласи значај уговора који треба закључити, међународне организације прибегавају склапању уговора у упрошћеном облику путем размене писама или нота. Често коришћење ових инструмената изражава склоност организација ка тој веома гипкој техници, лишеној крутог формализма, која у потпуности одговара њиховој активности<sup>3</sup>.

Међународне организације отишле су корак даље у дерогацији од традиционалних форми које се користе за закључење међудржавних уговора. Наиме, у појединим случајевима понуда и њен прихват нису били садржани у инструментима који обично чине међународни уговор. Они су се, напротив, налазили у већем броју sukcesивних и хетерогених аката који су различити по свом правном карактеру. У пракси међународних организација развила су се два главна типа ових неформалних уговора: паралелне разолуције и размена хетерогених нота.

- 1) З.Пајић, Савремени међународни односи и међународноправна форма. Право-теорија и пракса, научни скуп "Актуелни проблеми међународне мултилатералне сарадње", Нови Сад 1986, стр.73-74.
- 2) C.I.J. Recueil, п.31. Исти став заузео је Међународни суд правде у споровима поводом нуклеарних проба које је Француска извршила у водама Тихог океана. Том приликом Суд је констатовао: "Треба имати у виду да, у погледу форме, међународно право не поставља било какве специјалне или строге захтеве. Да ли је изјава воље дата у усменом или писменом облику није од битног значаја, пошто такве изјаве, зависно од датих околности, могу створити обавезе у међународном праву. А међународно право не тражи да оне буду заоденуте у писмену форму. Према томе, форма није од одлучујућег значаја." C.I.J. Recueil, 1974, пп.267-268.
- 3) J.R.Dupuy, L'application des regles du droit international general des traites aux accords conclus par les Organisations internationales, Rapport provisoire et projet d'articles, Institut de Droit International, Geneve 1972, п.17.



## II Паралелне резолуције

Паралелне резолуције представљају специфичну форму коју организације користе приликом регулација различитих питања из домена међусобних односа. Техника закључења уговора састоји се у овом случају у томе што надлежни органи две организације, после неформалних консултација и договора, усвајају резолуције идентичне садржине, које, *in corpore*, сачињавају међународни уговор.

У досадашњој пракси међународне организације су путем паралелних резолуција склапале уговоре у два случаја: најпре, када је постојала потреба да се успоставе одређени облици сарадње или заједнички спроведе акција *ad hoc* карактера, и друго, приликом преноса функција, права и имовине са једне на другу организацију. Бројни су примери обе врсте неформалних уговора. Пеменимо, *exempli causa*, уговоре закључене између UNICEF-а и неких специјализованих агенција ради стварања заједничких органа. Тако је Мешовити комитет Организације за исхрану и пољопривреду (FAO) и UNICEF-а образован на основу резолуција идентичне садржине које су усвојили Управни савет UNICEF-а и Савет FAO. Овај Комитет био је овлашћен да координира програме поменутих организација, а до измене његовог састава и функција могло је доћи само доношењем нових паралелних резолуција<sup>4</sup>.

Исту технику закључења уговора користила је у више наврата и Генерална скупштина Уједињених нација. Путем паралелних резолуција регулисано је питање помоћи које су неке специјализоване агенције биле дужне да пруже Генералној скупштини ради спровођења у живот препорука донетих на основу резолуције "Уједињени за мир"<sup>5</sup>. Чак и нека политичка питања, као што је било искључење Франкове Шпаније из чланства Међународне организације за цивилно ваздухопловство, регулисана су резолуцијама Генералне скупштине и надлежних органа агенција<sup>6</sup>.

Закључење уговора посредством паралелних резолуција није непознато ни у пракси других универзалних и регионалних организација. Тако се сарадња између међународне организације рада (ILO) и организације за европску сарадњу и развој (OECD) одвија захваљујући одлукама које су паралелно донели Савет министара OECD и Административни савет ILO, будући да ове организације нису до сада закључиле формални уговор о кооперацији<sup>8</sup>. Исти је случај са односима између OECD и Европског савета, који су успостављени на основу резолуција њихових надлежних органа<sup>9</sup>.

- 4) Ова техника, истина, није монопол међународних организација. У делима посвећеним међудржавним уговорима налазимо примере неформалних споразума које сачињавају два истоврсна правна акта усвојена паралелно у оквиру унутрашњих поредака држава уговорница. Myers (The Names and Scope of Treaties, *American Journal of International Law*, 1957, no 3, pp.599-600) наводи већ класичан случај када је до уједињења Тексаса са САД дошло на основу паралелних аката Конгреса ових двеју држава. McNair (Law of Treaties, Oxford 1961, pp.21-22) i Guggenheim (Traite de Droit International Public, Geneve 1967, p.139) дају још неколико примера уговора те врсте које су у новије време закључиле Велика Британија и Швајцарска.
- 5) Наведено према: H.Chiu. The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded, The Hague 1966, pp.62-63.
- 6) Repertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies. 1955, Vol.I, p.164.
- 7) Repertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies. 1955, Vol.II, art.63, para.56.
- 8) C.W.Jenks. Co-ordination: A New Problem of International Organization, *Recueil des cours*, 1950, t.77, p.248.
- 9) H.Golsong-Ch.Kiss. Les accords entre Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales, *Annuaire francais de droit international*, 1958, p.485.



депозитара међународних уговора на основу резолуције Скупштине Друштва од 1946.године и резолуције Генералне скупштине 24 (I). Пренос обавеза, функција и имовине између раније Међународне метеоролошке организације (ИМО) и Светске метеоролошке организације (WMO) такође је извршен посредством паралелних резолуција: прву је усвојила Конференција директора ИМО 1951.године, а другу Конгрес WMO исте године<sup>10/</sup>.

### III Размена хетерогених нота

Други тип неформалних уговора које међународне организације закључују међусобно или са државама, обухвата споразуме склопљене путем размене хетерогених инструмената. Они се у доктрини различито називају<sup>11/</sup>, а ми смо се определили за назив размена "хетерогених нота", јер се на основу њега јасно могу уочити сличности и разлике између уговора ове врсте и класичне размене писама и нота.

Техника закључења уговора у оба случаја је иста и састоји се у размени више инструмената од којих неки имају карактер понуде, а други представљају њен прихват. Међутим, правни карактер инструмената који се размењују је *differentia specifica* између ове две врсте уговора. У случају класичне размене писама или нота уговор чине два потпуно истоврсна и међусобно повезана документа. Код размене хетерогених нота у присуству смо разнородних инструмената који настају независно један од другог. Уговор се овом приликом склапа постепено и спонтано, без претходних припрема, посредством читавог низа sukcesивних аката у различитим облицима<sup>12/</sup>. То могу да буду резолуције, протоколи, дипломатске ноте, писма и слично. Делови предложеног и прихваћеног текста расути су по свим тим инструментима, па се до интегралног текста уговора може доћи само њиховим повезивањем у јединствену целину.

Упркос тешкоћама са којима је скопчано касније конструисање уговора склопљених путем размене хетерогених нота, међународне организације радо прибегавају овој техници. Пракса показује да се она редовно користи када је потребно добити сагласност држава чланица или нечланица да се на њихову територију упуте анкетне комисије које су образовале међународне организације. Тако је до одашиљања анкетне комисије Уједињених нација, образоване са задатком да прикупи информације о наводној дискриминацији припадника будистичке вере у Вијетнаму, дошло на основу кореспонденције између генералног секретара и вијетнамске владе, а у складу са резолуцијом Генералне скупштине<sup>13/</sup>.

Путем размене хетерогених нота склопљени су неки споразуми у вези са одржавањем заседања главних органа међународних организација ван њиховог

---

10) Наведено према: S.Rosenne. *United Nation Treaty Practice, Recueil des cours*, 1954, t.86, pp.394-396.

11) Myers (*The Names and Scope of Treaties. American Journal of International Law*, 1957, no 3, p.591), Chiu (*op.cit*, p.53) i Neuhold (*Organs Competens to Conclure Treaties for International Organization and the Internal Procedure Leading to the Decision To Be Bound by a Treaty and Negotiation and Conclusion of Treaties by International Organizations, Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties* (ed.K.Zemanek), Wien-New York 1971. p.232) употребљавају назив "disjunctive exchange of notes", Dupuy (*op.cit*,p.18) "размена кореспонденције", Senecal (*Les accords conclus par les Organisations internationales. Revue de droit*, 1971, Vol.II, pp.239-242) "различити инструменти", док их Karunatilleka (*Essai d'une classification des accords conclus par les Organisations internationales, Revue generale de droit international public*, 1971, no 1, p.27) означава као хетерогене споразуме.

12) R.J.Dupuy, *op.cit*, p.18.

13) Резолуција Генералне скупштине од 8.октобра 1963.године.



централног седишта<sup>14/</sup>. Поред наведених, посредством хетерогених нота закључени су уговори о седишту органа међународних организација. Као типичан наводи се споразум о привилегијама, имунитетима и правном положају Интерим комисије Светске здравствене организације (WHO) на територији Швајцарске, до чијег је закључења дошло на основу размене кореспонденције и резолуције Федералног савета и Комисије<sup>15/</sup>.

По сличном поступку Швајцарска је одобрила Уједињеним нацијама зајам ради финансирања програма модернизације Палате нација у Женеви. Уговор је закључен разменом ових хетерогених инструмената: стални швајцарски посматрач при Уједињеним нацијама упутио је у име Федералног савета писмо генералном секретару и понудио, под резервом каснијег парламентарног одобрења, зајам у износу од 4 милиона Швајцарских франака; резолуцијом 1101 (XI) Генерална скупштина је овластила секретара да прихвати ту понуду и обавезала га да у будућим нацртима буџета предвиди начин амортизације зајма; посебном одлуком Савезна швајцарска скупштина одобрила је услове зајма<sup>16/</sup>.

Треба, на крају, рећи да су путем размене хетерогених нота на међународне организације пренете неке функције које су до тада вршиле државе уговорнице мултилатералних уговора. У најпознатијем примеру Француска је понудила Уједињеним нацијама да преузме функције које су јој биле поверене на основу конвенције о кажњавању трговине белим робљем од 1910. године. Резолуцијом 265 (III) Генерална скупштина је прихватила ову понуду, па су након тога државе уговорнице усвојиле Протокол о изменама конвенције, који је Француска ратификовала и тиме формално извршила пренос својих функција на Уједињене нације<sup>17/</sup>. Неки аутори налазе да су у овом случају закључена заправо два неформална уговора: један између Уједињених нација и Француске и други између организације и држава уговорница Протокола о изменама конвенције, будући да се Француска није могла ослободити својих обавеза без пристанка ових држава<sup>18/</sup>.

#### IV Правна природа и основ обавезности неформалних уговора

Међународноправна доктрина подељена је поводом питања да ли споразуми закључени изван уобичајене форме сачињавају међународне уговоре и каква је њихова правна вредност. Посебан проблем представљају резолуције код којих се појављује дилема докле се може ићи у дерогацији од традиционалних уговорних форми а да при томе није реч о фактичкој коинциденцији двеју једностраних манифестација воље, већ о правом уговору.

Присталице једног схватања, које бисмо могли назвати негативним, оспоравају уговорни карактер односа који се успоставља путем паралелних резолуција или хетерогених инструмената. De Soto, на пример, сматра да је обавеза створена

- 
- 14) Као карактеристичан пример можемо навести начин на који је UNESCO закључио са Уругвајем споразум о одржавању VIII Генералне конференције у Монтевидеу. Првобитно, влада ове државе је у нотама од 5. јануара 1950. и 3. јануара 1951. године предложила UNESCO-у да своје VII заседање одржи у њеном главном граду. Како на VI заседању понуда није могла да се прихвати, остављено је да се одлука о томе донесе на следећој сесији. У међувремену амбасадор Уругваја акредитован у Паризу обновио је позив у писмима која је упутио генералном директору UNESCO-а и председнику VII Генералне конференције. На 31 заседању Извршног савета UNESCO-а понуда је прихваћена, што је потврдила VII Генерална конференција у посебној резолуцији о месту одржавања наредног осмог заседања Конференције; ближе о томе: H. Chiu, *op.cit.*, p.65.
  - 15) J.W.Schneider, *Treaty-Making Power of International Organizations*, Geneve 1959, p.42.
  - 16) Doc.U.Un, A/Ц.5/659, Add.I, annexe.
  - 17) Doc.A/639, Rev.I; наведено према: B.Kasme, *La capacite de l'Organisation des Nation Unies de conclure des traites*, Paris 1960, p.158.
  - 18) *Ibid.*, p.159. У истом смислу и K.Karunatileke, *op.cit.* p.28.



на овај начин веома лабава, пошто сваки орган, остајући суверен у вршењу своје надлежности, може пуноважно да измени ранију резолуцију<sup>19)</sup>. Следбеници супротного, афирмативног схватања паралелне резолуције посматрају као упрошћен начин закључења међународних уговора. Тако Chiu заступа став да паралелне резолуције или дисјунктивна размена нота имају карактер споразума у упрошћеној форми, јер се њима врше правне трансакције између међународних организација<sup>20)</sup>.

На граници између ових опречних гледишта налази се читава група писаца чији је став компромисан. По њиховом мишљењу, у сваком конкретном случају потребно је испитати да ли два сагласна инструмента представљају потпуно независне и одвојене једностране акте међународних организација или су, пак, донети као резултат претходних консултација са циљем да се успоставе реципрочна права и обавезе. Само у овом другом случају паралелне резолуције и хетерогене ноте конституишу међународни уговор. Међутим, присталице компромисног схватања се разилазе у оцени правног основа обавезности неформалних уговора.

Једна група аутора полази од става да је њихова обавезна снага заснована на начелу bona fides. Тако Kasme пише: "У нормалним приликама организација је слободна да мења или укида своје претходне резолуције. Али, ако две међународне организације усвоје паралелне резолуције након узајамних консултација може се прихватити да принцип добре вере налаже да ниједна од тих организација не измени своју резолуцију без пристанка друге<sup>21)</sup>."

Насупрот томе, поједини писци сматрају да са становишта обавезности треба разликовати две категорије паралелних резолуција. У првој се налазе резолуције које не представљају изворе обавеза, него само средство за извршење претходно закључених формалних уговора<sup>22)</sup>. Другу категорију чине резолуције које су оригинарни правни акти. Основ њихове обавезности не почива на претходно закљученом формалном споразуму, већ је резултат општег принципа bona fides. Свака резолуција појављује се у крајњој линији као потврда ранијег неформалног усменог споразума<sup>23)</sup>.

По нашем мишљењу, ниједно од наведених схватања не може се применити до крајњих граница приликом објашњења правне природе и основа обавезности неформалних уговора. Две текстуално подударне резолуције које су усвојили надлежни органи међународних организација независно један од другог не представљају per se међународни уговор. У том погледу тачно је тврђење присталица негативног схватања да су паралелне резолуције једностране акти и имају правну вредност и обавезну снагу у оквирима интерног поретка организација.

Па ипак, треба се клонити општег негативног закључка о уговорном карактеру паралелних резолуција. Уколико су две сагласне резолуције усвојене после консултација, а њихова садржина тако формулисана да јасно изражава намеру организација за реципрочно обавезивање, нема никакве сумње да смо у присуству право међународног уговора, без обзира на особену технику његовог закључења. Из тог угла најближе је истини компромисно схватање чији следбеници према околности свакога случаја оцењују да ли паралелне резолуције удовољавају суштинским захтевима за постојање међународног уговора.

19) De Soto, Communication au Congrès d'études sur la C.E.C.A., Actes off., Vol.III, p.208; наведено према: J.R.Dupuy, op.cit,p.523.

20) H.Chiu, op.cit, p.63.

21) V.Kasme, op.cit, pp.161-162; J.W.Schneider, op.cit, .34; K.Karunatileke, op.cit, p.32; H.Neuhold, op.cit, o.233.

22) Такве би, на пример, биле паралелне одлуке које доносе специјализоване агенције у циљу спровођења у живот ставова и закључака прихваћених у Административном комитету за координацију. Ове паралелне одлуке, пише Dupuy (op.cit, p.524), не представљају ни извршење одлука тог органа нити неформални споразум постигнут у оквиру овог органа. Оне, напротив, представљају утврђивање од сваке организације модалитета примене основних споразума о повезивању закључених између Уједињених нација и агенција.

23) Ibid, p.525.

Међутим, не бисмо се могли сложити са тврђењем да основ обавезности неформалних уговора треба тражити у општем принципу *bona fides* или раније склопљеним неформалним споразумима између организација. Дужност међународних организација да се уздрже од доношења нових резолуција, којима би једнострано измениле или укинуле раније усвојене паралелне резолуције, представља самосталну правну обавезу. Њен основ није у принципу добре вере, већ у начелу *res sunt servanda* на коме је заснована обавезна снага свих међународних уговора<sup>24)</sup> па и оних закључених изван традиционалне уговорне форме. Практично то значи да доношење нове резолуције од стране једне организације, која би била супротна раније усвојеној резолуцији, треба третирати као кршење неформалног уговора и посматрати као основ њене међународне одговорности према другој организацији.

---

24) Ближе о томе: З.Радивојевић, Поштовање међународних уговора, "Стручна књига", Београд 1989.



## **INFORMAL TREATIES IN PRACTICE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS**

### **- Summary -**

The object of the analysis of the paper are informal treaties which encompass every written agreement formed according to special proceeding and out of traditional form. In practise of international organizations there are two main types of these treaties: parallel resolution and exchange of heterogenous notes.

Tehnique of formation of the treaty in the first type is such an one in which competent organs of two organizations bring resolutions of an identical content which, together, make a treaty. When exchange of the heterogenous notes is concerned the treaty is former by using a greater number of successive acts which appear in different forms. The author comes to an interesting opinion that, in spite of all difficulties concerning the integral text of the treaty, international organizations often use this flexible tehique for formation of the informal treaties.

