

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ

UJEDINJENE NACIJE I MEĐUNARODNA UPRAVA NAD TERITORIJAMA

PRELAZNA UPRAVA NAD TERITORIJAMA U SISTEMU UJEDINJENIH NACIJA

Međunarodna uprava nad teritorijama međunarodnih organizacija došla je kao posledica novih međunarodnih odnosa i nove uloge Ujedinjenih nacija u rešavanju međunarodnih kriza. Novo internacionalizovano upravljanje direktno se oslanja na ovlašćenja Saveta bezbednosti propisana odredbama iz Glava VI i VII Povelje koja između ostalog obuhvataju i razne oblike preventivne diplomatije i aktivnosti usmerene na uspostavljanje, osiguranje, sprovođenje, nametanje i izgradnju mira.

Međunarodne uprave nad teritorijama nemaju više mnogo zajedničkog sa ranijim upravama (na primer, nad starateljskim ili nesamoupravnim teritorijama nakon Drugog svetskog rata), uzimajući u obzir da međunarodna uprava nad teritorijama danas predstavlja zaštitni mehanizam međunarodne zajednice namenjen osiguranju mira i bezbednosti. Konsolidacija pravnog političkog statusa teritorije u tom smislu, manifestuje se kroz vremenski i funkcionalnu ograničenu pode-

Dr Duško Dimitrijević, viši naučni saradnik, direktor Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.

lu nadležnosti između zainteresovanih država, ali i između države čija je teritorija i Ujedinjenih nacija.¹ Internacionalizacija se time generalno svodi na neku vrstu "mirnog rešavanja sporova".²

Od osnivanja Ujedinjenih nacija bilo je dosta slučajeva koji su se odnosili prelaznu teritorijalnu upravu. Povod za prvi značajan slučaj bilo je osnivanje tzv. Slobodne teritorije Trsta. Na osnovu člana 21. Mirovnog ugovora sa Italijom iz 1947. godine, teritorija Trsta sa okolinom, odeljena je od državnih područja Italije i Jugoslavije. Tršćansko područje na ovaj način, trebalo je da preraste u posebnu teritorijalnu jedinicu pod upravom i nadzorom Ujedinjenih nacija.

U tranzitornom periodu, sve do usvajanja stalnog Statuta grada kao integralnog dela mirovnog ugovora, teritorija Trsta bila je izdvojena na dve zone — zonu "A" pod upravom anglo-američkih vojnih snaga i zonu "B" koju su kontrolisale jugoslovenske snage. Slobodna teritorija Trsta *de facto* je predstavljala tampon zonu sa specifičnim pravnim statusom kojeg je imao da jemči Savet bezbednosti preko guvernera oblasti (aneks VI Mirovnog ugovora sa Italijom). Neposredno imenovani guverner, kao predstavnik Ujedinjenih nacija, trebalo je da obavlja zakonodavne i izvršne funkcije. Savet bezbednosti bio je obavezan da nadzire sprovođenje odredbi Mirovnog ugovora kao i prenos vlasti po usvajanju stalnog Statuta i izbora vlade i skupštine. Po sazivanju ustavotvorne skupština, skupština je trebalo da usvoji ustav.

Prema odredbama mirovnog ugovora, vlada je dobila sasvim ograničenu izvršnu vlast, pošto je guverner oblasti imao određene ingerencije kod izbora pravosudnih i upravnih tela. Stalni Statut ograničavao je ugovorni kapacitet oblasti, tako da Slobodna teritorija Trsta nije posedovala ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih ugovora, niti je mogla postati član Ujedinjenih nacija i određenih regionalnih organizacija. Budući da je prema odredbama Statuta teritorija Trsta bila demilitarizovana i neutralizovana, podrazumevalo se da teritorijalni entitet nema pravo sklapanja vojnih sporazuma. Po svemu sudeći, Slobodna teritorija Trsta otuda je imala da posluži samo kao uspešan primer u rešavanju teritorijalnih sporova. Do uspostavljanja sistema međunarodne uprave na području Trsta nije došlo zbog poznate hladnoratovske krize.

Takođe, nije došlo ni do imenovanja guvernera, što je bio uslov za uspostavljanje organa uprave Slobodne teritorije Trsta. Konačno rešenje bilo je odloženo sve do potpisivanja tzv. Memoranduma o saglasnosti iz 1954. godine. Ovim aktom

¹ Rudger Wolfrum, "Internationalization", in: Encyclopedia of Public International Law, R. Bernhardt (ed.), Vol. II, Amsterdam, 1995, pp. 1395–1398.

² Ralph Wilde, "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *American Journal of International Law*, 2001, vol. 95, p. 583. etc.

zona "B" i deo zone "A", trajno su prisjedinjene Jugoslaviji, dok je grad Trst sa užom okolinom, ostao pod suverenitetom Italije.³

Drugi značajan pokušaj uspostavljanja prelazne uprave Ujedinjenih nacija nad teritorijom zbio se na teritoriji nekadašnjeg britanskog mandatnog područja Palestine. Rezolucijom Generalne skupštine broj 181 (II) od 29. novembra 1947. godine, Ujedinjene nacije planirale su podelu Palestine na arapsku i jevrejsku državu, kao i internacionalizaciju Jerusalima "saglasno njegovom istorijskom značaju i religioznom karakteru". Ne oduzimajući suverenitet stanovništvu Jerusalima, rezolucija je predvidela i demilitarizaciju i neutralizaciju gradskog područja. Starateljskom savetu Ujedinjenih nacija dodeljeno je ovlašćenje da izvrši pripreme, odobri i sprovede sve navedene odredbe u praksi. Proglašavajući Jerusalim za grad sa statusom *corpus separatum*, Skupština Ujedinjenih nacija predvidela je i poseban mehanizam uprave preko guvernera kojeg je trebalo da imenuje Savet bezbednosti. Nadzor nad radom guvernera grada Jerusalima trebalo je da vrši Starateljski savet koji bi prema odredbama rezolucije bio nadležan i za donošenje Statuta grada. S druge strane, izvršnu vlast na internacionalizovanom području trebalo je da obavlja Izvršni savet sa izabranim starosedecima grada.⁴ Krajnji rok za okončanje britanskog mandata nad Palestinom poklapao se sa 1. avgustom 1948. godine. Ubrzo pošto je Cionistička liga objavila da prihvata plan o podeli, arapske države su isti plan odbacile. Nakon toga, Savet bezbednosti imenovao je medijatora za Palestinu i komisiju koja je imala zadatak da preuzme administraciju nad Palestinom do 14. maja 1948. godine, nešto pre ostvarenja plana o podeli. Na pomenu ti datum međutim, došlo je do proglašenja nezavisnosti Izraela od strane provizornog Državnog saveta. Narednog dana oružane trupe arapskih zemalja izvršile su invaziju na Palestinu, što je dovelo do oružanog sukoba sa Izraelom. Teritorija koja se potom našla pod efektivnom kontrolom Izraela bila je veća od one koja je predviđena planom o podeli. Ostatak palestinske teritorije bio je okupiran od Jordana (Zapadna obala i Istočni Jerusalim) i Egipta (Gaza). Rezolucijama br. 194 (III) od 11. decembra 1948. godine i br. 303 (IV) od 9. decembra 1949. godine, Generalna skupština pozivala je strane na sprovođenje plana o uspostavljanju međunarodne uprave nad Jerusalimom. Zbog zaoštrene političke situacije rezolucije nisu dovele do pozitivnih pomaka. Nakon šestodnevog izraelsko-arapskog rata iz 1967. godine, Izrael je zauzeo Jerusalim i ostale palestinske teritorije koje su bile pod kontro-

³ "Memorandum of Understanding regarding the Free Territory of Trieste", 5 October 1954, *United Nations Treaty Series*, vol. 235, p. 99. Status je trajno rešen Osimskim sporazumom između Jugoslavije i Italije 1975. godine. Videti: Momir Stojković, "Definitivno rešenje tzv. tršćanskog pitanja, *Međunarodni problemi*, 1977.

⁴ Boris Sinadinovski, "Problem Jerusalima i mogućnost njegovog rešavanja", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1989, broj 3, str. 421–431.

lom arapskih država. Uprava Ujedinjenih nacija nad Jerusalimom otuda nije sprovedena.⁵ Smatrajući Jerusalim za centar sopstvenog kulturnog i religioznog života, jevrejska nacija je negirala prava hrišćanskom i muslimanskom življu čime je došlo do trvljenja i do daljih demografskih pomeranja. Predlog statuta Starateljskog saveta Ujedinjenih nacija u vezi internacionalizacije Jerusalima, grada od izuzetne kulturne i religijske važnosti za Jevreje, Muslimane i Hrišćane, iz političkih razloga nije mogao biti ostvaren u praksi.⁶ Konačno, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija rezolucijom broj 478 od 20. avgusta 1980. godine, pozvao je članice Ujedinjenih nacija da ne priznaju Jerusalim za glavni grad Izraela.

U periodu nakon završetka hladnog rata, bilo je više slučajeva prelaznih uprava nad teritorijama. Savet bezbednosti autorizovao je uspostavljanje administracije Ujedinjenih nacija u Kambodži 1992. godine (*United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC*), u Somaliji 1993. godine (*United Nations Operation in Somalia – UNOSOM II*), u Bosni i Hercegovini 1995. godine (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH*), u Istočnoj Slavoniji, Baranji i Zapadnom Sremu 1996. godine (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES*), u srpskoj pokrajini Kosovu i Metohiji 1999. godine (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), u Istočnom Timoru 1999. godine (*United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET*) i u Iraku 2003. godine (*Coalition Provisional Authority – CPA*). Na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti br. 745 od 28. februara 1992. godine, koja se ne poziva na Glavu VII Povelje, formirana je prelazna uprava Ujedinjenih nacija u Kambodži. Angažovanje Ujedinjenih nacija u Kambodži može se opisati kao koadministracija, jer pored svetske organizacije u vršenju uprave nad teritorijom učešće je uzeo i Nacionalni savet (*Supreme National Council*), kao vrhovno predstavničko telo naroda Kambodže. Uspostavljanjem UNTAC-a i davanjem ovlašćenja Specijalnom predstavniku generalnog sekretara da upravlja civilnom misijom, Vrhovni nacionalni savet preneo je legislativna ovlašćenja na civilnu misiju u svrhu stvaranja stabilnog političkog okruženja neophodnog za sprovođenje izbora.⁷

⁵ C.B. Baron, "The International legal Status of Jerusalem", *International Law Reports*, 1988, vol. 8, pp. 1, etc.

⁶ "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", *International Court of Justice Reports*, 2004, p. 136.

⁷ Specijalni predstavnik generalnog sekretara Pariskim sporazumom od 30. oktobra 1990. godine, dobio je zakonodavna ovlašćenja u oblasti spoljnih poslova, odbrane, finansijske politike, unutrašnje bezbednosti i informacija. Videti: "Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict", Doc. S/23177 of 30 October 1990; S.R. Ratner, "The Cambodia Settlement Agreements", *American Journal of International Law*, 1993, vol. 87, pp. 1, etc.

U periodu više od godinu dana, UNTAC je pomagao civilnoj upravi u pripremi izbora i zaštiti ljudskih prava u Kambodži. Sličan slučaj zbio se i povodom uspostavljanja UNOSOM II u Somaliji gde je postojao Prelazni nacionalni savet (*Transitional National Council*), koji je preneo zakonodavna i upravna ovlašćenja na civilnu misiju. Na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti br. 814 od 26. marta 1993. godine, UNOSOM II bio je ovlašćen da učestvuje u konstituisanju različitih segmenata somalijske zajednice, od obnavljanja civilne administracije, nacionalnih i regionalnih institucija do promovisanja procesa pomirenja i rehabilitacije. Specijalni predstavnik generalnog sekretara imao je moć da donosi zakone i da učestvuje u formiranju značajnih državnih institucija.⁸

Posebno zanimljiv slučaj za međunarodnu praksu predstavlja uspostavljanje uprave Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini. Rezolucijom br. 1031 od 15. decembra 1995. godine, Savet bezbednosti preneo je ovlašćenja na visokog predstavnika koji po tom osnovu vrši kontrolu svih vidova vlasti u Bosni i Hercegovini i u krajnjoj instanci vrši monitoring i superviziju sprovođenja odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, uključujući i odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koji ulazi u sastav četvrtog po redu aneksa mirovnog sporazuma.⁹

Postavljanje visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu bilo je u direktnoj vezi sa mirovnim procesom i sprovođenjem međunarodnih obaveza koje su *inter alia*, podrazumevale i utvrđivanje linije razgraničenja između Federacije Bosne i Hercegovina i Republike Srpske na području Brčkog. U odsustvu dogovora, entiteti u Bosni i Hercegovini bili su u obavezi da stvar iznesu na arbitražu. Arbitražni tribunal doneo je konačnu odluku 5. marta 1999. godine. Odlukom je osnovan Distrikt, kao *condominium* dva entiteta u kome teritorijalnu vlast obavljaju zajedničke institucije Bosne i Hercegovine, visokog predstavnika i supervizora za Brčko. Brčko Distrikt zvanično je proglašen 8. marta 2000. godine.

Nešto pre toga, Kancelarija visokog predstavnika donela je Statut Distrikta Brčkog u Bosni i Hercegovini. Po Statutu, Distrikt obuhvata celu teritoriju predratne opštine Brčko, drugim rečima Distrikt je teritorijalno izdvojen iz entiteta. Prema konačnoj odluci, unutar-etnička linija ne prestaje da postoji sve dok visoki predstavnik ne potvrdi da je granica izgubila pravni značaj. Implementacija konačne odluke kojom se područje Brčkog internacionalizuje, predstavlja jedan od preduslova za okončanje mandata Kancelarije visokog predstavnika u Bosni i

⁸ F.E. Hufnagel, *UN-Friendsoperationen der zweiten Generation*, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, 1996, pp. 181, etc.

⁹ "General Framework Agreement (Dayton Agreement)", *International Legal Materials*, 1996, vol. 35, p. 75.

Hercegovini.¹⁰ Nešto drugačija prelazna uprava uspostavljena je nad područjem Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema 1996. godine. Prelaznoj upravi Ujedinjenih nacija prethodilo je zaključenje Osnovnog sporazuma između Hrvatske i Republike Srpske Krajine 1995. godine kojim je od Saveta bezbednosti zatraženo da formira prelaznu teritorijalnu upravu. Pozivom na Glavu VII Povelje, Savet bezbednosti doneo je rezoluciju br. 1037. od 15. januara 1996. godine, kojom je uspostavio mirovnu misiju sa zadatkom da provede mirnu reintegraciju područja Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema u sastav Hrvatske.

Mandat UNTAES-a pokrivaio je celokupnu vlast nad teritorijom. Na osnovu posebnog sporazuma zaključenog sa zainteresovanim stranama, generalni sekretar je imenovao administratora koji je na osnovu rezolucije br. 1037 dobio ovlašćenje da upravlja civilnim i vojnim komponentama UNTAES-a u prelaznom periodu od dve godine. Nakon isteka dve godine od uspostavljanja prelazne uprave, mandat misije okončan je preuzimanjem teritorijalne vlasti od strane Hrvatske.¹¹

Za savremenu međunarodnu praksu svakako najzanimljiviji slučaj međunarodne uprave predstavlja uprava nad južnom srpskom pokrajinom Kosovom i Metohijom. Uspostavljanje međunarodne uprave nad ovim područjem počiva na ovlašćenjima iz Glave VII Povelje Ujedinjenih nacija. Nije nepoznato da je Savet bezbednosti koristeći se upravo pomenutim ovlašćenjima, usvojio rezoluciju br. 1244, 10. juna 1999. godine, kojom je okončana oružana intervencija NATO saveza protiv SR Jugoslavije. Da bi se rešila teška humanitarna situacija na Kosovu i Metohiji, Savet bezbednosti je, pozivajući se na osnovna načela i ciljeve Povelje, na ranije usvojene principe od strane ministara inostranih poslova Grupe G-8 od 6. maja 1999. godine u Sankt Peterburgu, na Sporazum o političkim principima od 3. juna 1999. godine, između Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i predstavnika Evropske unije i Rusije (takozvani dokument "Ahtisari-Černomirdin"), kao i na Kumanovski vojno-tehnički sporazum od 10. juna 1999. godine, legalizovao već planirano međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu i Metohiji. Rešavanje kosmetske krize time je praktično vraćeno na politički kolosek, u okvir zajedničkih načela koja su imala da dovedu do rešavanja problema unutar sistema Ujedinjenih nacija.¹² Ovlašćujući generalnog sekretara da uz pomoć među-

¹⁰ "Federation of Bosnia and Herzegovina v. Republika Srpska (Final Award)", *International Legal Materials*, 1999, vol. 38, p. 534

¹¹ "Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium", Doc. S/RES/1037 of 15 January 1996; Doc S/1995/951 (Annex). Osnovni sporazum stupio je na snagu 22. novembra 1995. godine.

¹² "UN Security Council Resolution 1244 on Kosovo", 10 June 1999, *United Nations Documents S/RES/1244*. Internet: <http://www.unint/usa/sres1244.htm> 17/10/2005; "Agreement on Political Principles between the FRY and EU and Russian envoys, Martii Ahtisaari and Victor Tcher-

narodnih organizacija uspostavi međunarodno civilno prisustvo u južnoj srpskoj pokrajini, Savet bezbednosti ostao je dosledan da civilnoj misiji Ujedinjenih nacija prenese sva ekskluzivna ovlašćenja neophodna za formiranje prelanske teritorijalne uprave (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*). Kroz vršenje administrativnih funkcija na teritoriji Kosova i Metohije, međunarodna civilna misija *de facto* je preuzela nadležnosti u uspostavljanju i nadgledanju razvoja privremenih institucija samouprave, kroz koje narod Kosova treba da “uživa suštinsku autonomiju u okviru Savezne Republike Jugoslavije”.¹³ Smatrajući da će odgovornost civilnog prisustva uključivati izgradnju i rekonstrukciju pravnog i ekonomskog sistema, zaštitu ljudskih prava i sloboda, pružanje humanitarne i druge pomoći svim unesrećenim, izbeglim i raseljenim licima, Savet bezbednosti odlučio je da postizanje konačnog političkog rešenja zavisi od izgradnje i učvršćenja mira i bezbednosti na kriznom području.¹⁴ Procenjujući stanje nastalo u sporu srpske i albanske strane, Savet bezbednosti usvojio je odluku da se pod okriljem Ujedinjenih nacija dodatno angažuju vojne snage država članica (KFOR) i NATO saveza sa kojima bi se na odgovarajući način pružila logistička podrška međunarodnoj civilnoj misiji. Funkcija upravljanja na Kosovu i Metohiji sa Ujedinjenih nacija bila je tako prenetna na različite međunarodne aktere.¹⁵ Ispunjavanje postav-

nomyrdine”, 3 June 1999, *United Nations Documents S/1999/649*; “Military Tehnical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of FRY and Republic of Serbia”, Kumanovo, FYROM, 9 June 1999, *International Legal Materials*, 1999, n° 38, p. 14.

¹³ Iako se rezolucijom br. 1244 izričito potvrđuje suverenitet na celokupnoj teritoriji države, njegovog ostvarivanja u praksi nema, a razlog leži u činjenici uspostavljanja *sui generis* sistema međunarodne uprave koji je doveo do horizontalnog i vertikalnog prenošenja efektivne kontrole na delu državne teritorije. Videti: Bernhard Knoll, “UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in ‘Internationalised’ Territories”, *Austrian Review of International Law and European Law*, 2002, vol. 7, pp. 3–52.

¹⁴ Ljubivoje Aćimović, *Svet i jugoslovenska kriza*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 363–365; “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo”, *United Nations Document S/1999/779*, 12 July 1999, para. 10.

¹⁵ Civilna misija Ujedinjenih nacija počivala je najpre na četiri “stuba” međunarodnih organizacija ovlašćenih za izvršavanje zadataka privremene civilne misije (*UNMIK*). Prvi stub (Pilar I) činile su Ujedinjene nacije sa nadležnostima u sferi građanske i krivično-pravne zaštite. U okviru ekskluzivnih kompetencija svetske organizacije, organizovana je služba UNMIK policije (*Civ-Pol*) i Odeljenje za pravosuđe (*Department of Judicial Affairs*), koje su tokom 2001. godine preuzele ovlašćenja posebnog “stuba” za pružanje humanitarne pomoći (*Office of the United Nations of the High Commissioner for Refugees*). Služba za nestala lica i sudsku medicinu (*The Office on Missing Persons and Forensics*) predstavlja usko specijalizovanu službu koja pokriva određene nadležnosti iz oblasti policijske i sudske zaštite. Drugi stub (Pilar II) pokrivala su Ujedinjene nacije sa funkcionalnim nadležnostima u oblasti civilne administracije. Treći stub (Pilar III) predstavljala je Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (*Organisation of Security and Cooperation in Europe*

ljenih ciljeva iz rezolucije Saveta bezbednosti br. 1244 međunarodna misija na Kosovu i Metohiji funkcionalno je ostvarivala kroz efektivan sistem zapovedanja. Na čelu prelazne međunarodne uprave i svih navedenih "stubova" nalazio se specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, kao najviši organ međunarodne zajednice na ovom području. Principijelno uzevši, specijalni predstavnik generalnog sekretara ujedno je i ličnost koja personifikuje svetsku organizaciju i raspolaže punim obimom ovlašćenja neophodnih za kontrolu rada prelazne međunarodne uprave.¹⁶ Prema odredbi iz tačke 6. rezolucije br. 1244, specijalnog predstavnika imenuje generalni sekretar Ujedinjenih nacija nakon konsultacija sa Svetom bezbednosti. Specijalni predstavnik funkcionise na način i u skladu sa ovlašćenjima koja su mu poverena od strane Saveta bezbednosti, a posredstvom generalnog sekretara. Na osnovu delegiranih ovlašćenja koja su mu data rezolucijom br. 1244, specijalni predstavnik generalnog sekretara je, već u prvom zakonodavnom aktu civilne misije, u Uredbi br. 1999/1 o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu preuzeo sve upravne i zakonodavne ingerencije, uključujući i pravo da imenuje i razrešava sudije i civilne službenike i da sprovodi sve funkcije u sferi zakonodavne i izvršne vlasti poverene UNMIK-u, s pravom upravljanja pokretnom i nepokretnom imovinom, novčanim sredstvima, bankovnim računima i ostalom imovinom Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije, kao i imovinom koja je u trenutku uspostavljanja međunarodne uprave na Kosmetu, još uvek bila u društvenom vlasništvu.¹⁷ Pošto pomenuto rešenje nije bilo demokratski izbalansirano, jer je počivalo na jedinstvu, a ne na podeli vlasti, specijalni predstavnik je, promulgacijom Uredbe br. 1999/1 o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu, formalizovao prenos normativnih i izvršnih ovlašćenja na UNMIK.¹⁸ Međutim, nadležnost za sprovođenje uredbi ostala je i dalje u domenu specijalnog predstav-

- OSCE), koja je dobila ovlašćenja u organizovanju izbora i izgradnji demokratskih institucija. Na kraju, četvrti stub (Pilar IV) obrazovala je Evropska unija (*European Union - EU*) sa nadležnostima u oblasti ekonomske i materijalne izgradnje i obnove, socijalne rekonstrukcije i razvoja. Videti: "Ljudska prava u Jugoslaviji 2001", *Beogradski centar za ljudska prava*, Beograd, 2002, str. 376.

¹⁶ Duško Dimitrijević, "Mandat specijalnog predstavnika generalnog sekretara Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji", Aleksandar Fatić (ur.), *Pitanja Kosmeta*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2006, str. 140-170.

¹⁷ "Uredba UNMIK-a br. 1999/1 od 25. jula 1991. godine o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu", UNMIK/URED/1999/1; "Amandmani na Uredbu br. 1999/1 od 12. decembra 1999. godine, o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu", UNMIK/URED/1999/25; "Amandmani na Uredbu br. 1999/1 od 27. septembra 2000. godine, o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu", UNMIK/URED/2000/54, Internet: <http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index.htm> 01/01/2006.

¹⁸ David Marshall, Shelley Inglis, "The Disempowerment of Human Rights-Based Justice in the United Nations Mission in Kosovo", *Harvard Human Rights Journal*, 2003, vol. 16, pp. 95, 114.

nika koji ih, po pravilu, objavljuje zajedno sa dopunskim administrativnim uputstvima i nadgleda njihovo izvršenje.

S obzirom na tok rehabilitacije kriznog područja, administriranje specijalnog predstavnika generalnog sekretara doprinelo je postepenoj političkoj stabilizaciji, ali i sukcesiji vlasti na “Zajedničku privremenu administrativnu strukturu” (*Joint Interim Administration Structure — JIAS*) na koju je izvršen prenos vlasti sa *de facto* organa poput “privremene Vlade Kosova” ili “Predsedništva Republike Kosovo”. Poslednji prenos izvršen je Uredbom UNMIK-a br. 2000/1, od 14. januara 2000. godine. Navedenim aktom, sve ranije zakonodavne, izvršne i sudske strukture na Kosovu i Metohiji prestale su sa delovanjem zaključno sa 31. januarom 2000. godine.¹⁹

Pridržavajući se opštih principa utvrđenih u rezoluciji Saveta bezbednosti br. 1244, koji polaze od poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, demokratskih principa i pomirenja, međunarodna administracija je 20. maja 2001. godine, usvojila Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu i Metohiji.

Ustavnim okvirom definisan je status Kosmeta kao nedeljive teritorijalne celine i, “entiteta pod privremenom međunarodnom upravom, koji sa svojim stanovništvom ima jedinstvene istorijske, pravne, kulturne i jezičke attribute”.²⁰

U skladu sa tim, ostvaren je značajan prenos nadležnosti iz zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na privremene organe samouprave (skupštinu, predsednika, vladu, sudove, ali i druge kosmetske organe). Institucionalni pomoci međutim, nisu doveli do konstruktivnije saradnje između različitih etničkih zajednica u cilju izgradnje parlamentarne demokratije i vladavine prava, niti do konačnog političkog rešenja “o budućem statusu Kosova i Metohije”.²¹ Mada se uprava Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji smatra “privremenom” ili “prelaznom”, u pomenutim okolnostima nije bilo lako predvideti kada će se okončati njen mandat zbog zahteva kosovskih Albanaca za nezavisnošću, zbog problema zaštite srpskog i drugog

¹⁹ “Uredba UNMIK-a br. 2000/1 od 14. januara 2000. godine, o privremenoj zajedničkoj administrativnoj strukturi Kosova”, UNMIK/URED/2000/1.

²⁰ “Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu od 20. maja 2001. godine”, UNMIK/URED/2001/20. Tekst je priložen uz nacrt Uredbe UNMIK-a br. 2001/9, 15. maj 2001. godine. Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm> 20/01/2006.

²¹ Duško Dimitrijević, “Međunarodna uprava na teritoriji Kosova i Metohije”, *Pravni život*, 2006, tom IV, br. 12, str. 389–413; “Privremena uprava Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji i zaštita imovinskih prava”, *Teme*, 2007, knjiga XXXI, br. 3, str. 473–510; “Međunarodnopravna zaštita stečenih prava na Kosovu i Metohiji” u: Edita Stojic-Karanović i Slobodan Jankovic (urs), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2008, str. 310.

nealbanskog stanovništva sa Kosova i Metohije i zbog zahteva za očuvanjem teritorijalnog integriteta i suvereniteta Srbije.²²

Napredak koji je donekle ostvaren u izgradnji prelaznih kosmetskih institucija samouprave i jačanja multietničkog poverenja u prethodnim godinama, doveden je ozbiljno u pitanje jednostranim proglašenjem nezavisnosti "Republike Kosova", 17. februara 2008. godine.²³

Nakon spoznaje najviših organa Ujedinjenih nacija da UNMIK u novim okolnostima više nije u stanju da efikasno obavlja funkcije prelazne teritorijalne uprave, obelodanjena je nova ideja o "rekonfiguraciji UNMIK-a" koja je suštinski dovela do unilateralne akcije Evropske unije u pogledu preuzimanja dela odgovornosti koju je do tada imala misija Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji. Vođen ciljevima evropske spoljne i bezbednosne politike, Evropski savet je usvojio odluku 4. februara 2008. godine, kojom se odobrava mandat misiji Evropske unije za pružanje pomoći u uspostavljanju i konsolidaciji pravosudnog, policijskog i carinskog sistema na Kosovu i Metohiji (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX*).²⁴ Budući da na misiju Evropske unije nisu preneti ovlašćenja misije Ujedinjenih nacija, generalni sekretar Ujedinjenih nacija Ban Ki-Mun, predložio je "Plan od šest tačaka", kojim se *lato sensu*, regulišu pitanja vladavine prava na Kosovu i Metohiji. Nakon odobravanja plana generalnog sekretara, uprava Ujedinjenih nacija definitivno je prerasla u jedan vid međunarodne koadministracije ili prelazne međunarodne uprave nad teritorijom Kosova i Metohije.^{25 26}

²² "Report to the Secretary General of the United Nations, Summary and Recommendations", Head of DPKO Political Assessment Mission on Kosovo, Ambassador Kai Eide, *United Nations Document S/2004/932*, Annex I, Brussels, 15 July 2004, p. 4.

²³ Proklamacija nezavisnosti bila je povod za traženje savetodavnog mišljenja od Međunarodnog suda pravde u Hagu. Videti: "Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo", Request for Advisory Opinion, Internet, <http://www.icj-cij.org>. 10/10/2008.

²⁴ "Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO", Brussels, 4 February 2008. Odluci Evropskog saveta prethodio je tzv. Sveobuhvatni plan za konačni status Kosova, Martija Ahtisarija (*Marti Ahtisaari*), koji prejudicira nezavisnost Kosova. Videti: "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement", *United Nations Security Council*, 26 March 2007. Pomenuti Ahtisarijev plan ne reguliše pitanje delegiranja ovlašćenja sa Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija na Evropsku uniju, već navodi da odluku o angažmanu Evropske unije na Kosovu donosi Evropski savet.

²⁵ Zahtev Srbije da EULEX dobije mandat od Saveta bezbednosti i da bude statusno neutralan, kao i da se ne primenjuje plan Marti Ahtisarija, usvajanjem plana generalnog sekretara time je bio formalno uobličen. Videti: Internet, <http://www.eulex-kosovo.eu/srb/index.php> 08/12/2008.

²⁶ Uspostavljanje neposredne teritorijalne administracije svetske organizacije postojalo je na Istočnom Timoru gde su Ujedinjene nacije podržale humanitarnu akciju pomoći stanovništvu. UN-

TERITORIJALNA UPRAVA DRŽAVA ČLANICA
UJEDINJENIH NACIJA

Kao što se iz prethodnog izlaganja može zaključiti, savremene prelazne uprave nad teritorijama predstavljaju sasvim nov fenomen u međunarodnim odnosima.²⁷ U novijoj praksi, slikovit slučaj predstavlja teritorijalna uprava nad Irakom konstituisana nakon anglo-američke invazije na ovu zemlju, marta 2003. godine. Uprava je uspostavljena na osnovu rezolucije br. 1483 od 22. maja 2003. godine, kojom je, Savet bezbednosti pozivanjem na “posebna ovlašćenja, odgovornosti i obaveze po međunarodnom pravu”, autorizovao privremenu koalicionu vlast Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije u Iraku (*Coalition Provisional Authority – CPA*). Privremena uprava, kako je u rezoluciji navedeno, preduzima se radi dobrobiti iračkog naroda kroz “efektivnu administraciju nad teritorijom”.

Kako je zamišljeno CPA je trebalo da traje, sve dok se ne uspostavi međunarodno priznata predstavnička vlast i dok se ne preuzme odgovornost za upravljanje teritorijom. Sprovođenje mera uprave uključuju restauraciju i ustanovljavanje nacionalnih i lokalnih institucija, rekonstrukciju ključne infrastrukture i sprovođenje pravnih reformi. Bez obzira što je pomenutom rezolucijom Saveta bezbednosti predviđen širok dijapazon ovlašćenja za specijalnog predstavnika generalnog sekretara, irački slučaj odstupa od uobičajenih pravila o prelaznoj upravi nad teritorijom, jer prelaznu upravu nisu formirale Ujedinjene nacije, već koalicija sačinjena od Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije. Iako efektivni prenos ovlašćenja civilne administracije na dve države članice nije bio opšte prihvaćen od međunarodne zajednice, privremenoj koalicionoj vlasti Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije dodeljene su uloge administratora i okupatora iračke te-

TAET je formiran rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1272 od 25. oktobra 1999. godine, donetom na bazi ovlašćenja iz Glave VII Povelje. Misija Ujedinjenih nacija u Istočnom Timoru imala je civilne i vojne zadatke koji su se *inter alia*, sastojali u osiguranju bezbednosti, javnog reda i mira, kao i u davanju podrške izgradnji samouprave na celoj teritoriji Istočnog Timora. Mandat uprave Ujedinjenih nacija trajao je sve do 20. maja 2002. godine, nakon čega je teritorija Istočnog Timora stekla nezavisnost. U Ujedinjenim nacijama nova nezavisna država priznata je pod imenom Timor-Leste. Videti: Carsten Stahn, “The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, vol. 5, pp. 107, etc; Matthias Ruffert, “The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2001, vol. 50, p. 613, etc; Gaël Abline, “De l’indépendance du Timor-Oriental”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2003, vol. 107, p. 349–375.

²⁷ “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”, *International Court of Justice Reports*, 2004, p. 136.

ritorije. Postepeni prenos vlasti sa anglo-američke vojne koalicije na iračke lokalne institucije trebalo je da se ostvari posredstvom Vladinog saveta.

Međutim, prenos nije bio u potpunosti ostvariv iz razloga što je CPA imala primarnu odgovornost u vezi sa održavanjem nacionalne bezbednosti. Proces prenosa vlasti trajao do 30. juna 2004. godine, kada je CPA ustupila vršenje suverenih prava nad teritorijom iračkoj prelaznoj Vladi u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1546 od 8. juna 2004. godine. Iako se pomenutom rezolucijom utvrđuje prioritet Ujedinjenih nacija u vršenju civilne misije u Iraku (*United Nations Assistane Mission for Iraq – UNAMI*), uloga Ujedinjenih nacija u administriranju područja Iraka svedena je na prost zbir nadzornih i pomoćnih aktivnosti u vezi sprovođenja prelazne uprave Vlade Iraka.²⁸

O pravnoj prirodi prelaznih uprava nad teritorijama

Iz razloga što mere prelazne uprave nad teritorijama nisu eksplicitno propisane Poveljom, činjeni su pokušaji da se raznim teorijskim konstrukcijama i evolutivnim interpretacijama njenih odredbi nadopuni postojeća praznina. Preduzimanje mera teritorijalne uprave Ujedinjenih nacija u savremenim međunarodnim odnosima tako se generalno podvodi pod odredbe Glave VII Povelje. Već u zavisnosti od slučaja, kao osnov za uspostavljanje teritorijalne uprave navode se odredbe iz različitih članova pomenutog poglavlja Povelje. Pojedini koncepti polaze od stanovišta da se pravni osnov za preduzimanje mera teritorijalne uprave nalazi u članu 42. Povelje kojim se ovlašćuje Savet bezbednosti da donese odluku o oružanim merama.

Ustanovljavanje *ad hoc* krivičnih tribunala, doprinelo je osnaženju pomenutog shvatanja.²⁹ S druge strane, postoje i drugačija mišljenja po kojima se admi-

²⁸ Erika de Wet, "The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law", *Max Planck United Nations Yearbook*, 2004, vol. 8, p. 306.

²⁹ Institucija *ad hoc* tribunala za zločine koje su počinili pojedinci širokim tumačenjem može se smatrati pojedinačnim aktima upravljanja. Prva dva dobro poznata primera u svetskoj praksi odnose se na Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY*) osnovan rezolucijom Saveta bezbednosti br. 827 od 25. maja 1993. godine i Međunarodni krivični tribunal za Ruandu (*International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR*), osnovan rezolucijom br. 955 od 8. novembra 1994. godine. Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju formiran je radi krivičnog gonjenja za teške povrede međunarodnog humanitarnog prava počinjene u bivšoj Jugoslaviji posle januara 1992. godine. Međunarodni krivični tribunal za Ruandu ustanovljen je radi krivičnog gonjenja za povrede međunarodnog humanitarnog prava i genocid koji su počinili državljani Ruande u periodu od 1. januara do 31. decembra 1994. godine.

nistracija nad teritorijama podvodi pod član 41. koji ovlašćuje Savet bezbednosti da donese mere koje ne povlače upotrebu oružane sile. Činjenica da se u članu 41. propisuju neoružane mere protiv država, nije navodno presudna kod pravne kvalifikacije mera, jer sve što se prema ovoj odredbi od država traži da učine, može učiniti i sam Savet bezbednosti.

Prema nešto suptilnijem konceptu, član 41. sastoji se iz dva dela. Jedan deo odnosi se na mogućnost Saveta bezbednosti da donese neophodnu odluku u svrhu održanja ili vaspostavljanja mira i bezbednosti, dok se drugi deo odnosi na ovlašćenje Saveta bezbednosti da pozove države na saradnju i izvršavanje usvojenih mera. Budući da se administracija nad teritorijama uglavnom svodi na individualno izvršavanje obaveza, a da su mere prinude predviđene članom 41. zamišljene kao kolektivne sankcije usmerene protiv država ili naoružanih grupa unutar države, ne bi trebalo davati suviše komentare na poslednji predlog.

Takođe, ne bi trebalo prihvatiti ni mišljenje po kome upravljanje teritorijama i formiranje *ad hoc* međunarodnih krivičnih tribunala mora da bude uključeno u mere predviđene članom 42, jer se time prejudicira oružani karakter međunarodne uprave nad teritorijama.³⁰ Pomenuto shvatanje ne može biti opravdanje za slučajeve gde nisu sprovedene oružane akcije snaga Ujedinjenih nacija ili slučajeve koje nije odobrio Savet bezbednosti. Važno je uočiti i da administratori nad teritorijama pod kontrolom i smernicama Saveta bezbednosti, moraju poštovati pravila opšteg međunarodnog prava.

U praksi Ujedinjenih nacija postoji tendencije koje idu u pomenutom pravcu.³¹ Pored iznetih stanovišta, u doktrini se pominje još i mogućnost da mere upravljanja teritorijama proishode iz odredbe člana 24. stav 1. Povelje. Kako se na-

Mada se sedišta tribunala ne nalaze na teritorijama na kojima se prostire njihova nadležnost (sedište prvog Suda je u Hagu, a drugog u Aruši), u praksi je prihvaćeno da tribunali imaju pomoćnu ulogu u vršenju administracije nad teritorijama gde su zločini počinjeni.

³⁰ Moguće je, kao što je to utvrdio Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju, da se osnov za osnivanje *ad hoc* tribunala nalazi u članu 41. Povelje to jest, u implicitnom ovlašćenju Saveta bezbednosti koje proizilazi iz eksplicitnog ovlašćenja da se usvoje prinudne neoružane mere za vaspostavljanje međunarodnog mira. Videti: "Prosecutor v. Duško Tadić", *Decision on the Defence Motion for Interlocutory appeal and Jurisdiction*, Case n° IT-94-1-T, 2 October 1995, appeals Chamber, para 27; Fredric L. Kirgis, "The Security Council's First Fifty Years", *American Journal of International Law*, 1995, vol. 89, pp. 506, etc.

³¹ Polazeći od činjenice da uspostavljanje prelazne teritorijalne uprave Ujedinjenih nacija može pogadati interese i prava zainteresovanih država, a da se članom 40. eksplicitno propisuje ovlašćenje Saveta bezbednosti da donosi privremene mere, koje kao takve ne mogu uticati na prava, zahteve ili položaj zainteresovanih strana, u doktrini je odbačena mogućnost uspostavljanja prelazne teritorijalne uprave Ujedinjenih nacija na bazi pomenutog člana Povelje. Videti: Alexander Orekhelashvili, "The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations", *Virginia Journal of International Law*, 2003, vol. 43, p. 485.

vedenom odredbom stipuliše da Savet bezbednosti ima prevashodnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira u svetu, *a fortiori*, Savet bezbednosti ima i mogućnost da preduzima mere koje smatra neophodnim. Jedini uslov koji se ovde postavlja jeste da Savet bezbednosti preduzima mere koje su nužne za očuvanje ili ponovno uspostavljanje mira.

Drugim rečima, Savet bezbednosti može sprovesti jednu vrstu generalnog, to jest, rezidualnog ovlašćenja. Pomenuto stanoviše u suprotnosti je sa stavom 2, člana 24. Povelje, u kome su eksplicitno nabrojana funkcionalna ovlašćenja data Savetu bezbednosti na osnovu Glava VI, VII, VIII i XII. Povelje. Logično bi bilo postaviti pitanje, zašto se u članovima 40, 41. i 42. Glave VII eksplicitno propisuju mere koje Savet bezbednosti može preduzeti, ako istovremeno, Savet bezbednosti može preduzeti i svaku drugu meru kako bi se očuvao međunarodni mir i bezbednost? U odsustvu centralizovanog sistema tumačenja Povelje, međunarodna praksa izjasnila se da Povelju treba da tumače organi koji su pozvani i da je primenjuju.³² Pomenuti pristup otvorio je prostor za stvaralačko tumačenje Povelje i za primenu koncepta o rezidualnim ovlašćenjima koja nisu propisana neposredno u Povelji, ali koja proizilaze iz širokog tumačenja odredbi Povelje ili "uobičajene prakse". Teorija o rezidualnim ovlašćenjima primenjivana je u praksi Saveta bezbednosti kako bi se stvorila osnova za donošenje odluka koje nisu bile prihvatljive za sve države članice svetske organizacije, ali, koje su odgovarale opštim međunarodnim kretanjima i interesima šire međunarodne zajednice.

Drugim rečima, iako se donošenjem rezolucija Saveta bezbednosti pozivanjem na član 24, nije odražavao pravi smisao Povelje, rezolucijama je trebalo opravdati eventualne propuste Saveta bezbednosti u izvršavanju njegove osnovne dužnosti u vezi sa održavanjem i vaspostavljanjem međunarodnog mira i bezbednosti. Otuda potiče i pretpostavka o opštoj saglasnosti država u odnosu na rezoluciju Saveta bezbednosti formulisanu članom 25. Povelje. Prilikom ocene iznetog stanovišta, svakako bi valjalo uzeti u obzir savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde od 21. juna 1971. godine, o pravnim posledicama prisustva Južne Afrike u Namibiji, u kome je teorija o rezidualnim ovlašćenjima izvedena interpretacijom člana 24. Povelje u vezi sa tumačenjem rezolucije koju je Savet bezbednosti doneo povodom namibijskog pitanja. Potvrđujući da su članom 24. stav 1. Povelje Savetu bezbednosti dodeljena generalna ovlašćenja za preduzimanje akcije u datom slučaju, Međunarodni sud pravde istovremeno je potvrdio i posedovanje specifičnih ovlašćenja Saveta bezbednosti po odredbi iz stava 2. člana 24, u vezi sa obavljanjem dužnosti propisanih u Glavama VI, VII, VIII i XII. Prihvatajući pomenuti normativnu konstrukciju, Međunarodni sud pravde proglasio je prisustvo

³² Hambro Pollux, "The Interpretation of the Charter", *British Yearbook of International Law*, 1946, vol. 23, pp. 54, etc.

Južne Afrike u Namibiji nezakonitim. Međunarodni sud pravde naveo je još i da se rezolucijom Saveta bezbednosti br. 276 od 30. januara 1970. godine utvrđuje objektivna nemogućnost nametanja sankcija Južnoj Africi, iako se većina članica izjasnila za njihovo uvođenje.³³

Konačno, bez obzira što je pomenuto mišljenje Međunarodnog suda pravde imalo savetodavni karakter, mišljenje je svojim autoritetom doprinelo stvaranju prakse koja se kretala na liniji potreba i mogućnosti Ujedinjenih nacija.³⁴ Evolucijom međunarodnih odnosa postalo je tako uobičajeno da se na bazi eksplicitno navedenih funkcionalnih ovlašćenja u Povelji, izvode implicitna ovlašćenja Saveta bezbednosti koja su služila kao opravdanje za uspostavljanje nekih vidova teritorijalnih administracija svetske organizacije. Pomenuta praksa poznata je pod nazivom "mere iz Glave VI½", a obično je pretpostavljala pristanak pogođenih država na uspostavljanje mirovne misije čiji se osnov *stricto sensu*, nije mogao podvesti pod odredbe Glave VII.³⁵ Pristup je proširen shvatanjima da dobrovoljni pristanak država na uspostavljanje misija Ujedinjenih nacija proizilazi iz člana 39. Povelje u vezi sa ovlašćenjem iz člana 29, na osnovu kojeg Savet bezbednosti ima mogućnost da osniva pomoćne organe, odnosno u vezi sa ovlašćenjem iz člana 98. po kome, Savet bezbednosti poverava vršenje određenih funkcija generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.³⁶

U ovom kontekstu međutim, ne bi bilo ispravno prihvatiti da član 39. koji pripada Glavi VII, predstavlja ujedno i pravni osnov za uspostavljanje misija Ujedinjenih nacija, budući da dobrovoljni pristanak država implicira iz međunarodne prakse, a ne iz eksplicitnih ovlašćenja utvrđenih u Povelji.³⁷ Sledstveno iznetoj analizi, moguće je da praksa Saveta bezbednosti u velikoj meri odudara od slova i duha Povelje. Štaviše, za većinu odluka Ujedinjenih nacija koje se odnose na uspostavljanje međunarodne uprave nad teritorijom osnov nije proizašao eksplicitno

³³ "Advisory Opinion on Namibia", *International Court of Justice Reports*, 1971, p. 51; Rosalyn Higgins, "The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolution are Binding under Article 25 of the Charter?", *International Comparative Law Quarterly*, 1972, vol 21, p. 271.

³⁴ "Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania" (Advisory Opinion), *International Court of Justice Reports*, 1950, p. 71.

³⁵ "Certain Expenses of the United Nations", (Advisory Opinion), *International Court of Justice Reports*, 1962, p. 184.

³⁶ Carsten Stahn, "The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, vol, 5, op. cit., p. 140.

³⁷ Generalni sekretar Butros Gali, svojevremeno je objavio izveštaj u vezi sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju u kome je izneo stav koji je blizak konceptu o rezidualnim ovlašćenjima. Po mišljenju Generalnog sekretara, međunarodni krivični tribunali predstavljaju *ad hoc* pomoćne organe Saveta bezbednosti koje Savet bezbednosti ima pravo da osniva u situacijama u kojima je to neophodno za izvršavanje funkcionalnih ovlašćenja.

iz odredbi Glave VII, već iz implicitnih ovlašćenja, odnosno, iz “uobičajene prakse” svetske organizacije iz koje su proistekla i “sekundarna pravila” praćena svešću država o njihovoj obaveznosti (*communis opinio juris*).³⁸ Bez obzira da li je u konkretnom slučaju reč o jednom ili drugom ovlašćenju, sva izvedena ovlašćenja Saveta bezbednosti priznata su svetskoj organizaciji, kako bi ona bila u mogućnosti da efikasnije obavlja svoje funkcije.³⁹ Razlog za usvajanje navedenog zaključka proizilazi iz pasivnog odnosa država članica prema merama Saveta bezbednosti za koje se ne može tvrditi da su donete u skladu sa Poveljom, ali za koje nije sporno da su barem formalno, u saglasnosti sa ciljevima i načelima svetske organizacije. Sistem vrednosti Povelje otuda predstavlja jedinstvenu celinu iz koje je moguće izvesti ovlašćenja za uspostavljanje međunarodne uprave nad teritorijama, a koja predstavlja izraz objektivnih potreba međunarodne zajednice *per se*.

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ, LL.D.,
Senior Research Associate, Institute for
International Politics and Economics, Belgrade

UNITED NATIONS AND INTERNATIONAL ADMINISTRATION OVER TERRITORIES

Summary

Contemporary international administration over territories is a protection mechanism of the international community or United Nations system. The analysis of the cases concerning international territorial administration involves the results of research of taking over administration over the strategically and internationally important areas in the periods after World War II, respectively. All analysed cases indicate that international administration of territory is established by the division of power by two or more states in an area or by the transfer of administrative authorities to an international body or the international organisation. The transformation of international territorial administration in the contemporary period results from the transformation of the United Nations collective security system. In critical situations it serves, above all, to ensure peace and collective security, also providing political legitimacy and legal and economic subjectivity of the territory.

³⁸ Niels Blokker, “Beyond Dili: On the Powers and Practice of International Organizations”, in: G.P.H. Kreijen et. al. (eds), *State, Sovereignty and International Governance*, 2002, pp. 307, etc.

³⁹ “Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”, Advisory Opinion, *International Court of Justice Reports*, 1949, pp. 174, etc.