

Mihajlo VUČIĆ¹

UVODNA RAZMATRANJA

Apstrakt: Međunarodnopravni poredak tradicionalno poznaje državu kao primarnog, istorijski gledano i jedinog subjekta. Promene u prirodi ovog poretka uvode u igru i druge aktere. Pojmom nedržavnih aktera označava se širok spektar raznovrsnih entiteta koji u okviru tog poretka deluju, a pritom nemaju subjektivitet države. Negativna definicija – nedržavni akter – jedina je adekvatna da obuhvati pojave koje sežu od međunarodnih organizacija (vladinih ili nevladinih), preko raznih vrsta oružanih grupa, do privrednih subjekata. Uz sve te entitete nedržavni akter je i sam čovek – pojedinac. Delovanje nedržavnih aktera u okviru međunarodnopravnog poretka ispoljava se u nekoliko različitih pravaca. Prvi pravac je uticaj nedržavnih aktera na stvaranje pravila tog poretka, način na koji nedržavni akteri kroz manje ili više formalizovane procedure odmenjuju državu kao primarni pravnostvaralački entitet. Drugi je njihova sposobnost da budu nosioci prava i obaveza koje ta pravila nameću – pitanje prirode i domašaja njihovog pravnog subjektiviteta. Treći je njihova uloga kao učesnika u realnim pravnim situacijama – postupcima pred međunarodnim sudovima i tribunalima, ratnim sukobima, diplomatskim pregovorima. Na sve to postavlja se i pitanje da li jačanje uloge nedržavnih aktera doprinosi većem ostvarenju ljudske slobode ili stvara veći prostor za njene zloupotrebe.

Ključne reči: nedržavni akteri, ljudska prava, subjektivitet, međunarodno pravo, međunarodnopravni poredak.

¹ Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu,
e-mail: mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2020. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2020. godine.

TERITORIJALNA DRŽAVA I NEDRŽAVNI AKTERI

Za izvorišnu godinu savremenog međunarodnog pravnog poretka često se uzima 1648. godina. Tada je sklopljen Vestfalski ugovor kojim je uspostavljen međudržavni sistem odnosa zasnovan na uzajamnim pravima i obavezama. Iz njega je izrastao, kroz mnoge transformacije tokom vremena, i današnji sistem međunarodnog prava, u kome su primarni učesnici teritorijalizovane društveno-političke zajednice – države. Teritorijalna država je nastala i održava se kao sredstvo političke tehnologije vladanja koje obezbeđuje zadovoljenje interesa određenih „aktera“ – društvenih elita olicenih u državnim organima vlasti – iako te elite ne moraju nužno da predstavljaju interese i želje svih delova stanovništva koje se zateklo, životnom sudbinom koja mu je dodeljena, na tom teritorijalno omeđenom državnom prostoru. Primera za nereprezentativnost države u odnosu na interese ljudske zajednice koja čini njeno stanovništvo postoji napretek, a nedemokratske, autoritarne države su najočigledniji, ali ne i najčešći uzrok ove pojave. Zapravo, po mišljenju nekih autora, sama činjenica da je teritorijalna država nastala tek u ranom modernom dobu ljudske istorije ukazuje na postojanje prethodnih, alternativnih oblika predstavljanja koji nisu bili teritorijalno i državno zasnovani.² Politička vlast uopšte ne mora da se zasniva na jasno i strogo definisanim državnim granicama, kako navodi Džon Egnju (*John Agnew*).³ Upravo iz takvih shvatanja crpu se izvorišta teorijske misli o nedržavnim akterima. Iz shvatanja da su nedržavni akteri neophodni sastojak ljudskih zajednica formiraju se osnove njihove legitimnosti, ali se i kroz brojne primere narastanja njihove razobručene moći kroz istoriju formiraju i stalne kritike. Teorijski pristup problemu nedržavnih aktera u međunarodnom pravu ima i jedan strukturalni problem, koji je upisan u genetski kod svakog međunarodnog pravnog teoretičara koji se smatra pozitivistom (a takvih je obično većina), ali i u realnost procesa formiranja, primene i izvršenja međunarodnih normi.

² Cedric Ryngaert, “Non-State Actors in International Law: A Rejoinder to Professor Thirlway”, *Netherlands International Law Review*, Volume 64, 2017, p. 156.

³ John Agnew, “Sovereignty regimes: territoriality and state authority in contemporary world politics”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 95, no. 2, 2005, p. 437.

POZITIVIZAM KAO TEORIJSKA I PRAKTIČNA PREPREKA RASTA ZNAČAJA NEDRŽAVNIH AKTERA

Naime, klasično pozitivističko viđenje međunarodnog prava počiva na pretpostavci da je međunarodni sistem državocentričan po svojoj suštini, ali i da je ta suština po prirodi jedino razumno i pravedno rešenje. Klasičan stav prema nedržavnim akterima gaji rezerve, kako to ističe Tirlvej (*Thirlway*), smatrajući da jedino suverena država na čijoj se teritoriji nalaze pojedinci može tim licima da obezbedi zadovoljenje interesa i potreba.⁴ Takvo mišljenje je posledica jedne po inerciji razvijane doktrine, i uopšte pogleda na svet koji vidi teritorijalno razgraničene države kao jedino legitimne predstavnike opšteljudskih interesa. Doktrina međunarodnog prava u tom smislu kaska za političkom teorijom i srodnim disciplinama (političkom geografijom npr.), koje prevazilaze ove granice kada raspravljaju o statusu nedržavnih aktera. Međutim, međunarodnopravna doktrina mora da čuva *status quo*, jer bi inače izgubila svoju svrhu postojanja. Ne bi bilo potrebe za teoretičarem međunarodnog prava ukoliko bi se država izgubila kao glavni i neophodni sastojak tog pravnog sistema. Taj teoretičar bi postao neka druga vrsta pravnog stručnjaka, utopljenog u transnacionalni melanž odnosa između entiteta koji nadilaze državu i svojom moći i svojim potrebama.

Opet, teorija međunarodnog prava ne sme da zapostavi analizu pojava koje objektivno postoje u ovom sistemu. Uostalom, nedržavni akteri nisu relativno nova istorijska pojava,⁵ iako je sam ovaj naziv definitivno proizvod savremenog doba, nastalog nakon dubokih geopolitičkih promena koje su zahvatile svet nakon pada Berlinskog zida i urušavanja bipolarnog međunarodnog poretka.⁶ Dakle, već nekoliko decenija unazad

⁴ Hugh Thirlway, "The Role of Non-State Actors: A Response to Professor Ryngaert", *Netherlands International Law Review*, Volume 64, 2017, p. 142.

⁵ Černovic u svojoj analizi dokazuje kako su nevladine organizacije prisutne u procesu stvaranja normi međunarodnog prava duže od 200 godina, Steve Charnovitz, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 18, 1996-1997, p. 183.

⁶ U međunarodnopravnoj teoriji može se uzeti da ga je prvi put upotrebila Higgins u svojoj poznatoj raspravi – Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International law and how we use it*, Clarendon Press, Oxford 1994.

pojam nedržavni akteri struji tokovima međunarodnopravne misli, ne ostavljajući nikoga ravnodušnim. Naprotiv, čini se da je nekim autorima ovaj pojam tako problematičan da bi ga najradije izbacili u potpunosti iz upotrebe i zamenili nekim po njima preciznijim – nedržavni subjekti, nedržavni entiteti.⁷

Smatramo da je pojam nedržavni akter pre svega utemeljen u širem spektru društvenih nauka nego što su to pravne nauke, pogotovo u onim savremenim pravcima misli ovih nauka koje se mogu nazvati postmodernističkim.⁸ U tom smislu on odgovara duhu savremenog doba. Sama reč „akter“ može se prevesti na srpsku reč „učesnik“, ali je u duhu reči „akter“ izraženija ona komponenta pojma „nedržavni akteri“ koja je za njih od suštinske važnosti – oni su ne samo učesnici u međunarodnim odnosima, već u njima igraju raznovrsne uloge (praktično akteri su ovde „glumci“ („actors“), a ne učesnici u smislu pasivne publike koja posmatra predstavu). Te uloge su raznovrsne, variraju na značaju koji im se pridaje u opštoj predstavi međunarodnog pravnog sistema, i kroz istorijske periode njegovog razvoja, i kroz posebne pravne režime koji se u okviru sistema izdvajaju.

Takođe, kada kažemo da nedržavni akteri igraju „uloge“, tu želimo i da podvučemo kako su te „uloge“ dodeljene od država, kao scenarista i režisera tih uloga. Ako se akteri previše zaigraju i počnu da se udaljavaju od napisanih scenarija, države mogu da reaguju tako što će obustaviti mogućnost odigravanja predstave. Nigde to nije tako lepo vidljivo kao u trenutnoj blokiranosti Apelacionog tela Svetske trgovinske organizacije (STO), s obzirom na to da su Sjedinjene Američke Države, kao jedan od glavnih finansijera ove najmoćnije međunarodne organizacije za globalnu trgovinu, počele da se bune zbog preterane revnosti sudija koje sude u Apelacionom telu.⁹ Predsednik SAD je čak počeo da ih naziva „pravničkom

⁷ Videti više o tome u radu Dragoljuba Todića na stranicama ovog zbornika.

⁸ Vidi: Sanja Kreštalica, „Preispitivanje tradicionalnih shvatanja o međunarodnopravnom subjektivitetu“, u Dimitrije Čeranić, *Pravo, tradicija i promjene*, Istočno Sarajevo, 2020, str. 7.

⁹ Tomaso Soave, „Who controls WTO dispute settlement? Reflections on the Appellate Body's crisis from a socio-professional perspective“, *EJIL: Talk!*: Blog of the European Journal of International Law, <https://www.ejiltalk.org/who->

klikom“ koja želi da za sebe prigrabi vlast koja može da pripada jedino državi.¹⁰ Bez obzira na (ne)ispravnost ovakvog stava, za naše argumente je ključno da je moćno Apelaciono telo, koje svojim odlukama nameće poštovanje pravila igre u globalnoj trgovini svim važnijim zemljama sveta, palo na kolena pred ovakvom argumentacijom, jer u krajnjem slučaju ono je stvoreno da služi interesu države, pa mu oduzimanje državne podrške guši ne samo funkcionalnost nego i svrhu postojanja.

DEFINISANJE POJMA NEDRŽAVNI AKTERI

Kontroverznost pojma nedržavni akteri ogleda se i u *raznolikosti i nesavršenosti definicija* koje pokušavaju da ga opišu. Primer doktrinarne definicije bila bi, recimo, Klapamova negativno-opisna definicija:

„Pojam nedržavni akter generalno se može shvatiti kao svaki entitet koji nije država, često se koristi da zajedno opiše oružane grupe, teroriste, civilno društvo, verske zajednice i korporacije“.¹¹

Primer definicije iz primarnih izvora međunarodnog prava nudi Sporazum iz Kotonua potpisan između Evropske unije i Zajednice afričkih, karipskih i pacifičkih država:

„Oblasti ugovorne saradnje obuhvatiće sledeće aktere: a) državne (lokalne, centralne i regionalne); b) nedržavne: privatni sektor; ekonomsko-socijalne partnere kao i sindikalne organizacije; sve oblike civilnog društva u skladu sa nacionalnim posebnostima.“¹²

controls-wto-dispute-settlement-reflections-on-the-appellate-bodys-crisis-from-a-socio-professional-perspective/, 25.8.2020.

¹⁰ Aditya Rathore and Ashutosh Bajpai, “The WTO Appellate Body Crisis: How We Got Here and What Lies Ahead?”, *Jurist: Commentary*, <https://www.jurist.org/commentary/2020/04/rathore-bajpai-wto-appellate-body-crisis/>, 25.8.2020.

¹¹ Andrew Clapham, “Non-State Actors”, in Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, Sandesh Sivakumaran, & David Harris (eds), *International Human Rights Law*, 3rd edn, Oxford University Press, Oxford,

¹² Partnership Agreement Between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of The One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, Signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000, član 6, tekst dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12101>, 20.8.2020.

Ni ovde nije dobačeno dalje od napomene da su nedržavni akteri nešto što *nije država*, kao ni od prilično uopštenog nabranja ko sve u njih spada. Ako nastavimo da prekopavamo izvore kako bismo došli do neke definicije, vidimo da su one specifične u zavisnosti od konteksta u kome se govori o nedržavnim akterima. Tako Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija, odlučujući o opasnostima koje u situacijama oružanih sukoba mogu da izazovu nedržavni akteri, obavezuje države da se uzdrže od snabdevanja robom i uslugama, ili drugih vrsta podrške nedržavnim akterima koji razvijaju, nabavljaju, proizvode, prodaju ili koriste oružje za masovno uništenje.¹³ Iz konteksta se ne vidi jasno, ali se može indirektno zaključiti da takvi nedržavni akteri mogu da budu i obična preduzeća za proizvodnju ili trgovinu ovim vrstama naoružanja, ali i organizacije koje se nalaze na spiskovima tela za borbu protiv terorizma.

Mnoge druge definicije su dostupne u radovima kolega u okviru ovog zbornika. Sama struktura zbornika koji obuhvata pregled statusa nedržavnih aktera od entiteta kao što su privredna društva koja žele da ulože sredstva u poslove u inostranstvu (strani investitori), do gerilskih pokreta koji se bore za političke ciljeve oružanim sredstvima (oružane grupe) govori o tome kako je nemoguće napraviti jasnu i sveobuhvatnu definiciju. Međutim, umesto toga se opredeljujemo da bliže definišemo suštinu ovog pojma preko određenih ključnih karakteristika.

SUBJEKTIVITET NEDRŽAVNIH AKTERA

Smatramo da je ključna karakteristika preko koje se može (donekle) definisati pojam nedržavnog aktera - pravni subjektivitet. U međunarodnom pravu, jedini punopravni subjekti su države. Međunarodno pravo je sistem normi koji se stvara u određenoj fazi istorijskog razvoja čovečanstva, ako u svetu u tom trenutku postoji nekoliko posebnih država koje međusobno održavaju odnose. Svi ostali entiteti koji se eventualno pojavljuju kao akteri sistema međunarodnih prava i obaveza mogu da imaju samo izvedeni subjektivitet, u onoj meri

¹³ United Nations Security Council, Resolution 1540 (2004), Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 28 April 2004.

u kojoj su države dopustile njihovo pojavljivanje i nastup na toj sceni međunarodnih odnosa. Nedržavni akteri su, prema tome, entiteti nepotpunog pravnog subjektiviteta, što ne znači da njihov značaj za razvoj i primenu pravila međunarodnog prava ne postoji. Naprotiv, kao što će se videti na stranicama ovog zbornika, taj značaj je višestruk i sa usložnjavanjem razvoja međunarodnih odnosa stalno raste.

Međunarodne organizacije su se od svih vrsta nedržavnih aktera najviše približile ostvarenju punog subjektiviteta.¹⁴ Ostali nedržavni akteri, iako su nesumnjivo stekli određenu dozu subjektiviteta koja zavisi od njihove prirode i cilja kojem su posvećeni (ali i spremnosti država da im je priznaju), taj subjektivitet pre svega duguju potrebi da izvršavaju svoje obaveze i uživaju svoja prava koja su im dodelili izvori međunarodnog prava.¹⁵

Pored subjektiviteta, specifičnost nedržavnih aktera je i kontekst u kome oni nastaju i deluju. Današnje međunarodno pravo uređuje odnose koji prevazilaze međudržavnost. Odnosi koji nastaju zbog činjenja međunarodnih krivičnih dela, odvijanja međunarodne trgovine, finansijskog poslovanja, aktivnosti zaštite životne sredine, nadzora i obezbeđenja izvršenja ljudskih prava, investicione delatnosti – svi zajedno dovode do uključenja u međunarodni pravni saobraćaj individualnih ljudskih bića i organizacija njihovog društvenog života koje ne spadaju u državne organe. Takođe, zaštitni objekti međunarodnog prava se proširuju i težište se izmešta sa isključive brige za očuvanjem interesa države ka obezbeđenju šireg spektra interesa u čijem je središtu ljudsko biće – pojedinac i njegova što šira sloboda delovanja. Jedan izveštaj namenjen udruženju međunarodnih sudija ovo težište pomera ka ideji ljudskih prava: „Sve značajnija uloga koju ljudska prava imaju u

¹⁴ Funkcionalni subjektivitet međunarodnih organizacija je potvrđen još sredinom prošlog veka u savetodavnom mišljenju Međunarodnog suda pravde o naknadi štete pretrpljene u službi u UN, ICJ, *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1949).

¹⁵ Christian Dominicé, “La personnalité juridique dans le système du droit des gens”, dans Christian Dominicé, Jeanne Belhumeur, Luigi Condorelli (ed.) *L’ordre juridique international entre tradition et innovation*, Publications de l’Institut de hautes études internationales, Genève, 1997, pp. 147-172.

međunarodnom pravnom poretku donosi sa sobom pomeranje fokusa sa države ka pojedincu kao subjektu međunarodnog prava.¹⁶

Dakle, deluje da su ljudska prava prvenstveni pokretač ove promene konteksta u kome deluju nedržavni akteri. Međutim, države ne gledaju sa jednakom blagonaklonošću na sve aspekte ovih promena. Na stranicama ovog zbornika će se videti da su neki od nedržavnih aktera ohrabreni od samih država da preuzmu određene njihove funkcije u oblastima u kojima države smatraju da oni mogu efikasnije da te funkcije obavljaju, a da istovremeno ne deluju kao opasnost po monopol vlasti države na njenoj teritoriji. U isto vreme, neki od nedržavnih aktera nastaju u vakuumu državnih funkcija, tamo gde države nisu voljne ili sposobne da obezbede osnovne bezbednosne, socijalne i ekonomske usluge svojim građanima. U tim situacijama nedržavni akteri ne deluju partnerski sa državom, već kao rivali koji se trpe kao nužno zlo, ili se otvoreno napadaju. U tim graničnim slučajevima nedržavni akteri postaju nalik na *de facto* države.

PRAVNOSTVARALAČKA SPOSOBNOST NEDRŽAVNIH AKTERA

Iako se određene državne funkcije voljno ili nevoljno izmeštaju u delokrug nedržavnih aktera, ne može se reći da nedržavni akteri poseduju ovlašćenja koja u međunarodnom pravnom saobraćaju imaju države, drugim rečima, države ne dele vlast sa nedržavnim akterima na međunarodnom nivou. Istina, procesi stvaranja normi međunarodnog prava su postali raznovrsniji i brojniji zbog narastanja uloge nedržavnih aktera, ali u isto vreme smo svedoci činjenice da države pojačavaju kontrolu globalnih pravnostvaralačkih procesa tokom celog XXI veka.¹⁷

¹⁶ Brandeis Institute for International Judges (BIJ), *Toward an International Rule of Law*, 2010 Report, <https://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/bij/BIJ2010.pdf>, 20.8.2020.

¹⁷ Jean d'Aspremont, "Non-State Actors in International Law: A Scholarly Invention?", *FWO Seminar - Non-State Actors in International Law*, Leuven 26-28 March 2009, p. 7, https://ghum.kuleuven.be/ggs/research/non_state_actors/publications/aspremont.pdf, 20.8.2020.

Može se reći da na tom polju vlada stalna dijalektika sukoba dve potpuno neravnopravne strane, od kojih je jedna najčešće zavisna od druge. Državocentrični sistem stvaranja prava putem međunarodnih ugovora (pre svega bilateralnih), ali i radom međunarodnih organizacija u kojima države imaju mogućnost da ulože veto na sve eventualne odluke (Savet bezbednosti UN pre svega), deluje kao najrealnija opcija međunarodnih odnosa iz sadašnjeg ugla gledanja.

To opet ne znači da nedržavni akteri nemaju mesta za pravnostvaralačko delovanje, niti da ne mogu da nastupaju u institucionalnom i finansijskom partnerskom odnosu sa državom prilikom usvajanja novih višestranih ugovora, ili rada onih međunarodnih organizacija u kojima su se izborili za glas, ili makar savet. Najveći broj pravnih pozitivista ne poriče važnu ulogu koju nedržavni akteri imaju u funkcionisanju današnjeg međunarodnog pravnog sistema, ali istovremeno ističu kako se njihov uticaj na stvaranje pravnih normi ovog sistema može okarakterisati kao *posredan*, a ne neposredan uticaj.¹⁸ Lobiranje nevladinih organizacija kod država, u cilju usvajanja ugovora, je potpuno slobodan i na međunarodnom nivou neregulisan proces. Pa ipak, i tu deo doktrine nalazi zamerke, pa su tako sudije Međunarodnog suda pravde kritikovale rezoluciju Generalne skupštine UN koja je zahtevala od tog suda da usvoji savetodavno mišljenje o zakonitosti upotrebe nuklearnog oružja 1996. godine, jer su smatrale da je zahtev bio posledica lobiranja nevladinih organizacija.¹⁹

Postoji dosta primera koji pokazuju kako su nedržavni akteri uticali na formiranje stavova država o prioritetima u pravnostvaralačkom procesu. Neki od njih mogu biti kriminalizacija trgovine robljem u XIX veku,²⁰

¹⁸ Kal Raustiala, "The Role of NGOs in International Treaty-Making", in D.B. Hollis (ed) *The Oxford guide to treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 150-174.

¹⁹ ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1996, p. 226, Separate Opinion of Judge Guillaume, para. 2; Dissenting Opinion of Judge Oda, para. 8.

²⁰ Nakon kriminalizacije robovlasništva u nacionalnim pravnim sistemima usledilo je nekoliko međunarodnopravnih akata kojim je postepeno i na tom nivou ropstvo kriminalizovano do mere da danas predstavlja povredu peremptorne norme međunarodnog prava – Opšti akt konferencije u Briselu 1889–1890, kojim su se

stvaranje Međunarodnog krivičnog suda,²¹ usvajanje konvencija o minama i kasetnim bombama²². Član 71 Povelje UN je izričito dozvolio nevladinim organizacijama da utiču na procese kreiranja politike i prava u okviru sistema UN.²³ Teoretičari međunarodnih odnosa iz škole konstruktivizma su precizno objasnili kako nastaju ti lanci stvaranja norme, od udruživanja lokalnih nevladinih organizacija sa velikim međunarodnim nevladinim organizacijama kako bi se uticalo na države da prihvate određene vrednosti civilnog društva i da i same izvrše pritisak na države koje to nisu voljne da čine.²⁴

Neposredniji uticaj na stvaranje normi međunarodnog prava vidljiv je kroz aktivnost udruženja radnika i poslodavaca pri Međunarodnoj organizaciji rada,²⁵ kroz ugovornu aktivnost Svete Stolice, ili sporazume Međunarodnog komiteta Crvenog krsta koje ova organizacija zaključuje sa državama. Oružane grupe koje se sukobljavaju sa državnim vlastima takođe sklapaju određene međunarodne sporazume, ali je diskutabilno da li sve ove vrste akata mogu da predstavljaju elemenat prakse prilikom

velike kolonijalne sile obavezale na ukidanje trgovine afričkim robljem, Konvencija u Sen-Žermenu na Leju 1919. koja je potvrdila odluke Briselske konferencije, zatim Konvencija o ropstvu Društva naroda od 1924. godine koja je nakon II svetskog rata protokolom UN od 7. decembra 1953. preuzeta kao Konvencija UN o ropstvu, vidi tekst Konvencije na <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>, 20.8.2020.

²¹ Angela M. Banks, "The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal Systems", *International Law Forum*, No. 5, 2003, pp. 293-299.

²² Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, Oslo, 18 September 1997; Convention on Cluster Munitions, Dublin, 30 May 2008.

²³ Član 71 glasi: „Ekonomski i socijalni savet može da zaključi potrebne sporazume radi konsultovanja sa nevladinim organizacijama zainteresovanim za pitanja koja ulaze u okvir njegove nadležnosti. Takvi sporazumi mogu se praviti s međunarodnim organizacijama i, kad tome ima mesta, s nacionalnim organizacijama posle konsultovanja sa zainteresovanim članom Ujedinjenih nacija“.

²⁴ Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 887-917.

²⁵ Vidi više na sajtu MOR, <https://www.ilo.org/pardev/partnerships/civil-society/lang-en/index.htm>, 20.8. 2020.

utvrđivanja postojanja normi običajnog prava.²⁶ Takođe je i dalje u teoriji sporno da li tzv. transnacionalno regulatorno pravo ili kombinovane inicijative za regulisanje određenih, pre svega privrednih, međunarodnih pitanja dovode do stvaranja čvrstih pravnih obaveza za aktere uključene u njihovo usvajanje.²⁷

Da li treba dozvoliti jačanje pravnostvaralačke sposobnosti nedržavnih aktera? Iz današnje perspektive deluje da je zenit ove sposobnosti već prošao, tzv. zlatno doba „nevladinih organizacija“ biće zamenjeno pojačanom kontrolom države nad procesima formiranja pravnih normi. S obzirom na sve dileme oko legitimiteta nevladinih organizacija takav razvoj situacije obećava veću zaštićenost od zloupotrebe nevladinih organizacija za ciljeve moćnih država koje zastupaju liberalne vrednosti. Međutim, smatramo da neosporna ekspertiza nevladinog sektora mora da ostane primarni izvor za uobličavanje najefikasnijih i po interes pojedinca najboljih međunarodnih pravnih akata.

Jedna od oblasti funkcionisanja međunarodnog prava u kojoj bi nedržavni akteri u budućnosti mogli da imaju snažniju ulogu, koja u neku ruku može da uživa više poverenja među državama, jeste nadzor nad primenom već usvojenih normi. Nadzorni mehanizmi se u formalno-pravnom smislu već nekoliko decenija uglavnom predviđaju putem međunarodnih ugovora kojim se ovlašćuje izvesna nevladina organizacija ili nekoliko udruženih nevladinih organizacija da formiraju komitet za nadzor,²⁸ a u novije vreme i sve više neformalno kada nevladine

²⁶ Ni sam Međunarodni komitet Crvenog krsta, kao najugledniji među pomenutim nedržavnim akterima, ne smatra da je ovo moguće.

²⁷ Jedan od primera za ovakve inicijative je takozvana „Šema za proveru Kimberli Proces“, (Kimberley Process Certification Scheme), inicijativa koja okuplja države, industriju i civilno društvo kako bi postavila stroge zahteve pred svoje članove u vezi sa proverom porekla pošiljki nebrušenih dijamanta, da bi se izbegla trgovina takozvanim „krvavim dijamantima“, odnosno mineralnim resursima čija trgovina počiva na eksploataciji oružanih sukoba, vidi <https://www.kimberleyprocess.com/>, 20.8.2020.

²⁸ Oliver Meier, Clare Tenner, „Non-governmental monitoring of international agreements“, *Verification Yearbook*, 2001, 208-228.

organizacije na svoju inicijativu u javnosti imenuju vlade, oružane grupe ili velike korporacije koje krše pravila međunarodnog prava.²⁹

Kao što vidimo, kroz ovaj nadzor nedržavni akteri ne deluju samo vertikalno ka gore, prema državama, već i horizontalno u svim pravcima, prema ostalim nedržavnim akterima, stvarajući neki vid autoregulacije u koju nije uključena država. Prvi modalitet je utemeljen u međunarodnom pravu praktično od nastanka prvih udruženja građana na međunarodnom nivou, a pogotovo onih povezanih sa ciljevima poštovanja ljudskih prava, borbe za očuvanje životne sredine i za razoružanje. Drugi je novijeg porekla, jedan od primera može da bude „Ženevski poziv“,³⁰ kao i već nekoliko godina aktuelna zalaganja organizacija za zaštitu ljudskih prava da se osigura poštovanje ljudskih prava u poslovnim operacijama velikih multinacionalnih korporacija. Tržišne snage takođe mogu da dovedu do poboljšanja poštovanja normi međunarodnog prava, što je vidljivo na primeru različitih inicijativa međunarodnih udruženja potrošača i investitora da se osigura prelaz na „zelenu“ ekonomiju, odnosno da se iz lanaca proizvodnje što više isključe fosilna goriva.³¹ Tržište sa svojim unutrašnjim zakonima funkcionisanja, ojačano globalizacionim povezivanjem tržišnih nedržavnih aktera, isključuje u velikoj meri državu kao neophodnog nadzornika nad poštovanjem ugovorenih pravila, s obzirom na to da odluke potrošača ili deoničara mogu da same za sebe „kazne“ nepoštovanje tih pravila od strane tržišnih aktera.

²⁹ James C. Franklin, „Human Rights Naming and Shaming: International and Domestic Processes“, In: Friman H.R. (ed.) *The Politics of Leverage in International Relations*. Palgrave Studies in International Relations Series, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 43-60.

³⁰ Ženevski poziv je neutralna, nepristrasna i nezavisna međunarodna humanitarna organizacija koja se bavi pitanjima oružanih sukoba i nastoji da osigura poštovanje normi i načela međunarodnog humanitarnog prava od strane naoružanih nedržavnih aktera kako bi se poboljšala zaštita civila, vidi sajt ove organizacije za više informacija – <https://www.genevacall.org/>, 20.8.2020.

³¹ O ovom pitanju videti iscrpnu raspravu na stranicama knjige Noemi Gal-Or, Cedric Ryngaert, and Math Noortmann, *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place – Theoretical Considerations and Empirical Findings*, Brill – Nijhoff, 2015.

NEDRŽAVNI AKTERI KAO TITULARI PRAVA I OBAVEZA

Govorili smo o pitanju subjektiviteta i zaključili kako je neophodno jasno odvojiti to pitanje od pitanja – da li nedržavni akteri mogu da budu titulari prava i obaveza. Jednostavno rečeno, nedržavni akteri moraju da budu nosioci prava i obaveza, jer objektivni uslovi funkcionisanja međunarodnog sistema to zahtevaju. Države nisu kadre ili ne žele da se bave svim aspektima međunarodnih odnosa, pa su spremne da određeni delokrug aktivnosti prepuste nedržavnim akterima, ali u krajnoj liniji ta prava i te obaveze mogu ponovo da budu ukinute voljom države koja ih je dodelila određenom nedržavnom akteru. Takođe, dešava se i da su države usled unutrašnjih problema privremeno sprečene da obavljaju deo svojih prava i obaveza na određenim delovima državne teritorije, pa i tada one prećutno puštaju nedržavne aktere da to umesto njih čine, iako će prvom prilikom kada budu u boljoj situaciji, prigrabiti nazad svoj autoritet, a u međuvremenu najčešće isticati kako je taj autoritet privremeno uzurpiran.

Takođe smo naveli kako je subjektivitet nedržavnih aktera izveden iz punog subjektiviteta država, što znači da je po prirodi stvari umanjen, u nekim situacijama čak toliko ograničen da se može reći da je nepostojeći. Stoga nedržavni akteri češće postaju predmet regulisanja međunarodnopravnih normi – češće su objekt nego subjekt međunarodnog prava. Međutim, činjenične situacije ukazuju da uticaj i moć nedržavnih aktera mogu da se mere sa uticajem i moći država, a nekada i da ih daleko prevaziđu.³² Da bi se te činjenične situacije pravno-formalno realizovale, potrebno je da postoje izvori prava koji nedržavnim akterima dodeljuju prava i obaveze koja ispunjavaju sadržinu njihove izvedene pravne ličnosti – subjektiviteta. Brojni su međunarodni izvori u kojima se navode prava i obaveze nedržavnih aktera raznovrsne sadržine, sve u zavisnosti od prirode i cilja samog izvora.³³ Koncentrišimo se na ovom mestu na pravo učestvovanja

³² Janne Elisabeth Nijman, "Non-State Actors and the International Rule of Law: Revisiting the "Realist Theory" of International Legal Personality", 10.2139/ssrn.1522520, 2010, p. 5.

³³ Mnogi od tih izvora biće pomenuti na stranicama ovog zbornika.

nedržavnih aktera u međunarodnim pravosudnim postupcima, ili ono što bi se moglo nazvati procesnim subjektivitetom nedržavnih aktera.

Ovaj aspekt teme je generalno nalik na prethodnu raspravu o pravnostvaralačkim sposobnostima nedržavnih aktera. Može se reći da i u ovom aspektu postoje dva tipa procesne participacije – jedan formalni i drugi neformalni. Bez diskretnog pritiska koji nedržavni akteri vrše na države, mnogi međudržavni sudski postupci nikada ne bi bili pokrenuti. Recimo, spor oko lova na kitove pred Međunarodnim sudom pravde nikada ne bi bio pokrenut da su se za to pitala ministarstva država koja su se našla u sporu. Upravo su nevladine organizacije za zaštitu životne sredine odigrale ključnu ulogu u naterivanju Australije da pokrene postupak protiv Japana, zbog nezakonitih metoda lova na kitove od strane brodova pod kontrolom ove države u vodama na koje je i Australija polagala pravo, a zatim uticale i na odluku Novog Zelanda da se umeša u postupak.³⁴ Slično važi i za većinu postupaka koji su vođeni u okviru Svetske trgovinske organizacije.³⁵

Države su u ovim i sličnim slučajevima obrnule uloge sa nedržavnim akterima, pa su one same postale vođene njihovim inicijativama. Međutim, to su retki primeri i nedovoljno značajni da bi se iz njih izvlačili dalekosežniji zaključci. Oblast međudržavnog parničenja je i dalje u najvećoj mogućoj meri kontrolisana od strane samih država.

Pored ograničenih mogućnosti neformalnog uticaja, postoje i još neposredniji ali uži putevi formalnog procesnog delovanja za nedržavne aktere u međudržavnim sporovima. Međunarodni sud pravde ne dozvoljava mešanje nedržavnih aktera u parnične postupke, ali u savetodavnim postupcima države mogu da podnesu Sudu pisane izjave i drugu dokumentaciju koju im dostave nedržavni akteri.³⁶

³⁴ Presuda Suda u sporu dostupna je na sajtu Međunarodnog suda pravde, vidi: *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2014, p. 226.

³⁵ Dirk De Bièvre, Marcel Hanegraaff, "Non-State Actors in Multilateral Trade Governance", In Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, London, Routledge, 2016, pp. 2-18.

³⁶ Smernice za praksu Međunarodnog suda, br. 12, vidi <https://www.icj-cij.org/en/practice-directions>, 20.8.2020.

Svakako je glavni prodor nedržavnih aktera na polju procesnog subjektiviteta ostvaren osnivanjem sudskih instanci međunarodnog prava pred kojima oni imaju direktan pristup pravdi – pre svega tu mislimo na oblast ljudskih prava i oblast investicionog prava – što je učinilo izlišnom u velikoj meri mehanizme poput diplomatske zaštite. Pored toga, dešava se u praksi država i zaključivanje arbitažnih sporazuma sa nedržavnim akterima, primer je sporazum o razgraničenju koji je sklopio Sudan sa pobunjeničkim narodnooslobodilačkim pokretom.³⁷ Sa povećanjem broja postupaka pred unutrašnjim sudovima u kojima su predmet spora pitanja međunarodnog prava, nedržavni akteri koji imaju interes u postupku mogu da u pojedinim nacionalnim sistemima dobiju procesnu sposobnost pokretanja spora. Primer je čuveni slučaj „Urgenda“, pokrenut 2015. godine pred holandskim sudovima, u kome je istoimena nevladina organizacija uspešno tužila Vladu Kraljevine Holandije zbog propuštanja ispunjenja međunarodnih obaveza za smanjenje emisija gasova staklene bašte. Predmet je stigao na kraju i do Vrhovnog suda koji je doneo, može se reći revolucionarnu, presudu 20. decembra 2019, potvrdivši presudu nižeg suda da je Vlada Holandije u obavezi, na osnovu međunarodnih normi o ljudskim pravima, da bez odlaganja i u značajnoj meri umanjí štetne emisije.³⁸ Takođe, 2015. godine, separatistička organizacija Front Polisario, koja se izdaje za narodnooslobodilački pokret u borbi za samopredeljenje naroda Sahravi, koji živi u južnim provincijama Kraljevine Maroko (pod separatističkim nazivom poznatijim kao Zapadna Sahara), dobila je odobrenje da se pojavi kao učesnik u postupku pred Sudom pravde EU i čak se i izborila da Sud oceni da ugovor o slobodnoj trgovini između Maroka i EU krši pravo na samopredeljenje naroda Sahravi.³⁹

³⁷ The Government of Sudan / The Sudan People’s Liberation Movement/ Army (Abyei Arbitration), sporazum je deponiran pri Stalnom arbitražnom sudu, tekst dostupan na <https://pca-cpa.org/en/cases/92/>, 20.8.2020.

³⁸ Presuda na engleskom jeziku dostupna je ovde: <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>, 20.8.2020.

³⁹ Judgment of the General Court (Eighth Chamber) of 10 December 2015, Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) v Council of the European Union, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-512/12&language=en>, 20.8.2020.

Prava nedržavnih aktera u okviru sistema međunarodnih odnosa neophodan su korelat njihovih obaveza. Obaveze nedržavnih aktera su češće zastupljene u izvorima međunarodnog prava od njihovih prava, s obzirom na to da oni sami retko kada učestvuju u kreiranju norme koja te obaveze i prava reguliše. Dakle, države, kao i kod darivanja određenih prava, nameću nedržavnim akterima i izvršavanje niza obaveza, čija je priroda i sadržina zavisna od posebnog režima međunarodnog prava u kome se nedržavni akter kreće, ili karaktera datog nedržavnog aktera. Tako da ne možemo govoriti o nekoj opštoj teoriji niti prava, niti obaveza nedržavnih aktera u međunarodnom pravu.

Obaveze nedržavnih aktera mogu da nastanu neposredno na osnovu međunarodnih ugovora, poput međunarodnih ugovora u oblasti humanitarnog prava kojima se nameću obaveze poštovanja normi i načela međunarodnog humanitarnog prava za oružane grupe koje učestvuju u oružanim sukobima,⁴⁰ ili Konvencije o pravu mora koja nameće obaveze poštovanja životne sredine u oblasti dubokog morskog dna korporacijama koje se bave privrednim aktivnostima u toj oblasti.⁴¹

Češći je slučaj da obaveze nastanu posrednim putem, kroz norme unutrašnjeg prava, a ne neposredno međunarodnog. Da li se te obaveze mogu proširiti u svom dejstvu i ekstrateritorijalno, pitanje je koje zaokuplja doktrinu već neko vreme, pogotovo u kontekstu delovanja poslovnih korporacija i njihovih obaveza prema ljudskim pravima, gde su Rukovodeća načela za biznis i ljudska prava Ujedinjenih nacija usmerila raspravu ka obavezama više moralnog nego pravnog karaktera.⁴² Nacrt Ugovora o biznisu i ljudskim pravima, koji je izradila međuvladina ekspertska grupa pod okriljem UN, predviđa postojanje izvesnih obaveza normativnog karaktera za poslovne korporacije.⁴³

⁴⁰ Zajednički član 3 Ženevskih konvencija od 1949, 75 UNTS 287; Protokol I uz Ženevske konvencije od 8. juna 1977, 1125 UNTS 3.

⁴¹ Član 137, United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, 833 UNTS 3.

⁴² United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, UN Doc. A/HRC/17/31 (2011).

⁴³ Nacrt ugovora je i dalje zvanično neobjavljen osim verzije koja je izašla na sajtu Vlade Ekvadora. Očekuje se da četvrta runda pregovora o Nacrtu bude održana u oktobru mesecu ove godine.

Međutim, mišljenja stručnjaka su da formulacije nacрта u delovima koji se neposredno odnose na korporacije (u pitanju je samo jedan kratki član iz preambule koja ionako obično nema normativni karakter), nemaju obavezujuću prirodu.⁴⁴ Slično je i kod oružanih grupa, gde takođe postoje neslaganja među stručnjacima, sa jednim delom doktrine koji tvrdi da obaveze poštovanja ljudskih prava važe i za njih na osnovu pozitivnih normi međunarodnog prava.⁴⁵

Konačno, kada se govori o pravima i obavezama nedržavnih aktera, potrebno je dotaći se i pitanja odgovornosti. Ovo je pitanje od velike važnosti po ideju međunarodne pravde, i zato u ovom zborniku postoji posebno poglavlje posvećeno njemu.⁴⁶ Tokom rasprave u komitetu Udruženja za međunarodno pravo posvećenom nedržavnim akterima, izneta je ideja da se napravi nacrt pravila o odgovornosti prema modelu Pravila o odgovornosti država i međunarodnih organizacija za akte protivne međunarodnom pravu Komisije za međunarodno pravo. Međutim, zbog ograničenog broja neposredno postojećih obaveza nedržavnih aktera, nedovoljno prakse koja bi poslužila za analizu, kao i suviše velike raznorodnosti aktera koja otežava usvajanje jedinstvenog normativnog pristupa, od te ideje se odustalo. Odgovornost se uređuje parcijalno, pre svega elementi kao što su pripisivost i naknada, pogotovo u odnosu na oružane grupe – terorističke organizacije i pobunjeničke pokrete.⁴⁷

POSLEDICE PORASTA ZNAČAJA NEDRŽAVNIH AKTERA PO OSTVARENJE LJUDSKE SLOBODE

Međunarodno pravo je, prema tome, u procesu priznavanja značaja nedržavnih aktera. Budućnost koja je pred nama može da dovede do

⁴⁴ Nadia Bernaz, "The Draft UN Treaty on Business and Human Rights: the Triumph of Realism over Idealism", *Reflections on the Zero Draft Treaty*, Business & Human Rights Resource Center, 25.8.2020.

⁴⁵ Gal Or et al., op. cit., p. 67.

⁴⁶ Vidi rad Jovane Blešić na stranicama ovog zbornika.

⁴⁷ Gal Or, et al., op. cit., p. 72.

sticanja punog subjektiviteta za mnoge vrste ovih entiteta. Međutim, ne nedostaje kritika i sumnji u ispravnost ovakvog razvoja događaja. Te sumnje i kritike se usmeravaju ka posledicama ostvarenja punog subjektiviteta za nedržavne aktere. Argumenti koji se navode tvrde da legitimizacija nedržavnih aktera kao punopravnih subjekata može da doprinese potpuno suprotnim ciljevima koji su pokrenuli ovaj proces – umesto ostvarenja širokog spektra čovekove slobode delovanja, strahuje se da nedržavni akteri mogu da do sada postojeće slobode naruše i zloupotrebe.⁴⁸ Države često ističu da bi davanje punog pravnog subjektiviteta nedržavnim akterima omogućilo onim nasilnim među njima da se legitimišu i iskoriste zaštitu koju im pruža pravo upotrebe sile i oružanih sukoba.⁴⁹ Naravno, ovi argumenti ne mogu da se generalizuju, već imaju svrhu samo u specifičnom kontekstu nedržavnih aktera kao oružanih grupa.

Međutim, negativne posledice jačanja uloge nedržavnih aktera mogu da se posmatraju i sa drugačijih stanovišta. Mnoge države, među njima pre svega one sa autoritarnim političkim sistemima, protiv su uticaja nevladinih organizacija na stvaranje i primenu međunarodnog prava jer su svesne da njihova odgovornost i uopšte pravni status nisu valjano regulisani. Nominalno demokratske države mogu da iskoriste kanale delovanja uticajnih međunarodnih nevladinih organizacija da potkopaju autokratske režime taktikom javne prozivke za nepoštovanje međunarodno preuzetih obaveza prema ljudskim pravima, a da pritom izbegnu da se lično umešaju u unutrašnje poslove autokratskih država. S druge strane, države su spremne da koriste nedržavne aktere kako bi se obračunale sa političkom opozicijom, problematičnim manjinama i pojedincima.⁵⁰ Na taj način se izbegava odgovornost države za akte

⁴⁸ Vidi više kod Math Noortmann, Cedric Ryngaert, "Non-State Actors: International Law's Problematic Case", in Cedric Ryngaert (ed.) *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law-Takers to Law-Makers*, Taylor Francis, 2015, p. 18.

⁴⁹ Vidi više u radovima Miloša Jončića i Duška Dimitrijevića na stranicama ovog zbornika.

⁵⁰ O čemu postoji iscrpan izveštaj Akademije za međunarodno humanitarno pravo i ljudska prava u Ženevi – *State Responsibility for Human Rights Violations Committed in the State's Territory by Armed Non-State Actors*, Academy Briefing No. 13, 2018.

protivne međunarodnom pravu koji se preduzimaju prema tim grupama i pojedincima. Države ponekad koriste nedržavne aktere putem ugovora, a ponekad neformalnim rukovođenjem i upravljanjem njihovim operacijama. Često se oprema i osoblje paravojnih formacija direktno finansiraju od strane države, uz to ide i obuka. Međutim, države mogu da zloupotrebe nedržavne aktere i ako samo prećutno pristaju na njihove samostalne akcije koje krše ljudska prava, kao što su otmice, mučenja i ubistva opozicionih aktivista i drugih pojedinaca koji se ideološki ne slažu sa državnom politikom.⁵¹

Posledice ovakvih radnji po ostvarenje ljudske slobode mogu biti pogubne, pogotovo ako radnje ostanu nekažnjene. Nedemokratske države koje redovno krše ljudska prava uz pomoć nedržavnih aktera, teško da bi mogle biti pozvane na odgovornost zbog problema pripisivosti. S druge strane, nedržavni akteri koji dovoljno ojačaju da mogu da zloupotrebe svoj položaj na štetu prava određenih grupa ili pojedinaca, predstavljaju podjednako veliku opasnost kao i zloupotrebe država. Neposredna odgovornost nedržavnih aktera tek je komplikovana materija na nivou primene međunarodnog prava u praksi i zato se teško može očekivati efikasna zaštita od ovakvih zloupotreba u bližoj budućnosti.

Postoje i mnogi pozitivni efekti jačanja uloge nedržavnih aktera po dalje ostvarenje ljudske slobode. Organizacije civilnog društva koje imaju ulogu u nadzoru nad poštovanjem preuzetih obaveza u domenu zaštite ljudskih prava država ili velikih poslovnih korporacija, samo mogu da jačaju vladavinu međunarodnog prava. Takođe, kroz edukaciju o ljudskim pravima svih sektora društva, i nadzor nad primenom međunarodnih ugovora u ovoj oblasti, te organizacije se legitimišu kao delatnici u opštedruštvenom interesu, iako se u velikom broju slučajeva i same nevladine organizacije za zaštitu ljudskih prava na globalnom nivou „korporatizuju“, jureći za profitom i projektima pre nego za stvarnim interesom čoveka pojedinca. Nesporan je doprinos koji su nevladine organizacije imale u pripremi tekstova nacрта ugovora,

⁵¹ Nicolas Carrillo Santarelli, "Non-State Actors Human Rights Obligations and Responsibilities under International Law", *Revista Electronica De Estudios Internacionales*, vol. 15, 2008, pp. 1-10.

pogotovo u oblastima koje nisu tako medijski popularne ili interesantne po državne politike, ali doprinose jačanju humanizacije društava. Primer je, recimo, rad na usvajanju Konvencije UN o pravima lica sa posebnim potrebama.⁵² Specijalizovane organizacije za zaštitu ljudskih prava utiču na stvaranje normi kroz konsultacije i lobiranja, kao što smo već naveli u prethodnom odeljku. Ne samo neposrednim delovanjem prema donosiocima odluka, već i posredno, tako što podižu interesovanje i svest javnosti za određene probleme, pa posle pritisak javnog mnjenja dovodi političare za pregovaračke stolove. U oblasti primene i izvršenja normi međunarodnog prava, do kojih dolazi pre svega u okviru nacionalnih sistema, pomoć nevladinih organizacija na informisanju javnosti i adresata normi dovodi do smanjenja troškova primene i izvršenja.⁵³ Samoregulacija korporacija u smislu poštovanja ljudskih prava u poslovnim operacijama (dobar primer su velike internet kompanije i pravo na privatnost podataka), takođe je bitna u smislu umanjenja troškova nadzora i izvršenja.

Prema tome, slika uticaja koji nedržavni akteri imaju na ostvarenje ljudske slobode nije crno-bela, već je složeni mozaik boja i oblika. Čini

⁵² Upravo zbog ekspertskog doprinosa pregovorima tokom izrade Konvencije od strane nevladinih organizacija koje se zalažu za poboljšan pravni status lica sa posebnim potrebama, pregovarački proces za usvajanje konvencije se smatra najbržim u istoriji usvajanja konvencija o ljudskim pravima (pregovori su se odvijali u toku samo četiri godine, od 2002. do 2006. tokom kojih je održavno osam sednica *ad hoc* komiteta Generalne skupštine UN formiranog za svrhu izrade konvencije). Konvencija je doprinela da se status lica sa posebnim potrebama promeni u smislu ukupnog pristupa njihovim potrebama i njima kao ličnostima. Dok je do usvajanja konvencije naglasak bio na milostinji, medicinskom tretmanu i socijalnoj zaštiti ovih lica, od usvajanja konvencije ta lica postaju subjekti sa pravima na koja mogu da se pozovu i sa slobodama donošenja odluka o svojim životima i učestvovanja u širem društvenom životu, vidi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>, 20.8.2020.

⁵³ Vidi više kod Mohammad H. Zarei, Azar Safari, "The Status of Non-State Actors under the International Rule of Law: A Search for Global Justice", In Charles Sampford, Spencer Zifcak (eds.) *Rethinking International Law and Justice*, London, Routledge, 2016, pp. 193.

se da države treba da daju okvire delovanja međunarodnim ugovorima, ali i da ostave prostora za njihovu samoregulaciju, uz mehanizme saradnje nacionalnih sistema kojima bi se suzbijale zloupotrebe.

ZAKLJUČAK

Nedržavni akteri u današnjem globalizovanom sistemu međunarodnih odnosa pronalaze puteve, neposredno i posredno, sa ili bez odobrenja država, da utiču na formiranje pravila međunarodnog prava, na njihovu primenu i izvršenje. Istovremeno stižu sve više elemenata međunarodnog subjektiviteta kako im se širi delokrug, i sa njim povezana prava koja uživaju, odnosno obaveze koje izvršavaju. Iako se ceo rast značaja nedržavnih aktera može dovesti u vezu sa idejom šireg i punijeg ostvarenja ljudskih prava i sloboda, postoje opravdane sumnje u mogućnost zloupotrebe ovog značaja upravo na račun tih istih prava i sloboda čijem širem i punijem ostvarenju oni treba da doprinesu. Ekspanzija nedržavnih aktera je konstanta deteritorijalizacije međunarodnog prava, ali paralelno sa njom teče i pojava povraćaja prenesenih funkcija na teritorijalnu državu, što dovodi do neprekidne borbe za uticaj između teritorijalne države i nedržavnih aktera. U okviru međunarodnopravnog izučavanja ovih pojava, radi potpunije uvida je potrebno prevazići, u meri u kojoj je to moguće, pozitivističko shvatanje prava koje neminovno dovodi do gledanja na svet sa državocentričnog stanovišta, kome se istovremeno daje i najveći legitimitet. Pitanje je da li je tako nešto uopšte moguće, a da teorija međunarodnog prava ostane teorija međunarodnog prava, a ne preraste u političku ili drugu srodnu teoriju. Naglasak ipak treba da bude na proučavanju pojave nedržavnih aktera bez jedinstvenog teorijskog okvira i nepotrebnih opštih definicija, već kroz parcijalan i problemski pristup, u zavisnosti od konteksta u kome deluju i prirode samog nedržavnog aktera. Ideja ovog uvodnog razmatranja upravo je bila u tome da postavi opšte smernice takvom izučavanju fenomena nedržavnih aktera. Na stranicama koje slede razni autori će iz oblasti svoje ekspertize pružiti čitaocu detaljne uvide u sve glavne aspekte problematike nedržavnih aktera u međunarodnom pravu.

BIBLIOGRAFIJA

Doktrina

- Agnew, John, "Sovereignty regimes: territoriality and state authority in contemporary world politics", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 95, no. 2, 2005, pp. 437-461.
- Banks, Angela M., "The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal Systems", *International Law Forum*, No. 5, 2003, pp. 293-299.
- Bernaz, Nadia, "The Draft UN Treaty on Business and Human Rights: the Triumph of Realism over Idealism", *Reflections on the Zero Draft Treaty*, Business & Human Rights Resource Center, 25.8.2020.
- Carrillo Santarelli, Nicolas, "Non-State Actors Human Rights Obligations and Responsibilities under International Law", *Revista Electronica De Estudios Internacionales*, vol. 15, 2008, pp. 1-10.
- Charnovitz, Steve, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 18, 1996-1997, pp. 184-286.
- Clapham, Andrew, "Non-State Actors", in Daniel Moeckli, Sangeeta Shah, Sandesh Sivakumaran, & David Harris (eds), *International Human Rights Law*, 3rd edn, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- D'Aspremont, Jean, "Non-State Actors in International Law: A Scholarly Invention?", *FWO Seminar – Non-State Actors in International Law*, Leuven 26-28 March 2009, https://ghum.kuleuven.be/ggs/research/non_state_actors/publications/aspremont.pdf, 20.8.2020.
- De Bièvre, Dirk, Marcel, Hanegraaff, "Non-State Actors in Multilateral Trade Governance", In Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, London, Routledge, 2016, pp. 2-18.
- Dominicé, Christian, "La personnalité juridique dans le système du droit des gens", dans Christian Dominicé, Jeanne Belhumeur, Luigi Condorelli (ed.) *L'ordre juridique international entre tradition et innovation*, Publications de l'Institut de hautes études internationales, Genève, 1997, pp. 147-172.

- Finnemore, Martha, Kathryn, Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 887-917.
- Franklin, James C., "Human Rights Naming and Shaming: International and Domestic Processes", In: Friman H.R. (ed.) *The Politics of Leverage in International Relations*. Palgrave Studies in International Relations Series, Palgrave Macmillan, London, 2015, pp. 43-60.
- Gal-Or, Noemi, Cedric, Ryngaert and Math, Noortmann, *Responsibilities of the Non-State Actor in Armed Conflict and the Market Place – Theoretical Considerations and Empirical Findings*, Brill – Nijhoff, 2015.
- Higgins, Rosalyn, *Problems and Process: International law and how we use it*, Clarendon Press, Oxford 1994.
- Kreštalica, Sanja, „Preispitivanje tradicionalnih shvatanja o međunarodnopravnom subjektivitetu“, u Dimitrije Čeranić, *Pravo, tradicija i promjene*, Istočno Sarajevo, 2020, str. 1-32.
- Meier, Oliver, Clare, Tenner, "Non-governmental monitoring of international agreements", *Verification Yearbook*, 2001, pp. 208-228.
- Nijman, Janne Elisabeth, "Non-State Actors and the International Rule of Law: Revisiting the "Realist Theory" of International Legal Personality", 10.2139/ssrn.1522520, 2010.
- Noortmann, Math, Cedric, Ryngaert, "Non-State Actors: International Law's Problematic Case", in Cedric Ryngaert (ed.) *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law-Takers to Law-Makers*, Taylor Francis, 2015, pp. 1-18.
- Rathore, Aditya, Ashutosh, Bajpai, "The WTO Appellate Body Crisis: How We Got Here and What Lies Ahead?", *Jurist: Commentary*, <https://www.jurist.org/commentary/2020/04/rathore-bajpai-wto-appellate-body-crisis/>, 25.8.2020.
- Raustiala, Kal, "The Role of NGOs in International Treaty-Making", in D.B. Hollis (ed) *The Oxford guide to treaties*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 150-174.
- Ryngaert, Cedric, "Non-State Actors in International Law: A Rejoinder to Professor Thirlway", *Netherlands International Law Review*, Volume 64, 2017, pp. 155-162.

Soave, Tomaso, "Who controls WTO dispute settlement? Reflections on the Appellate Body's crisis from a socio-professional perspective", *EJIL: Talk!: Blog of the European Journal of International Law*, <https://www.ejiltalk.org/who-controls-wto-dispute-settlement-reflections-on-the-appellate-bodys-crisis-from-a-socio-professional-perspective/>, 25.8.2020.

State Responsibility for Human Rights Violations Committed in the State's Territory by Armed Non-State Actors, *Academy Briefing No 13*, 2018.

Thirlway, Hugh, "The Role of Non-State Actors: A Response to Professor Ryngaert", *Netherlands International Law Review*, Volume 64, 2017, pp. 141-153.

Zarei, Mohammad H., Azar, Safari, "The Status of Non-State Actors under the International Rule of Law: A Search for Global Justice", In Charles Sampford, Spencer, Zifcak (eds.) *Rethinking International Law and Justice*, London, Routledge, 2016, pp. 193-218.

Primarni izvori

Brandeis Institute for International Judges (BIJ), *Toward an International Rule of Law*, 2010 Report, <https://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/bij/BIJ2010.pdf>, 20.8.2020.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>, 20.8.2020.

Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, Oslo, 18 September 1997;

Convention on Cluster Munitions, Dublin, 30 May 2008.

ICJ, *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports (1949).

ICJ, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2014, p. 226.

Konvencija UN o ropstvu, od 7. decembra 1953, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/SlaveryConvention.aspx>, 20.8.2020.

Partnership Agreement Between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of The One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part, Signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000, član 6, tekst dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3Ar12101>, 20.8.2020.

United Nations Security Council, Resolution 1540 (2004), Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 28 April 2004.

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, 833 UNTS 3.

United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework, UN Doc. A/HRC/17/31 (2011).

INITIAL CONSIDERATION

Abstract: The international legal order traditionally recognizes the state as the primary and the only subject in the historical sense. Changes in the nature of this order also introduce other actors into the game. The term “*non-state actors*” denotes a wide range of various entities that operate within that order and, at the same time, do not have the subjectivity of the state. The negative definition - a non-state actor - is the only adequate to include phenomena ranging from international organizations (governmental or non-governmental), through the various types of armed groups to the economic entities. Along with all these entities, the non-state actor is also the man himself - the individual. The activities of non-state actors within the international legal order are manifested in several different directions. The first direction is the influence of non-state actors on the creation of the rules of that order, the way in which non-state actors replace the state as the primary law-making entity through more or less formalized procedures. The second is their ability to be holders of the rights and obligations imposed by those rules - a matter of the nature and scope of their legal subjectivity. The third is their role as participants in real legal situations - proceedings before international courts and tribunals, war conflicts, diplomatic negotiations. All this raises the question of whether strengthening the role of non-state actors contributes to a greater realization of human freedom or creates more space for its abuse.

Keywords: non-state actors, human rights, subjectivity, international law, international legal order.