

ЧЛАНСТВО ДРЖАВА У МЕЂУНАРОДНИМ ВЛАДИНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА И ПИТАЊЕ ЧЛАНСТВА СРБИЈЕ У НАТО

Татјана Милић*

Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Када год се покрене питање евентуалног чланства Републике Србије у НАТО, у центру пажње је негативна емотивна реакција грађана према овој организацији. С том реакцијом се рачуна и њоме се манипулише у изношењу политичких ставова на ову тему. Оваква ситуација захтева да се питање чланства у НАТО демистификује анализирајући квалитет суверенитета државе чланице међународне организације кроз матрицу науке о међународним организацијама. Да би размотрили какве последице по квалитет суверенитета државе изазива учлањење у међународну владину организацију анализираћемо начин на који једна држава постаје чланица неке организације, а затим како овлашћења организације утичу на суверенитет државе чланице. Размотрићемо какав је садржај и обим овлашћења организације фокусирајући се на одлуке организације као инструмент преко којег она делује и изражава сопствену вољу. Састав органа који доносе одлуке, начин усвајања одлука и њихов правни карактер показатељи су на основу којих се веродостојно може вршити процена квалитета суверенитета државе чланице и донети закључак да је НАТО пример институционализоване међувладине сарадње која садржи неопходне гаранције суверенитета држава чланица.

Кључне речи: *суверенитет, међународне владине организације, НАТО, чланство у међународним организацијама, овлашћења међународних организација, одлуке међународних организација.*

Увод

Међународна војна конференција¹ која је недавно одржана у Београду узбуркала је емоције јавности и политичких кругова, и поново отворила питање чланства Републике Србије у Организацији Северноатлантског уговора.² Чињеница

* Мр Татјана Милић је докторант Факултета политичких наука Универзитета у Београду – Одељење за међународне студије.

¹ „Strategic Military Partner Conference 2011“ одржана је од 13. до 15. јуна у Београду и окупила је представнике чланица НАТО, Партнерства за мир, Медитеранског дијалога, Истанбулске иницијативе за сарадњу и других партнерских држава. Општа тема конференције гласила је: „Post Lisbon: Delivering transformation“.

² NATO ili North Atlantic Treaty Organisation основан је потписивањем уговора у Вашингтону 4. априла 1949. године. Потписнице уговора, који је ступио на снагу 24. августа исте године, биле су: Белгија, Дан-

да је наша држава, као федерална јединица Савезне Републике Југославије, пре нешто више од једне деценије била предмет контроверзне употребе силе од стране дотичне међународне организације, разумљиво доприноси наглашеној емоционалној реакцији грађана Србије на тему чланства у НАТО.³ Зато не изненађују подаци да се већина њих противи уласку Србије у ову организацију.⁴ Штавише, управо с тим емоцијама се рачуна, или боље рећи манипулише, приликом изношења политичких ставова за и против уклањања.

С друге стране, одржавање конференције још једном је, али овога пута много видљивије, указало на недостатак јавне и аргументоване расправе на ову тему. То не значи да није било аргументованог мишљења, али је оно било изоловано и за одређени круг слушалаца. Отуда постоји потреба за демистификацијом питања чланства Србије у НАТО. Како је НАТО међународна организација, рационално опредељење за или против евроатлантских интеграција претпоставља да се то питање претходно анализира у оквирима основних постулата науке о међународним организацијама.

ска, Француска, Холандија, Исланд, Италија, Канада, Луксембург, Норвешка, Португал, САД и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске. Организација данас има 28 чланица. Поред поменутих то су: Албанија, Бугарска, Чешка, Естонија, Грчка, Хрватска, Летонија, Литванија, Мађарска, Немачка, Пољска, Румунија, Словачка, Словенија, Шпанија и Турска.

³ Контроверзе у вези с применом оружане силе против СРЈ 1999. године јављају се у два аспекта. Један се односи на питање легалности употребе силе против СРЈ. Наиме, једно од основних начела на којем почива међународни поредак после Другог светског рата јесте начело забране претње силом и употребе силе у међународним односима. Овим начелом, које је изложено у члану 2 став 4 Повеље Уједињених нација, државама се забрањује једнострана употреба силе, осим у случају индивидуалне или колективне самоодбране, признате у члану 51 Повеље УН, а монопол силе у међународним односима позиционира се у Савет безбедности УН који једини може дозволити употребу силе (чл. 24 ст. 1 и чл. 39, 42 Повеље УН). Изостанак такве дозволе у случају бомбардовања СРЈ 1999. године био је повод за тужбу СРЈ Међународном суду правде против држава чланица НАТО. Пошто се, према статуту Суда (који је саставни део Повеље УН), као странке у спору могу појавити само државе (чл. 34 ст. 1 Статута), а не међународне организације, СРЈ је могла покренути само спор против држава чланица НАТО, и то само оних које су прихватиле обавезну надлежност суда према свакој другој држави која прими исту обавезу (члан 36 ст. 2 Статута). Тако је пред Међународним судом правде покренула поступак против Белгије, Француске, Холандије, Италије, Канаде, Немачке, Португала, Шпаније, САД и Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске (Legality of Use of Force, International Court of Justice, 1999). Обједињени поступак је окончан пресудом Суда да није надлежан да расправља о случају, оставивши јавност без конкретног одговора на питање да ли је употреба силе против СРЈ 1999. године била правно дозвољена. Други аспект контроверзности оружане акције против СРЈ тиче се легалности акција оружаних снага НАТО, тј. да ли су оне биле изведене према правилима ратног права (међународног хуманитарног права). Одлуке судских тела – Међународног суда правде у поменутим случајевима против чланица НАТО (1999) и Европског суда за људска права у случају „Банковић и остали против Белгије и осталих“ (52207/99) – да нису надлежна да разматрају случајеве у којима се ово питање поставило, оставила су међународну и домаћу јавност без значајних одговора. Разлога за сумњу је више ако се има у виду признање Комисије Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију, која је разматрала могућности покретања истраге и препоручила да се она не покреће, да на питања Канцеларије тужиоца о конкретним нападима у којима су страдали цивили „*одговор НАТО-а је био увјен у општу терминологију и није се односило на конкретне инциденте*“ (Коначни извештај који је тужиоцу поднела Комисија основана да размотри кампању бомбардовања НАТО-а против Савезне Републике Југославије, Међународни кривични трибунал за бившу Југославију, 13. јун 2000. године, пара. 90).

⁴ У истраживању „Шта грађани Србије мисле о својој и о безбедности Србије“ Београдског центра за безбедносну политику (стр. 35) које је објављено 8. јуна 2011. године изнети су подаци да је на питање: „Да ли Србија треба да постане члан НАТО?“ од укупно 1170 анкетираних грађана њих 66,3% против чланства, 15,6% је за чланство у НАТО, а 18,1% испитаника се изјаснило да не зна.

Суштина мистике око чланства изражена је у ставу да ће држава Србија учлањењем у НАТО изгубити суверенитет.⁵ Да би размотрили валидност ове тврдње прво морамо анализирати суверенитет као својство државности, а затим какве последице по суверенитет државе производи учлањење и чланство у једној међународној организацији.

Из ставова анкетираних грађана евидентно је да они сматрају суверенитет суштинским обележјем државе. И у том погледу су њихова и мишљења теоретичара политичких и правних наука усаглашена. Од својих почетака до данас суверенитет означава квалитет власти који је особен само држави као друштвеној заједници и који значи највишу власт на одређеном подручју, која је независна од сваке друге власти и која сама уређује унутрашње односе.⁶ Дакле, сувереност подразумева да држава својом слободном вољом, без интервенције других држава или ентитета, доноси одлуке. Стога се у контексту приче о учлањењу и чланству државе у међународним владиним организацијама⁷ квалитет суверености државе процењује пропитивањем: Да ли држава слободном вољом одлучује о учлањењу у међународну организацију? Да ли међународна организација може наметнути своју вољу држави чланици, односно, да ли се одлуке међународних организација могу доносити супротно вољи државе чланица? Ако могу, какво дејство оне производе по квалитет власти државе?

Пре упуштања у потрагу за одговорима корисно је уочити разлику између учлањења и чланства у међународним организацијама и, сходно том разграничењу, вршити процену квалитета суверености државе.

Учлањење у међународну организацију и суверенитет државе

Да ли држава слободном вољом доноси одлуку о учлањењу у међународну организацију? Одговор на ово питање указује се из елемената дефиниције међународних организација. У уџбеницима се међународне организације (међународне владине или међудржавне организације) дефинишу као „вишестраним уговорима основани трајни облици институционализованог општења три или више држава“.⁸ Већ сама природа међународног уговора као конститутивног елемента међународних организација упућује на позитиван одговор на постављено питање. Међународни уговор је „производ сагласности воља“ субјеката међународног права, што значи да државе својом слободном вољом одлучују да оснују организацију или да се у њу учлане.⁹ Разлика између оснивања и учлањења је у томе што учлањење временски следи након оснивања. Држава, ко-

⁵ Тврдњу да „уласком у НАТО губимо суверенитет и идентитет“ подржало је 52% анкетираних грађана, а њих 21% је било против, док се 27% изјаснило да не зна или нема став. Истраживање јавног мњења „Шта грађани Србије мисле о својој и о безбедности Србије“, БЦБП, 2011, стр. 27.

⁶ Владимир Иблер: Рјечник међународног јавног права, II измењено и допуњено издање, Загреб, 1987, стр. 307; Ђура Нинчић: Проблем суверености у Повељи и пракси Уједињених нација, ИМПП, Београд, 1967, стр. 11–30

⁷ Израз међународна организација користимо као синоним за израз међународна владина организација (*international governmental organization*).

⁸ Обрад Рачић, Војин Димитријевић: Међународне организације, Београд, 1988, стр. 16.

⁹ Смиља Аврамов, Миљенко Крећа: Међународно јавно право, Београд, 1997, стр. 44.

ја није оснивач међународне организације може постати њена чланица приступањем, пријемом или по позиву.¹⁰ Уколико се држава учлањује тако што прихвати обавезност оснивачког уговора међународне организације на начин који је предвиђен њеним унутрашњим правом, реч је о *приступању* међународној организацији. Ако, пак, држава може постати чланица тек пошто се о њеном захтеву за чланство позитивно изјасни надлежни орган организације, реч је о *пријему у чланство*. На крају, код организација затвореног типа постоји *позив у чланство*. Тада иницијатива за учлањење потиче од саме организације, а до учлањења долази када држава прихвати позив. Учлањење путем позива је модалитет учлањења који важи у случају НАТО. Јер, како пише у члану 10 оснивачког уговора ове организације: „*Стране уговорнице могу једногласном одлуком позвати ма коју другу европску државу да приступи овом уговору ... Ма која држава тако позвана може постати уговорна страна тиме што ће положити инструмент о своме приступању код Владе САД*“.¹¹

Као што се види из члана 10, држава постаје чланица НАТО када депонује инструмент о прихватању оснивачког уговора поменуте организације. Инструмент о прихватању је једностранни акт којим надлежни државни орган изражава пристанак дотичне државе да буде обавезана одредбама оснивачког уговора. Према националном праву Републике Србије предвиђено је да међународне уговоре потврђује, тј. ратификује Народна скупштина Републике Србије,¹² а да председник Републике Србије¹³ потписује ратификациони инструмент, односно „акт у коме се потврђује да је надлежни орган ратификовао уговор“.¹⁴ Чињеница да Народна скупштина као представничко тело грађана Републике Србије потврђује међународни уговор само је додатна потврда очувања суверенитета чији су носиоци, према Уставу, грађани Републике Србије.¹⁵ Поред ових, условно речено унутрашњих гаранција суверености у процесу приступања међународној организацији, постоје и друге, опет условно речено, спољне гаранције. Тако је Бечком конвенцијом о уговорном праву из 1969. године предвиђено да се, уколико је пристанак државе на обавезивање међународним уговором уследило као резултат повреде унутрашњих правила о надлежности за закључење уговора или прекорачења овлашћења за изражавање пристанка државе или заблуде или преваре или корупције представника државе или принуде над представником државе или над самом државом, уговор може сматрати ништавним, односно неће производити правно дејство за дотичну државу.¹⁶

¹⁰ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 93.

¹¹ С обзиром на то да не постоји званично прихваћени текст превода Северноатлантског уговора, делимично ћемо се користити преводом који је коришћен у књизи НАТО и Партнерство за мир, Б. Милинковић, ур., Међународна политика, Правни факултет, ФПН, ИМПП, Београд, 1996, стр. 207–210.

¹² Члан 99 (4) Устава Републике Србије.

¹³ Члан 112 Устава Републике Србије.

¹⁴ Војин Димитријевић, Обрад Рачић, Владимир Ђерић, Татјана Папић, Весна Петровић, Саша Обрадовић: Основи међународног јавног права, Београд, 2005, стр. 35.

¹⁵ Члан 2 Устава Републике Србије, 2006.

¹⁶ Чланови 46–52 Бечке конвенције о уговорном праву од 23. марта 1969. године. Иако је 1986. године усвојена Бечка конвенција о праву уговора између држава и међународних организација, на ове ситуације односи се Бечка конвенција о уговорном праву из 1969. године, која регулише писане уговоре између држава, јер држава учлањењем постаје страна једног вишестраног уговора, а не склапа уговор са међународном организацијом у коју се учлањује.

Овлашћење међународне организације и суверенитет државе чланице

Кад је реч о чланству државе у међународној организацији, тачније њеном функционисању као члана организације, ради оцене квалитета суверенитета оправдано је упитати се: Каква су овлашћења међународне организације у односу на државу чланицу? Могу ли органи организације доносити одлуке супротно вољи државе чланице? Ако могу, какво је њихово дејство?

Овлашћења органа међународне организације тичу се **области делатности**, односно области сарадње која је од заједничког интереса за државе чланице. Основни циљ Организације Северноатлантског уговора је, како пише у преамбули овог акта, заштита слободе и безбедности држава чланица – заштита система вредности који почива, како се истиче у преамбули оснивачког уговора, на начелима демократије, индивидуалне слободе и владавине права. Да би се овај циљ остварио формирана је организација са задацима да:

- доприноси даљем развоју мирољубивих и пријатељских међународних односа путем јачања и промоције демократских начела и установа и подстицања економске сарадње (члан 2 Северноатлантског уговора);

- одржава и развија индивидуалну и колективну способност супротстављања оружаном нападу путем самопомоћи и узајамне помоћи (члан 3 Северноатлантског уговора);

- организује консултације чланица у случајевима када је угрожен територијални интегритет, политичка независност или безбедност било које од чланица (члан 4 Северноатлантског уговора);

- пружи потребну помоћ, укључујући и употребу оружане силе, у случају оружаног напада на било коју чланицу или било које чланице организације (члан 5 Северноатлантског уговора) како би се успоставила и одржала безбедност Северноатлантске области.

С обзиром на то да се поменута област деловања односи на очување безбедности држава чланица и безбедности њихових грађана, односно да се односи на питања која се тичу најважнијих интереса једне државе, оправдано је да постоји бојазан за судбину суверенитета државе чланице једне војно-политичке организације. Теоретичари и признају да „чланство у међународној организацији ту сувереност – на основу изричито дате сагласности изражене кроз ратификацију статута организације – у датој мери ограничава“, ¹⁷ али и напомињу да је реч о ограничавању суверенитета у корист организације које се квалитативно разликује од умањења суверености у корист неке друге државе. ¹⁸ Државе учлањењем у међународну организацију добровољно ограничавају део свог суверенитета и преносе га на организације, јер у њима виде инструмент оптималнијег остварења одређених интереса.

Државе се, дакле, учлањују у НАТО, јер сматрају да ће кроз деловање ове организације ефикасније моћи да заштите своју и безбедност својих грађана. Из сагласности воља држава извиру овлашћења организације да делује у датој области сарадње путем доношења одлука. ¹⁹ Где су границе тих овлашћења?

¹⁷ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 18.

¹⁸ Нинчић: Проблем суверености у Пovelљи и пракси Уједињених нација, стр. 38–9.

¹⁹ Тања Мишчевић: Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 51.

Познате су три теорије тумачења обима овлашћења организације. Према првој теорији, **теорији делегираних овлашћења**,²⁰ међународна организација „може вршити само оне акте на које је изричито овлашћена статутом“.²¹ Обим овлашћења организације ограничен је само на она овлашћења која су јој чланице пренеле, тј. делегирале наводећи их изричито у одредбама оснивачког акта и „неком од аката везаних за функционисање организације“.²² Ова теорија одговарала је „преваладавајућем позитивистичком начину мишљења у међународном праву“ који је своју потврду добио у одлукама Сталног суда међународне правде,²³ који је утврдио да „правила међународног права одражавају слободну вољу суверених држава“ и да, сходно томе, „организације морају остати у оквиру овлашћења која су им додељена“.²⁴ Друга је **теорија имплицираних овлашћења**, која је одраз праксе међународних организација и која је назначена још у јуриспруденцији Сталног суда међународне правде²⁵ и потврђена у одлукама његовог наследника, Међународног суда правде.²⁶ Према овом мишљењу, међународне организације поред овлашћења које су им чланице изричито пренеле (*expressed powers*), поседују и овлашћења која се могу подразумевати, тј. имплицирати (*implied powers*) на основу одредби оснивачког акта и аката везаних за функционисање организације. На овај начин обим овлашћења организације не ограничава се само на оно што је изричито наведено у одредбама ових аката, већ се проширује и на овлашћења „која су од пресудне важности за извршење њених дужности (дужности организације, прим. аут.)“.²⁷ Оправдано је помислити да се тиме отвара простор за злоупотребу овлашћења организације на штету суверенитета држава чланица, али теорија имплицираних овлашћења подразумева да је слобода ширења надлежности организације ограничена на само она овлашћења која су „усмерена на остваривање циљева и сврхе организације“.²⁸ Још је судија Међународног суда правде Хекворт (Hackworth) упозорио:

„Овлашћења која нису изричито наведена не могу се слободно подразумевати. Овлашћења која се подразумевају извиру из изричитих овлашћења, и ограничена су на она која су „неопходна“ за вршење овлашћења која су изричито дата“.²⁹

По трећој теорији, **теорији инхерентних овлашћења**, међународна организација која је једном створена и којој међународно право признаје својство субјекта „има инхерентну способност да врши сваки међународноправни акт који је у прак-

²⁰ Ова теорија се у страниој литератури помиње као „Doctrine of Attributed Powers“ (Klabbers, 2002) или се разматра у деловима који су означени као „Expressed Powers“ (Akande, 2006).

²¹ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 44.

²² Мишчевић: докторска дисертација, стр. 52.

²³ Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila, Advisory Opinion, PCIJ, 1926, Series B, No. 14.

²⁴ Jan Klabbers: An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 64.

²⁵ Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926, Advisory Opinion of 1928, PCIJ, Series B, No. 6.

²⁶ Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949; Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, ICJ Reports 1954; Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, ICJ Reports 1962.

²⁷ Certain Expenses Case, ICJ, 1962, p. 151.

²⁸ Dapo Akande: International Organizations, у књизи Malcom D. Evans: International Law, 2nd ed., 2006, p. 290.

²⁹ Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, Hackworth dissenting opinion, p. 198.

тичној могућности да врши, уз резерву изричитих ограничења садржаних у стату-ту.³⁰ Ова теорија се појавила још шездесетих година XX века,³¹ али је оживела по-ново код неких теоретичара савремених међународних организација.³² Али, она ни-је постала владајући образац мишљења и није добила потврду у судској пракси.

Клаберс (*Klabbers*) указује да је у одлукама Суда правде Европских заједница и Међународног суда правде приметан тренд ужег тумачења овлашћења међународ-них организација него што је било у прошлости. Разлог томе види у следећем: „*По-рука се чини јасна: више међународних организација које су добро утемељене, до-стигле су, бар за сада, границе у чему се могу заиста ангажовати. Фаза њихо-вог почетног развоја је за нама, и сад није време за додавање нових овлашћења већ за испуњавање њихових главних задатака како је предвиђено*“.³³

Да бисмо заиста могли утврдити квалитет деловања организације на суверени-тет државе чланице морамо се окренути инструменту преко којег организација де-лује, а то су одлуке органа организације. Анализом њиховог процеса доношења и правног карактера утврдићемо коначно квалитет дејства организације на суверени-тет државе чланице.

Процес доношења одлука међународних организација

Одлуке међународних организација су „у најширем смислу, сви они акти у који-ма долази до изражаја воља саме организације, а не њених чланица“.³⁴ Одлуке до-носе органи организације. Њихов састав, као и начин на који се сама одлука доно-си битно утичу на обим ограничења суверенитета држава чланица.

Састав органа међународне организације који доноси одлуку такође указује на последице одлуке по суверенитет државе чланице. Тако је оправдано претпостави-ти да ће веће гаранције очувања суверенитета постојати у случају када одлуку до-носи тело састављено од представника влада држава чланица него у случају када га доносе тела састављена од међународних службеника или експертска тела, јер је реч о непристрасним личностима које не следе упутства влада приликом доно-шења одлука, чак и када их именују владе чланице.³⁵ Гаранција очувања суверени-тета државе у овом аспекту чланства у међународним организацијама јесте дело-вање представника владе чланице које је засновано на поштовању инструкција владе. Сувереност државе штити интегритет њених представника да следе интере-се грађана своје државе.

³⁰ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 44.

³¹ Finn Seyersted: Objective International Personality of Intergovernmental Organizations: Do Their Capacities Really Depend upon the Conventions Establishing Them?, Copenhagen, 1963.

³² Nigel White: The Law of International Organisations, Manchester, 1996; Alan Dashwood: The Limits of European Community Powers, European Law Review, Vol. 21, 1996, pp. 113–28.

³³ Klabbers: An Introduction to International Institutional Law, p. 80.

³⁴ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 141.

³⁵ Експертска тела формирају се избором између кандидата, тј. стручних лица које њихове владе пред-лажу за тзв. листе са којих се врши избор лица која ће чинити одређени орган.

Уговор о оснивању НАТО помиње само један орган организације. У члану 9 говори се о Савету (Council) који се састоји од представника држава чланица и који је задужен за примену уговора и овлашћен да успоставља помоћне органе. Оваква флексибилна организациона структура омогућила је прилагођавање променама у међународним односима. Трансформација организације према захтевима промених околности постхладноратовског доба утицала је и на измене у организационој структури НАТО, али је Савет задржао своју врховну позицију у организационој структури. Савет функционише као редовни или Стални савет (Permanent Council) који чине стални представници или амбасадори држава чланица и који се састају редовно једном недељно или ванредно када за то постоји потреба. Поред сталног заседања постоје и заседања Савета на нивоу министара спољних послова или министара одбране која се одвијају два пута годишње или чешће, као и тзв. самити или састанци на врху када се састају председници држава или влада држава да размотре посебно битна питања.

Када је реч о *начину гласања* о усвајању одлуке међународне организације, основно начело којим се руководе међународне, тј. међудржавне организације, јесте начело суверене једнакости. Оно представља и основну претпоставку за оснивање међународних организација, јер сувереност подразумева да се државе не могу једна другој потчињавати и да тиме што су државе поседују једнака права и обавезе, независно од величине, војне, економске, политичке или друге врсте моћи. Најочигледнији израз овог начела приликом гласања о усвајању одлуке међународне организације јесте принцип равноправности који се изражава синтагмом „једна држава, један глас“. Њега не треба мешати с једногласношћу као начином усвајања одлука. Једногласно одлучивање постоји када „одлука настаје тек када су за њу гласали сви чланови органа који је надлежан да је донесе“.³⁶ Ова тзв. строга једногласност временом је ублажавана како би се омогућило ефикасно функционисање организације. Тако је могуће усвојити одлуку и у случају уздржавања или неучествовања или одсуства неког од учесника у фази гласања, јер нема изричитог противљења да се одлука усвоји.³⁷ Како су временом међународне организације повећавале број чланства, примена једногласног система усвајања одлука потпуно би, у случају несагласности мишљења, паралисала функционисање међународне организације. Стога се почело прибегавати већинском одлучивању које је данас уобичајен начин усвајања одлука у органима међународних организација. Овај принцип гласања значи да надлежни органи организације могу усвојити одлуку која би била супротна вољи одређеног броја чланица. Није ли тиме угрожен суверенитет тих чланица? Аргументи у корист негативног одговора на постављено питање почивају на чињеници да је држава, тиме што је пристала на обавезивање оснивачким уговором организације, унапред прихватила могућност усвајања одлука већином, тј. противно њеној вољи. Врсте већинског одлучивања могу, међутим, утицати на очување суверенитета чланица, јер могу подразумевати одступања од начела суверене једнакости држава на посредан или непосредан начин.³⁸ Посредно, неједнакост

³⁶ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 167.

³⁷ *Ibidem*, стр. 168 (курзив у оригиналу).

³⁸ *Ibidem*, стр. 171–174.

је резултат распореда надлежности органа. До неједнакости долази на тај начин што је органима ограниченог састава, у које улазе државе које су значајне за остварење функција организације, поверено доношење најбитнијих одлука. Непосредно, неједнакост је резултат пондерације или одмеравања гласова. Код овакве врсте већинског гласања државе не располажу једнаким већ различитим бројем гласова који се утврђује према квантитативним мерилима. Као што се види, усвојени начин гласања одраз је реалности у којој делује међународна организација и стога је оправдано упозорење да „мерило очувања суверености треба тражити у надлежности организације“ која „не може одлучивати о питањима која су у искључивој надлежности чланица“.³⁹ Стога, када је реч о већинском одлучивању, битно је да ли државе чланице имају могућност да затраже испитивање одлука, тј. да испитају да ли одлука прекорачује овлашћења која су чланице пренеле на организацију.⁴⁰ Недостатак таквог механизма, као последњу могућност заштите суверенитета чланице, оставља иступање из чланства, тј. отказ оснивачког уговора.⁴¹ Поред једногласног и већинског постоји и одлучивање усаглашавањем или консензусом. Консензус „уопштено подразумева усвајање одлуке без формалних приговора и гласања“⁴² и „састоји се у томе што председавајући (или известилац или известилачка група) по окончању дебате и на основу излагања свих учесника сачињавају закључке. Ови се после неопходних исправки сматрају одлуком, ако се ниједан учесник не изјасни против њих“.⁴³ Консензус је прихваћен као начин одлучивања у оквиру Савета, али и осталих органа НАТО. У органима се одвијају расправа и консултације између представника држава чланица док се не усвоји одлука која би била прихватљива за све. Значај консултација је у томе што се „олакшава комуникација међу чланицама којима је главни циљ да су заједничке одлуке у складу са њиховим националним интересима“.⁴⁴ Развој процеса одлучивања у НАТО поједини аутори објашњавају на следећи начин: *„Једногласно проглашење одлука Савеза је представљало начин испољавања солидарности, иако Северноатлантски уговор, који је установио Северноатлантски савет као орган који доноси одлуке у Савезу, не садржи ништа што прецизира консензус као принцип одлучивања. Штавише, према покојном амбасадору Теодору Акилесу (Theodore Achilles), главном аутору Уговора, НАТО планери су намерно оставили ту тачку флексибилном да би Савет могао слободно да делује и без консензуса (што је ретко чинио). Ипак, свакодневна*

³⁹ *Ibidem*, стр. 166.

⁴⁰ Примера ради, одлуке Савета безбедности УН не подлежу политичкој контроли нити Међународни суд правде може контролисати легалност тих одлука, па тиме и утврдити да ли је доношењем неке одлуке СБ прекорачио овлашћења која су му чланице УН признале. С друге стране, у ЕУ постоје механизми контроле легалности рада органа ЕУ, јер државе чланице или надлежни органи могу затражити од Суда правде ЕУ да испита одлуку органа ЕУ.

⁴¹ Иако овај механизам гласања није предвиђен у НАТО, оснивачки инструмент пружа и ту могућност државама чланицама у члану 13 у којем се каже: „После 20 година од ступања на снагу Уговора, било која страна уговорница моћи ће да раскине уговор, годину дана пошто њено обавештење о отказу буде дато влади САД која ће обавестити владе осталих уговорница о предаји обавештења о отказу.“

⁴² UN Office of Legal Affairs; United Nations Juridical Yearbook, 1987, p. 174.

⁴³ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 175.

⁴⁴ Приручник за НАТО, Форум за безбедност и демократију, Београд, 2009, стр. 41.

пракса НАТО одлучилаца је одувек истицала једногласност. Докле год је постојала само једна стварна мисија – планирати, припремити и заједнички вежбати удружени отпор инвазији на Западну Европу – правило једногласности и пракса консензуса су се сматрале прагматичним и без превише оштећујућих ограничења ... Зато што су нова питања с којима се суочава НАТО више политичка и различита по природи, може доћи до тенденције застоја, и правило једногласности у Северноатлантском савету би могло довести до неспособности НАТО да ефикасно одговори на различите кризе“.⁴⁵

Може се приметити да постоји извесна недореченост у прецизирању форме одлучивања између једногласности и усаглашавања. Оно што их веже јесте да и усаглашавање и једногласно одлучивање јесу форме у којима није могуће усвајање одлуке ако постоји противљење неке државе чланице. Реч је, дакле, о поступцима у којима је обим ограничавања суверенитета држава чланица мали, јер су државе осигуране од потчињавања одлукама које нису у сагласности са њиховом вољом.

Није само начин усвајања одлуке међународне организације битан за утврђивање квалитета суверености државе чланице у међународној организацији, већ и правни карактер одлука органа међународне организације.

Правни карактер одлука међународних организација

Мноштво је назива који су у оптицају за означавање различитих врста одлука међународних организација (одлуке, резолуције, декларације, правилници, уредбе, директиве, препоруке, мишљења), те је правни карактер одлука неопходно процењивати на основу одредби оснивачког уговора, али и садржине самих одлука: *„Правна природа инструмената међународних организација, и начини на који се ти инструменти стварају, у принципу су одређени оним што каже оснивачки уговор. То, међутим, није све што се може рећи, бар из два разлога. Један је да оснивачки уговори организација нису увек јасни у погледу врста (и природе) аката који ће се усвајати. Други, чак и где је оснивачки уговор релативно јасан (као у Европској заједици), пракса настоји да укаже на примере који не одговарају калупу из оснивачког уговора“*⁴⁶

Уобичајено је да се према правном карактеру разликују одлуке које обавезују оне којима су упућене на одређено понашање и одлуке које представљају „став организације о поступању које би било корисно с обзиром на изабрани циљ“, које се у теорији уобичајено називају препоруке иако званично могу бити различито насловљене.⁴⁷

Обавезне одлуке могу бити опште или појединачне. Опште одлуке обавезују адресате да се у истоврсним ситуацијама увек понашају на одређени начин и такве одлуке могу се сматрати изворима права, јер садрже општа апстрактна правила, док друге уређују понашање субјеката у једном конкретном случају и важе само за ту ситуацију. Обавезност одлуке свакако утиче на ограничавање суверенитета др-

⁴⁵ Jack E. Vincent, Ira L. Straus, Richard R. Biondi: Capability Theory and the Future of the NATO's Decision-making Rules, Journal of Peace Research, Vol. 38, No.1, 2001, pp. 67–86, p. 70–1.

⁴⁶ Klabbers: An Introduction to International Institutional Law, p. 197.

⁴⁷ Рачић, Димитријевић: Међународне организације, стр. 141.

жаве чланице, јер се организација поставља као власт изнад државе чланице коју обавезује на одређено чињење или нечињење. Међутим, постоји неколико момената који одређују степен последица обавезне одлуке по квалитет суверенитета држава чланица. Највеће последице по суверенитет имају обавезне одлуке које чланице само извршавају, тј. одлуке у којима је одређен циљ који се жели постићи и наведена су средства која чланица може употребити да би се он остварио. Мање су последице одлука које обавезују чланице само у погледу циља који се жели постићи, а које остављају слободу чланицама у погледу избора средстава за остварење тог циља. Та слобода избора је ограничена одредбама оснивачког уговора о циљевима ради којих је организација установљена и начелима у складу са којима организација делује. Обавезност по себи, пак, подразумева да постоји одређена санкција у случају неизвршења обавезе садржане у одлуци. Тако се, као санкција за неизвршење обавезних одлука, може подразумевати на пример, искључење из организације, суспензија чланства или одређених чланских права и повластица.

Препоруке, иако уобичајено негативно дефинисане као правно необавезујућа акта органа међународних организација, ипак нису лишене одређене правне снаге. И раније и данас теоретичари нису баш сложни да олако препорукама одбаце сваки правни значај. Разликују се по томе где виде извор тог правног значаја. Једни га виде у оснивачким уговорима који обавезују чланице да све одлуке „размотре и примене у доброј вери, чак и у оном случају када су гласале против њих“.⁴⁸ Други правни значај виде у подршци којом је одлука усвојена, те сматрају да једногласно усвојене одлуке и оне које су усвојене великом већином не могу бити занемарене. Оне могу представљати потврду постојећих норми (тзв. декларације) или утицати на формирање нових општеобавезујућих правила. Степен њихове (не)обавезности не умањује могућности санкционисања њиховог непоштовања које почива на значају припадника већине која је усвојила препоруку, као и на утицају јавног мњења и последицама по углед државе у међународним круговима.⁴⁹

Северноатлантски уговор не прецизира правни карактер одлука органа НАТО. Члан 4 који говори о саветовању чланица упућује да одлуке органа организације можемо посматрати као препоруке за „заједничку и усклађену акцију“.⁵⁰ Можда је још јаснији и члан 9 у којем, поред осталог, пише: „Савет ће установити помоћне органе коју би могли бити потребни; а поготово ће неодложно установити одбрамбени комитет који ће препоручити мере за примену чланова 3 и 5“.

Препоруке су одлуке карактеристичне за међународне владине организације, каква је и НАТО. Несумњиво је да ће их чланице, које су их слободном вољом прихватиле током поступка усаглашавања, следити у доброј вери. Слобода органа НАТО у формулисању одлука ограничена је заштитном клаузулом у члану 7 Северноатлантског уговора. Из њега следи да оснивачки акт НАТО, а тиме и одлуке органа установљених на основу тог акта, морају бити усклађене с правима и обавезама држава чланица које проистичу из Повеље Уједињених нација.⁵¹ Пре свега, са правилима о регулисању употребе силе у међународним односима, јер је и сам НАТО основан позивањем на право на инди-

⁴⁸ *Ibidem*, стр. 151.

⁴⁹ *Ibidem*, стр. 183.

⁵⁰ Приручник за НАТО, стр. 23.

⁵¹ Члан 7 Северноатлантског уговора.

видуалну и колективну самоодбрану које је признато у члану 51 Повеље Уједињених нација⁵² и оснивачким уговором признао је првенствену одговорност Савета безбедности Уједињених нација у одржавању међународног мира и безбедности.⁵³

Имајући у виду оружани сукоб из 1999. године и контроверзно питање легалности и легитимности употребе силе од стране чланица НАТО и чланове 5 и 7 Северноатлантског уговора, кључно питање за чланице, постојеће и будуће, јесте постоји ли начин контроле деловања организације, тј. начин утврђивања да ли се одлуком прекорачују овлашћења и ограничења предвиђена оснивачким уговором. Постојеће стање је такво да је контрола у рукама држава чланица, јер се одлуке доносе усаглашавањем, па чланица која сумња у легалност предложене одлуке може само да спречи њено изгласавање.

Закључак

Када се питање чланства Републике Србије у НАТО анализира са аспекта односа државе чланице и међународне организације постаје јасније да су устројством НАТО-а предвиђене гаранције суверености државе чланице, чија конкретизација зависи од интегритета представника државе чланице. Стога би се опредељење грађана Републике Србије против чланства у НАТО могло делом тумачити као последица недовољног познавања организације, а делом и као израз неповерења да у Србији постоји политичка елита (било да је на власти или то тежи да буде) која би била спремна и способна да примени поменуто гаранције. Поготово, ако се имају у виду резултати истраживања јавности, који указују на то да су грађани, изван емоционалног контекста, свесни конкретних безбедносних и економских бенефиција које чланство у НАТО може произвести.⁵⁴

Ако се наведеним чињеницама дода и да је Република Србија, и пре него што је званично постала чланица Партнерства за мир 2006. године, развијала војну и политичку сарадњу с НАТО⁵⁵ и да је сусед са чланицама НАТО, јасно је да је неопходна озбиљна јавна расправа о њеном положају у евроатлантском систему безбедности како би се утврдили даљи кораци које је потребно предузети у погледу безбедносних интеграција.

Литература

1. Рачић, О., Димитријевић, В.: Међународне организације, IV издање, Савремена администрација, Београд, 1988.
2. Аврамов, С., Крећа, М.: Међународно јавно право, XV издање, Савремена администрација, Београд, 1997.

⁵² Видети члан 5 Северноатлантског уговора.

⁵³ Члан 7 Северноатлантског уговора.

⁵⁴ Поменуто истраживање јавног мњења показало је да 31,3% анкетираних грађана сматра да би чланство у НАТО „повећало националну безбедност Србије“, 30,2% да би то „умањило опасност од спољних напада“, 24,7% да би дошло „до повећања прилива страних инвестиција“, 29,9% да би „војна индустрија Србије имала више посла“, а чак 38% сматра да би чланство у НАТО модернизовало војску Републике Србије. Истраживање „Шта грађани Србије мисле о својој и о безбедности Србије“, БЦБП, 2011, стр. 35.

⁵⁵ Више о томе видети у тексту, НАТО – Кроз лавиринт, Милан Карагаћа, у зборнику радова Србија и свет, ур. Ердељан Б., Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 63–68.

3. Димитријевић, В., Рачић, О., Ђерић, В., Папић, Т., Петровић, В., Обрадовић, С.: Основи међународног јавног права, I издање, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.

4. Нинчић, Ђ.: Проблем суверености у Повељи и пракси Уједињених нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.

5. Мишчевић, Т.: Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2002.

6. Klabbbers, J.: An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

7. Evans, M. D.: International Law, 2nd ed., Oxford University Press, 2006.

8. Приручник за НАТО, Форум за безбедност и демократију, Београд, 2009.

9. Vincent Jack E., Straus Ira L., Biondi Richard R.: Capability Theory and the Future of the NATO's Decisionmaking Rules, Journal of Peace Research, Vol. 38, No.1, 2001, pp. 67–86

10. Истраживање јавног мњења: „Шта грађани Србије мисле о својој и о безбедности Србије“, Београдски центар за безбедносне политике, 8. јун 2011.

11. Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије 98/2006.

12. Милинковић, Б.: НАТО и Партнерство за мир, Међународна политика, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996.