

Универзитет у Београду

Правни факултет

Марко С. Новаковић

**Правни положај
међународних службеника**

докторска дисертација

Београд, 2015.

University of Belgrade

Faculty of Law

Marko S. Novaković

**Legal Status of International
Civil Servants**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2015.

Ментор:

др Миленко Крећа,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

др Родољуб Етински,

редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

др Бојан Милисављевић,

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ МЕЂУНАРОДНИХ СЛУЖБЕНИКА

Резиме

Међународни службеници су како у домаћој, тако и у иностраној литератури, анализирани најчешће у склопу радова који су се бавили примарно правним положајем дипломатско-конзуларних представника, па се некако стиче утисак да је њихов значај занемарен. Овим радом, желимо између осталог да укажемо на значај међународних службеника али и истражимо њихов положај на почетку XXI века. Пре свега, извршићемо појмовно разграничење, али и низ других кларификација када су у питању појмови попут међународне администрације, њеног односа са државном администрацијом, њиховом природом. Ови и многи други језичко-теоријски осврти, неопходни су за јасну, прецизну али и успешну анализу положаја међународних службеника. У овом контексту, од посебног значаја су привилегије и имунитети међународних службеника. Њихове привилегије и имунитети порекло воде од дипломатских агената, али су појавом Уједињених нација, међународни службеници добили сопствени корпус привилегија и имунитета. Пре појаве организације Уједињених нација, међународни службеници су имали искључиво дипломатске привилегије и имунитете, а та пракса се није у потпуности изгубила ни данас. Желимо да истражимо у овом раду значај привилегија и имунитета међународних службеника за њихов правни положај, али и спектар тих привилегија и имунитета како у апсолутном облику, тако и у односу на дипломатске агенте али и друга лица. Поред привилегија и имунитета, од изузетног значаја за правни положај, па и за само биће међународних службеника јесу елементи попут њихове независности, лојалности међународној заједници и остали. У оквиру те анализе, посебно ћемо се осврнути на начин избора стажиста у систему УН. Такође, приказаћемо правни положај и експерата, чланова мировних мисија УН и многих других, а у сваком од тих анализа, даћемо и неке личне опсервације. У овом раду, даћемо и лични печат и приликом анализе ових елемената, како кроз личне опсервације и смернице, тако и кроз разврставање и раслојавање наведених елемената појма међународних службеника. Као основ за анализу међународних службеника, из разлога које ћемо у раду детаљно изложити, узећемо службенике

Уједињених нација. Разлози за то леже у самој организацији Уједињених нација, њеном утицају, значају али ипак пре свега у значају докумената Уједињених нација за регулисање правног положаја међународних службеника уопште, а не само оних Уједињених нација. Овде пре свега имамо у виду Конвенцију о привилегијама и имунитетима Уједињених нација као и Повељу Уједињених нација, тачније неке њихове чланове. У том делу показаћемо огроман утицај Конвенције у привилегијама и имунитетима Уједињених нација на регулисање правног положаја међународних службеника на глобалном нивоу, па ћемо анализи положаја службеника других организација кроз цео рад, приступити у односу на положај службеника Уједињених нација. На тај начин ћемо анализирати правни положај службеника НАТО, Организације америчких држава, Организације држава југоисточне Азије, Афричке уније и других. Тај приступ ће нам омогућити да јасно уочимо све сличности и разлике у статусима службеника наведених организација и на тај начин да јасније детерминишемо њихов положај али и утврдимо корен тих разлика. Посебно место у овом раду, у складу са посебним местом која та лица заузимају у својим организацијама, резервисано је за шефове организација. Највећа пажња посвећена је Генералном секретару Уједињених нација, који без дилеме представља најзначајнију и најспецифичнију фигуру у том контексту. Све специфичности везане за његов положај, његове административне и политичке функције, функције попут депозитарне али и начин избора, трајање мандата и друге, извршићемо са циљем да дамо процену сфере његовог утицаја, како на организацију Уједињених нација, тако и на међународне односе уопште. Коначно, у завршном делу ћемо се осврнути на правни положај међународних службеника у Србији. Овде ћемо се осврнути па начин на који је правни положај тих лица регулисан у нашем законодавству. Нећемо се задржати на том, посве критичком осврту, него ћемо се као и кроз цео рад, потрудити да понудимо конструктивна решења.

Кључне речи: *Међународни службеници, међународна администрација, Уједињене нације, привилегија и имунитети, правни положај*

Научна област: Право

Ужа научна област: Међународно јавно право

УДК број: 34:341

LEGAL STATUS OF INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS

Summary

International civil servants, have been analyzed both in domestic and international literature, mostly in the context of analysis of diplomatic and consular agents. This is why, sometimes appear, that their importance is somehow neglected. With this thesis, we will try to emphasize the importance of international civil servants and to analyze their legal status at the beginning of XXI century. In the first part of our dissertation, we will deal with some linguistic and organizational distinctions, such as those between international and national administration, regarding their nature. These clarifications are necessary for clear and precise basis that we need for successful analysis. We will deal with privileges and immunities of international civil servants. The origins of privileges and immunities of international civil servants can be traced back to the diplomatic and consular privileges and immunities. With the emergence of United Nations, international civil servants obtained their own corpus of privileges and immunities. Prior to the United Nations, international civil servants had diplomatic privileges and immunities; some reminiscence of those immunities still remains in the privileges and immunities of nowadays international civil servants. Through analysis of privileges and immunities of international civil servants we will explore the influence of those privileges and immunities on legal status of international civil servants. Besides the privileges and immunities, very important for status of international civil servants are their attributes, such as independence, international loyalty, etc. We will give special attention to the issue of internship in the United Nations system. As a referent point for the analysis of legal status of the international civil servants, we will take UN servants. Reason for that is both in the importance of United Nations as an organization, but as well in the very big importance of United Nations documents in regulating the status of international civil servants globally. Among these documents, the most important are Convention on Privileges and Immunities of the United Nations and the United Nations Covenant. We will show, throughout the thesis, the immense influence that those documents, have on the status of UN servants and international civil servants. This is why, we will analyze the legal status of servants of other organizations, such as African Union, ASEAN, OAS, NATO, only in the light of the status of UN Servants. This way, we will be able to see more clearly the differences in legal status of UN civil

servants and those of other relevant international organizations. We will also analyze the legal status of experts, members of the UN peacekeeping missions, and in every of these and many other analyziz, we will give some personal observations and predictions or recommendations. Special space in this thesis is given to the legal status and position of Heads of the international organizations. Like in the case of other international civil servants, the Secretary General of the United Nations will be the referent point. We will explore his political and administrative role, his role as a depositary, mandate and election process, and thus rate his influence and status both in the United Nations system and in the relations to the other organizations and states. In the final part, we will explore status of international civil servants in Serbia. We will give the assessment of laws regulating this status. Apart from our critique, we will give our suggestions for the improvement, like in the rest of our thesis.

Key words: international civil servants, international administration, United Nations, privileges and immunities, legal status

Field of study: Law

Particular field of study: Public International Law

UDC number: 34:341

Садржај

Садржај.....	1
Први део	9
Појмовна разматрања и историјски осврт.....	9
1. Општа појмовна одређења	10
2. Појам администрације	13
2.1. Настанак администрације и њеног појма	14
2.2. Однос међународне и државне администрације.....	18
Други део.....	24
Историјски осврт	24
1. Предуслови за настанак међународне администрације	25
1.1. Стари век.....	30
1.2. Средњи век	32
1.2.1. Католичка црква	33
2. XIX век и директне претече међународне администрације.....	39
2.1. Појмовно одвајање администрације од државе	41
2.2. Међународне конференције.....	41
2.3. Речне комисије	48
2.3.1. Комисије за регулисање пловидбе Дунавом.....	49
2.4. Административне уније	53
2.4.1. Међународни институт за пољопривреду.....	57
2.5. Пракса додељивања имунитета у XIX и почетком XX века.....	60
3. Друштво народа.....	61
3.1. Назив - Друштво народа или Лига народа	63
3.1.1. Кратак осврт на теорије међународних односа	65
3.2. Службеници Друштва народа.....	67

3.2.1. Положај службеника Друштва народа у Уговору о седишту са Швајцарском.....	72
Трећи део.....	75
Појам службеника Уједињених нација.....	75
1. Уједињене нације	76
1.1. Одређење лица која спадају под појам службеника УН	79
1.1.1. Службеници УН у ужем смислу	83
1.1.2. Службеници УН у ширем смислу.....	87
2. Лојалност међународних службеника.....	90
а) Спољашњи облик – лојалност међународној заједници	90
б) Унутрашњи облик – лојалност организацији.....	92
2.1. Проблем двоструке лојалности	93
3. Независност	99
3.1. Независност у односу на матичну државу	101
4. Сигурност запослења.....	105
4.1. Теоријски осврт.....	107
а) Отворени модел.....	107
б) Затворени модел.....	108
4.2. Анализа тренутне ситуације у УН.....	108
4.3. Важност сталног запослења у УН.....	111
5. Избор службеника Уједињених нација.....	112
5.1. Теоријски осврт.....	113
5.1.1. Теорија делегирања	113
5.1.2. Теорија међународности.....	116
5.1.3. Хибридни начин избора.....	116
5.1.4. Теорија централизоване међународне администрације.....	117

5.2.	Равномерна географска заступљеност	119
5.2.1.	Стажирање у УН.....	124
6.	Трибунал Уједињених нација	126
6.1.	Однос јуриспруденција Трибунала УН и Административног трибунала... ..	129
6.2.	Однос УНДТ и УНАТ.....	130
6.3.	Напредовање у систему УН.....	132
6.4.	Пракса у породично-правним случајевима	135
6.5.	Рокови у поступку пред УНАТ.....	137
6.6.	Корупција пред УНАТ	139
6.7.	Етички одбор УН.....	142
	Четврти део	144
	Теоријски осврт на привилегије и имунитете међународних службеника, њихове изворе и врсте	144
1.	Имунитет међународних организација	145
2.	Функционални имунитет међународних службеника.....	148
2.1.	Функционални имунитет и функционална природа имунитета.....	149
2.2.	Однос дипломатског и имунитета међународних службеника.....	151
2.2.1.	Сличности	153
2.2.2.	Разлике.....	154
3.	Извори привилегија и имунитета	160
3.1.	Уставни акт међународне организације	160
3.2.	Међународне конвенције које се тичу правног статуса службеника	162
3.3.	Споразуми закључени између државе на чијој се територији налази седиште организације и саме организације – <i>Headquarters agreements</i>	162
3.4.	Законодавство држава	164
3.5.	Обичајно право као извор	165
3.5.1.	Општа пракса	168

3.5.2. <i>Opinio iuris sive necessitatis</i>	169
3.6. КИПУН као модел-конвенција.....	170
3.6.1. Директан утицај КИПУН/КИПСА.....	171
3.6.2. Индијектан утицај КИПУН	171
4. Међународни службеници пред националним судовима – случај Раноло.....	172
Пети део.....	175
Врсте привилегија и имунитета службеника Уједињених нација.....	175
Члан V КИПУН као основа привилегија и имунитета службеника УН	176
1. Судски имунитет за послове у службеном својству	177
2. Изузеће од пореза.....	180
2.1. Кратак теоријски осврт	181
2.2. Повраћај пореза.....	187
3. Изузеће од националне службе.....	188
4. Слобода комуникације.....	191
4.1. Слобода кретања	192
4.1.1. <i>Laissez-passer</i>	193
5. Изузеће од царина	194
6. Приватно правни аспекти положаја службеника УН	197
6.1. Држављанство међународних службеника	197
6.2. Националност деце међународних службеника	198
6.3. Домицил међународних службеника.....	199
6.4. Брачна заједница међународног службеника.....	200
6.4.1. Закључење брака и његово признање.....	201
6.4.2. Остваривања права након развода	201
Шести део.....	203
Правни положај Генералног секретара Уједињених нација	203

1. Опште напомене.....	204
2. Избор	204
2.1. Вето у избору Генералног секретара	205
2.2. Мандат Генералног секретара	208
2.3. Равномерна географска заступљеност.....	209
2.4. Привилегије и имунитети	210
2.4.1. Престиж.....	211
3. Надлежности Генералног секретара УН.....	212
3.1. Административне функције Генералног секретара.....	213
3.2. Надлежност у одређивању одређивању имунитета међународних службеника	215
3.3. Политичке функције генералног секретара.....	217
3.3.1. Функција депозитара.....	220
4. Личност Генералног секретара	224
4.1. Даг Хамаршкјолд (Dag Hammarskjöld).....	226
Седми део	229
Међународни службеници у специјализованим агенцијама.....	229
1. Општи осврт	230
2. Правни положај службеника специјализованих агенција УН.....	232
2.1. Укидање имунитета у специјализованим агенцијама	239
3. Међународни службеници у финансијским организацијама.....	240
3.1. Службеници Светске банке и ММФ.....	243
3.1.1. Службеници СТО	245
3.2. Избор шефова финансијских организација.....	247
3.2.1. Процес избора.....	248
Осми део	250

Правни положај експерата, војних мисија и службеника међународних судова.....	250
1. Експерти.....	251
1.1. Појмовно одређење експерта	251
1.2. Лица којима је додељен статус експерата	253
1.2.1. Известиоци	255
1.3. Привилегије и имунитети експерата.....	256
2. Мировне мисије Уједињених нација.....	258
2.1. Особље мировних мисија УН.....	260
2.2. Највише рангирано особље у мисијама УН	260
2.3. Војно особље мировних мисија.....	262
2.4. Цивилно особље мировних мисија	263
3. Међународни судови	264
3.1. Судије Међународног суда правде.....	265
3.1.1. Привилегије и имунитети судија МСП	267
3.1.2. Службеници Међународног суда правде	271
3.1.3. Остали учесници поступка	271
3.2. Међународни кривични суд.....	272
3.2.1. Судије, Тужилац и заменици тужиоца	273
3.2.2. Бележник, заменик бележника, службеници канцеларије тужиоца и службеници бележништва.....	274
3.2.3. Остали учесници поступка	276
Девети део	278
Правни положај међународних службеника у европским регионалним организаацијама.....	278
1. Европска унија.....	279
1.1. Службеници Европске уније – Општи осврт	280
1.1.1. Терминолошко одређење појма службеника ЕУ.....	285

1.2.	Привилегије и имунитети службеника ЕУ	286
1.2.1.	Фискалне привилегије и имунитети	288
1.3.	Привилегије и имунитети чланова европског парламента	292
1.3.1.	Имунитет за изражено мишљење или гласање	295
1.3.2.	Процесни имунитет.....	296
1.3.1.	СОФА 2003.....	299
1.4.	Правна заштита службеника ЕУ.....	302
2.	Савет Европе.....	303
2.1.	Службеници Савета Европе.....	303
2.1.1.	Европски суд за људска права	305
2.2.	Пракса ЕСЈП и питање кршења члана 6 став 1 кроз имунитет међународних организација.....	307
2.2.1.	Бир и Реган против Немачке	308
2.2.2.	Вајт и Кенеди против Немачке.....	310
2.2.3.	Разматрања проблема.....	311
	Десети део	315
	Правни положај међународних службеника.....	315
	у регионалним организацијама ван Европе	315
1.	ОАС (Organization of the American States)	316
1.1.	Службеници ОАС	317
1.2.	Повраћај пореза у систему ОАС.....	319
2.	Афричка унија	320
2.1.	Службеници АУ.....	322
3.	АСЕАН - Организација држава Југоисточне Азије	326
3.1.	Правни положај Генералног секретара АСЕАН.....	327
3.2.	Службеници АСЕАН.....	329

3.3. Експерти	332
4. НАТО.....	334
4.1. Процесни имунитет	335
4.2. Фискалне привилегије.....	337
4.3. Генерални секретар НАТО	339
Једанаести део.....	341
Правни положај међународних службеника у Србији.....	341
1. Правни положај међународних службеника у Србији	342
1.1. Генеза ратификације КИПУН.....	345
1.1.1. Период ФНРЈ/СФРЈ/СРЈ	346
1.1.2. Србија и Црна Гора	346
1.1.3. Република Србија	347
1.2. Непримењивост члана 20. ЗПДГ	348
1.3. Закључак и препоруке	353
1.4. Додатне опсервације.....	353
Закључна разматрања.....	357
Будућност међународне администрације.....	360
Списак литературе.....	365
Пресуде.....	389

Први део

Појмовна разматрања и историјски осврт

1. Општа појмовна одређења

Међународни службеници, па и њихов положај, дуго нису били предмет обимнијих научних истраживања и стручних анализа. За то постоје и објективни и субјективни разлози. Са једне стране, тек је средином двадесетог века почела да се развија и јача улога међународних организација у међународним односима. Свакако је и Друштво народа била утицајна организација глобалног карактера али је тек настанком Уједињених нација, и агенција под њеним окриљем, настала потреба за већим и сложенијим административним апаратом, а раст значаја саме организације на глобалном нивоу диктира потребу и за проучавањем, али и детаљнијим регулисањем положаја чланова тог апарата – међународних службеника. Са друге стране, чак и после стварања Уједињених нација, улога међународних службеника није сматрана за значајну у контексту међународног права, али ни међународних односа. Једини изузетак је био Генерални секретар УН и његова улога. Управо из тих чињеница произилази први циљ овог рада – да се детаљно проучи улога међународних службеника кроз историју, са акцентом на анализу њиховог правног положаја данас, а све кроз призму њиховог правног положаја у оквиру организације, али и импликације тог положаја на глобалном нивоу. Полазећи од чињенице да је лице запослено у међународној организацији одговорно једино свом послодавцу, ипак је потребно је расветлити све аспекте и истражити улогу и положај међународних службеника када посао у међународној организацији захтева да тај запослени предузме одређене кораке/радње, или да одређеним нечињењем поступи на начин који ће допринети и/или чак непосредно произвести последице које су супротне интересима државе чији је држављанин.

Пре преласка на уводна разматрања, неопходно је да направимо неколико појмовних одређења, како би терминолошки беспрекорно ушли у разматрање ове теме.

Шта се подразумева под појмом међународних службеника, мање-више је у теорији јасно. Постоји много дефиниција које описују међународне службенике и све имају заједничке основне карактеристике. Поменућемо само неке од њих. Под појмом међународног службеника треба схватити лице које обавља делатност од међународног значаја, у име и под контролом међународне организације, а

непосредно је одговорно за свој рад међународној организацији.¹ „Појам међународни службеник је општи, генусни појам који обухвата велики број лица која делују у име организације: функционере и особље организације, чланове међународних снага безбедности и снага за очување мира, експерте и техничка лица, саветнике и консултанте, медијаторе, арбитре и судије међународних судова“.² Међународне службенике можемо дефинисати као: „лице које обавља делатност од међународног значаја, у име и под контролом међународне организације, а непосредно је одговорно за свој рад међународној организацији“.³ Међу нешто општијим дефиницијама, можемо поменути следећу: „Међународни службеник је лице коме су представници неколико држава, или тело које делује у њихово име, поверили, на основу међу-државног договора и под њиховим надзором, континуирано и ексклузивно спровођење функција у заједничком интересу држава у питању, према специфичним правним правилима“.⁴ Међународни суд правде (МСП) је, у случају из 1949. године (*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*),⁵ појам службеника одредио на следећи начин у конкретном случају: „Суд реч „службеник“ поима у најслободнијем смислу, и службеником сматра, сваку особу која је, без обзира да ли је плаћена или не, и да ли је стално запослена или не, ангажована од стране органа Уједињених нација, за обављање или помоћ при обављању, неке од његових функција – укратко, било које лице путем којег тај орган делује“.⁶

Сузан Бастид каже да је „међународни службеник свако лице које су задужили представници више држава или организама који иступа у њихово име, а који је резултат једног међународног споразума, да под контролом првих или другог, врши,

¹ Авромов, Смиља, Крећа, Миленко, Међународно јавно право, Београд, 2006, стр. 236.

² Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр.202

³ Авромов, Смиља, Крећа, Миленко, Међународно јавно право, Београд, 2006, стр. 237.

⁴ Basdevant, Suzanne (Bastid): *Les fonctionnaires internationaux*, Recueil Sirey, Paris, 1931, p. 53 u Akehurst, Michael, Barton, *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge University Press, 1967, p. 358.

⁵ International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949

⁶ International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949 p.177.

по специјалним правним правилима, на један трајан и искључив начин, функције у интересу свих држава у питању“.⁷

Дакле, међународни службеник, као што можемо видети, је општеприхваћен назив за службеника међународних организација, тачније српски пандан енглеског *international civil servant*, а тако ће бити и у овом раду.

Наш минимални допринос у одређивању појма међународног службеника је у дефиницији:

Међународни службеник је лице које је запослено у међународној организацији од стране саме те организације, које у циљу несметаног вршења своје обавезе има одређене привилегије и имунитете и које за обављање своје функције одговара само организацији у којој је запослено, а не било ком другом субјекту међународног права.

Независно од које дефиниције да кренемо, карактеристике појма међународних службеника су следеће: да је запослен у међународној организацији, да одговара само њој а никако некој држави или организацији, да је изузет од јурисдикције и утицаја своје или било које друге државе, и да делује у име међународне организације.

Све наведене одлике, али и многе друге аспекте правног положаја међународних службеника размотрићемо кроз анализу правног положаја службеника организације Уједињених нација (УН). Навешћемо неке разлоге за то.

Историјски разлог представља чињеница да је појам међународних службеника, и уопште идеја о независној администрацији какву данас познајемо, настала у директној претечи организације Уједињених нација⁸ - Друштву народа, а у УН су се развиле и добиле своју пуну афирмацију.

⁷Bastide, Suzanne, *Les Fonctionnaires internationaux*, Paris, 1931., p. 50. – превод цитата преузет из - Шуковић, Олга, *Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967. стр. 72.

⁸ Сличност УН и Друштва Народа огледа се у чињеници да је било предлога на конференцији у Сан Франциску да се Друштво народа само реформише, а да се не ствара нова организација.

Са друге стране, Конвенција о привилегијама и имунитетима УН (КИПУН) представља основу правног положаја не само службеника УН, већ и службеника свих релевантних међународних организација данас. Овај утицај се огледа како у директном позивању на одредбе КИПУН, тако и у индиректном утицају тог акта, кроз формулација идентичне или врло сличне оним у КИПУН.

Још један разлог за одређивање службеника УН као референтне тачке за анализу привилегија и имунитета свих међународних службеника, налази се у чињеници да УН представљају најзначајнију међународну организацију данас, која има највећи секретаријат са отприлике 43 000 запослених у њему.⁹ Анализом УН, истовремено директно приказујемо правни положај највеће групе међународних службеника у свету данас.

2. Појам администрације

Реч *администрација* потиче од латинске сложенице *ad-ministere*, што значи управљати, водити. Речи које деривирају директно из тог латинског глагола, користе се у многим језицима, па се тако у енглеском користи *administration*, у француском *administration*, у италијанском *amministrazione* у шпанском *la administración*, у немачком *die Administration*. Код нас се у истом значењу, као и у другим словенским језицима, користи израз управа - *управление* у руском, у чешком *správa*. Такође, и у наведеним словенским језицима, у истом значењу, или врло сличном, користи се и реч која води директно порекло од латинског *administere* па тако у руском имамо *администрация*, у чешком *administrative*, а код нас *администрација*. Из очигледне, ако не идентичности, онда велике сличности ових појмова,¹⁰ ми ћемо речи управа и администрација користити као синонине. Што се тиче самог значења управе, њеног матријалног и формалног значења, нећемо се освртати на њега, зато што је тема овог рада специфичан облик међународне администрације, персонификован у личности међународног службеника.

⁹ Secretary-General's report A/67/329

¹⁰ Јер како примећује то проф. Томић, сви ови називи имају различита главна и споредна значења, Зоран Р. Томић, Управно право – Систем, Четврто, дотерано издање, Јаво предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 38.

Морамо направити још једну термилошку дистинкцију, када је у питању међународно административно право, тј. међународно управно право. Неки домаћи аутори у међународном административном праву виде следећу дискрепанцу – „Међународно управно право такође се може сматрати делом посебног управног права. О појму међународног управног права постоје два гледишта. По првом, оно обухвата управноправне установе заједничке већем броју земаља. У том смислу, међународно управно право јавља се као део упоредног права. По другом гледишту, међународно управно право се састоји од управноправних односа са елементом иностраности. Такви управноправни односи јављају се, на пример, у области права држављанства, права странаца, права концесија. Само у овом другом смислу, међународно управно право представља део посебног управног права“.¹¹ Ипак, не спорећи ову дихотомију, када говоримо о међународном административном праву, ми ћемо за потребе овог рада, указивати на оно право које је створено пре свега у међународним организацијама, а за циљ има омогућавање функционисања тих организација, те би у том контексту, више одговарала некој од дефиниција *global administrative law*.¹² Дакле, међународно административно право, представља оно право које се бави правилима рада међународних организација, у најширем значењу.

2.1. Настанак администрације и њеног појма

Пре указивања на све аспекте односа међународне и државне администрације, поново је неопходно да дамо један кратки термилошки осврт. За потребе овог рада, када кажемо: државна администрација, не мислимо на владајући апарат у некој држави већ на управу, службенике једне државе уопште. Овде правимо разлику између политичког појма администрације и техничког. Политички појам администрације налазимо пре свега у енглеском говорном подручју и англо-саксонским правним системима. Тако на пример, у Сједињеним Америчким

¹¹Петровић, Милан, Прица, Милош, Посебно правно право са међународним управним правом, друго издање, Ниш, 2012., стр. 8.

¹² „These developments lead us to define global administrative law as comprising the mechanisms, principles, practices, and supporting social understandings that promote or otherwise affect the accountability of global administrative bodies, in particular by ensuring they meet adequate standards of transparency, participation, reasoned decision, and legality, and by providing effective review of the rules and decisions they make”. Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico; and Stewart, Richard B., "The Emergence of Global Administrative Law" (2005). New York, University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 17.P.17.

Државама – појам администрација подразумева да се мисли на председничку администрацију и означава владајући апарат у тој држави, оличен пре свега у лику председника и потпредседника, али и њихових непосредних и најближих политичких сарадника. Персонификација администрације у лику два водећа човека, огледа се и приликом означавања администрације, па се нпр. администрација актуелна у 2014. години назива „Обама-Бајден администрација”, али много чешће и само кроз личност председника државе, па сходно томе - Обамина администрација¹³ - што истовремено јасно говори о секундарној улози потпредседника у америчком правном систему. Наиме, када се помене *administration* - мисли се на све оне људе који су укључени у рад председника (његов кабинет), али и шире. Елена Кејган (*Elena Kagan*) творац је термина „Председничка административација” (*Presidential Administration*), који користи као референцу модерној административној држави и пре свега високом степену председничког учешћа у доношењу одлука државних агенција.¹⁴ Када говоримо о државној администрацији у овом раду, мислимо пре свега на управне органе у једној држави који омогућавају њено функционисање. Дакле, администрација, како у имену, тако и у функцијама, подразумева управљање. Ово је опште правило, и стога је потпуно без значаја да ли је у питању државна или међународна администрација.

Вебер дефинише бирократију као „средства за преношење акције заједнице у рационално уређену друштвену акцију“¹⁵ и јасно примећује једну од основних карактеристика администрације - неопходност њене бирократске природе.¹⁶ Бирократија у нашем језику има посебно пежоративно значење, поготово у колоквијалном говору, али она у суштини представља скуп људи, у једном хијерархијском устројству, на чијем челу је јасно надређен доносилац одлука. Ипак, основна вредност бирократије је – знање. Дакле, инхерентна ствар сваке здраве администрације јесте управо мерикратски елемент.

¹³ Yoder, Lowell D., Obama Administration's International Tax Proposals [comments] *International Tax Journal*, Vol. 35, Issue 4 (July-August 2009), pp. 3-4 или Nowak, Manfred, Obama Administration and Obligations under the Convention against Torture, *The [article] Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 20, Issue 1 (Spring 2011), pp. 33-66

¹⁴ Elena Kagan, *Presidential Administration*, *Harvard Law Review*, issue 114, 2245 (2001), p.2383-2384

¹⁵ Weber, Max, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated, edited and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, New York Oxford University Press 1946, p.228. “the means of carrying community action over into rationally ordered social action”

¹⁶ *Ibid.* 48.

Међународно административно право (*internationals Verwaltungsrecht*) је по неким ауторима први увео као појам Лоренц фон Стајн (*Lorenz von Stain*) 1866. године и описао га је као „скуп правних правила заснованих делимично на међународним изворима, а делимично на домаћим изворима, који има за предмет административну активност на међународном праву као целини“.¹⁷ На крају XIX века у домаћој литератури наилазимо на још једно значење појма међународна администрација. Тако, Глигорије Гершић наводи да се „под међународном администрацијом разуме она радња држава, коју оне врше као чланови међународне заједнице у границама обележеним међународним правом, а у циљу што свестранијег подмирења својих животних потреба и задатака“.¹⁸ Дакле, он у међународној администрацији види дипломате и остале органе који су задужени за односе са страним државама. Ово значење појма међународне администрације је потпуно легитимно, поготово у времену пре настанка међународних организација, али синтакса међународна администрација, у овом раду, неће носити то значење.

И док дилему постојања међународног права и питање да ли је међународно право уопште право, можемо сматрати потпуно превазиђеним у било ком озбиљном научном дискурсу, питање да ли постоји међународно административно право а следствено томе и међународна администрација као генусни појам, још увек може изазвати расправе и дилеме међу правницима.

Један од аргумената који се наводи у прилог тези да међународна администрација не постоји, актуелан поготово у првој половини XX века, јесте сама природа администрације. Управа је државног карактера. Из државе је настала, ту се развијала, и штавише, државна управа је појам настао управо због уске везе државе и управе. Ипак, ако постоји државна управа, зар није могуће да постоји управа и неке друге јединке? Потпуно се слажемо да је управа „државни феномен“ и да међународно право, у овој фази свог развоја, не може озбиљно претендовати да регулише државне административне послове. Штавише, нема никакве потребе да међународно право тежи тако чему. Ми овде не говоримо о међународном административном праву које тежи регулисањем скупа администрација више

¹⁷ Vogel, Klaus, “Administrative Law: International Aspects”, у R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law* (1992) 22, р. 23.

¹⁸ Гершић, Глигорије, *Данашње дипломатско и консуларно право*, Краљевска српска државна штампарија, 1898, стр.14-15.

држава, већ онеме које тежи регулисању рада администрација међународног карактера, попут оних у међународним организацијама.

За потребе овог рада, а на основу свега наведеног, када користимо појам међународна администрација, мислимо на администрацију међународних организација, или скуп истих, зависно од контекста, али никако централизованом или фиктивном систему управљања државним администрацијама. Дакле, под међународном администрацијом подразумевамо администрацију развијену пре свега у систему УН, на идејама и са особинама развијеним у теорији од стране Драмонда а у делима од стране Хамаршкјолда, прилагођену управо међународним организацијама XX и XXI века. У зависности да ли говоримо о управи једне организације или уопште о наведеном систему, појам међународне администрације биће општ или конкретизован.

Немогуће је управљати без управе.¹⁹ Ову чињеницу можемо узети као полазну основу, али и повезницу између државне и међународне администрације. Када су државе настале, појавила се потреба за људима који ће спроводити одлуке и на тај начин омогућити њено функционисање. Настанак управе уопште може да се прати још од доба Кинеских династија,²⁰ Римског царства, па чак и раније. Како указује Драган Милков, „може се рећи да управа постоји од оног тренутка када су створени први облици организованог људског друштва“.²¹ И свакако да ту има истине, тачније доследне логике. Наравно, не можемо у примитивним и друштвима ембрионалног карактера очекивати да пронађемо управу развијену као ону данас у САД или некој другој држави, али управа тих ентитета је развијена сразмерно функцијама које су им биле потребне за функционисање. Свака администрација, било унутрашња или међународна, мериократска или наследна, настала је не сама за себе, већ да би омогућила, или боље рећи прво олакшала, а касније и омогућила функционисање неког ентитета – државе, међународне организације на макро-нивоу, предузећа, органа на микро-нивоу. Исто тако, не постоји организациони облик коме управа није потребна – она се може разликовати

¹⁹Lengyel, Peter, “Some trends in international civil service”, *International Organization*, Vol 13., No.4, Autumn 1959., p. 520

²⁰^Λ ["China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China"](#). *History Today*. Приступљено 25 окотбра 2012.

²¹ Милков, Драган, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2013., стр 24.

по многим особинама, али је једна чињеница непромењива – она је неопходан услов да скуп елемената функционише као организација.

2.2. Однос међународне и државне администрације

Осврнули смо се укратко на начин настанка државне администрације, толико пута критиковане и често прегломазне, али без икакве сумње неопходне и од виталног значаја за функционисање, па тиме и опстанак државне организације.²² На врло сличан начин, уз појаву међународних организација, наста(ја)ла је међународна администрација, отелотворена у међународним службеницима. Истовремено, улога међународних службеника већ на први поглед осликава једну додатну димензију коју имају у односу на њихове „колеге” који су службеници у држави – у питању је међународни елемент. Рад у администрацији међународне организације, истовремено, подразумева, поред оних на први поглед очигледних, и многе друге изазове. Ти изазови могу бити правне, социолошке, психолошке или моралне природе, и захтевају од међународног службеника велику посвећеност, истрајност и интегритет. Ипак, неке разлике у положају тих категорија временом се смањују. Тако је једна од основних разлика између државних и међународних службеника у међуратном периоду била садржана у чињеница да државни службеник има политички надређену особу, чија је велика моћ праћена и сразмерно великом одговорности за рад администрације. И док државни службеник може таквом, формалном и фактичком ауторитету да се обрати када год затреба, (тадашњи) међународни службеник ту могућност није имао. У дугим временским интервалима између заседања и седница савета Друштва народа на пример, службеницима су биле „везане руке“, и морали су да чекају до следећег састанка како би наставили са својим ефективним радом. Чак и тада, на многа питања не би могли добити као одговор јасне смернице.²³ Те разлике су нестале временом, пре свега појавом УН. У систему УН администрација је попримила особину сталности и ниво организације коју није имала, не само у Друштву народа. Развојем система УН, државна и међународна администрација су се у још једном аспекту приближиле, а до данашњег

²² Још увек, сада на почетку XXI века и биће неопходна у догледној будућности. прим. аут.

²³ Phelan, E. J., “The New International Civil Service”, *Foreign Affairs*, Vol. 11, Issue 2 (January 1933), p.311-312.

дана се мултипликовао број аспеката у којима се испољава сличност међународне и државне администрације.

Иако су се бројне разлике између државних и међународних службеника временом изгубиле (пре свега као последица развоја администрације у оквиру система УН), разлике између међународних и државних службеника су и даље значајне, па се са разлогом и даље траже одговори на питање о природи ове две врсте администрација. Да ли уопште и постоји разлика у природи међународне администрације у односу на државну, једно је од основних питања међународног административног права.²⁴ Време настанка, начин функционисања, место функционисања, хијерархија, врста послова – у сваком од ових елеманата постоје значајне разлике између државне и међународне администрације, па је можемо разумети зашто аутори, поготово они са почетка XX века, нису сматрали да администрација која је настала у оквиру тадашних комисија, института и других претеча међународних организација, има исте корене, исту природу као државна администрација. Ипак, данас, чињеница да су се државни службеници појавили много раније него њихове колеге у међународним организацијама, или нека друга разлика, која се испољава на први поглед, не сме да нас завара. Настанак међународне администрације, а самим тим и међународних службеника, уско је повезан, тачније непосредно произилази из исте оне потребе која је проузроковала појаву државне управе - потребе за управљањем. Паралела се може повући и са неким природним наукама. Као што је случај и у биологији, прво се појавила функција а затим је настао орган који би ту функцију извршио.²⁵ Акцесорност обе врсте администрације такође нам указује на идентичност њихове природе. И једна и друга врста администрације постоје само како би омогућиле функционисање ентитета у оквиру кога су настале – дакле међународне организације, односно државе. Службеници имају задатак да омогуће функционисање међународних организација, на сличан начин на који то раде државни службеници. У држави је неопходан административни апарат који ће одговорити потребама живота сваког грађанина појединачно и свих њих заједно, да би држава функционисала. Слична је

²⁴ Weller, Partick, Xu, Yi-Chong, *The Governance of World Trade: International Civil Servants and the GATT/WTO*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA., 2004, стр.21.

²⁵Ibid. 45

улога административног апарата и у међународним односима, само што је у том случају присутан и међународни елемент. Тај елемент „међународности” доноси многе особености у спецификуму услова под којима међународни службеници врше, обављају своју службу, али не мења се суштина, односно основне карактеристике службовања, чија природа је иста као служба државних службеника. Службеници који делују у међународним оквирима стога се називају међународним службеницима, а они који раде у држави - државним. Место и окружење у којим раде, не мења природу њиховог посла, већ је само специфично детерминише у појединим сегментима и/или ситуацијама.

И док им не мења природу, та особина „међународности” их чини у много чему другачијим у односу на њихове колеге из државне администрације. Елемент међународности је основна *differentia specifica* међународних и државних службеника. Из њега произилазе и многе друге разлике, које надмашују оне у називу и простору деловања. Он са собом носи толико велики степен квалитативне различитости међународних службеника, не само у односу на државне службенике, већ у односу на било који субјекат или објекат међународног права до данас, да је Лангрод описао међународне службенике као „нову људску категорију”.²⁶ Али, шта је подразумевао Лангрод под тиме? Оваква категоризација доноси много више него један наизглед револуционарни поглед, а по многима и претеривање. Бити међународни службеник, у оном смислу у коме је то замислио Драмонд, а спровео у дело Хамаршкјолд, управо подразумева посебан положај у друштву, и то глобалном друштву службеника. Они се морају издићи изнад свих оних утицаја који их могу омести у вршењу своје улоге, а то је веома тежак задатак.

Модерна међународна администрација, ова са почетка XXI века, није кохерентна, нити постоји једна организација која је задужена за функционисање међународних администрација. Свака организација има своју међународну администрацију, само себи својствену у оној мери у којој је и односна међународна организација независна у односу на било коју другу.

²⁶Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963., p.24.

Ипак, окружење у коме делују међународни службеници и правни оквири у којима се крећу су се значајно променили од њиховог настанка. По својој природи, а за разлику од државних службеника који делују у оквиру једног права, међународни службеници делују ван свих националних правних система. Првобитно је постојала велика разлика између међународних и државних службеника. Државни службеници су деловали у оквиру једне, своје државе и спроводили право те државе. Међународни службеници у раним фазама свога настанка, нису имали ниједно конкретно право које би примењивали.²⁷ Са једне стране, међународни службеници по својој природи не могу примењивати право једне државе, а са друге, у то време право међународних организација је било у ембрионалној фази свог настанка, па осим статута прилично општег карактера, нису имали много докумената на које би се ослонили.²⁸ Ипак, настанком УН и ступањем на снаге Конвенције о привилегијама и имунитетима УН, дошло до значајне унификације правила, пре свега о привилегијама и имунитетима међународних службеника.

Сличност међународне и државне или било које друге администрације јесте велика, а произилази из чињеница да су све администрације исте природе. Велика је управо зато што је природа свих облика администрација индентична – функционална. Поменућемо само неколико примера, преко којих ћемо конкретизовати ову сличност.

Временом, као што смо указали, разлике између државних и међународних службеника које су постојале приликом појаве међународних службеника нестају. Ово је последица пре свега развоја међународне организације у којој функционишу међународни службеници. Повећавањем активности међународне организације, у квантитативном и квалитативном смислу, појављује се потреба за детаљнијим регулисањем многих правила и начина рада међународних службеника, а са циљем бољег функционисања међународне организације. Идентична природа, која упркос неоспорним елементима разлике одликује обе врсте службеника, а пре свега функционални карактер службовања, доводе до тога да се развој положаја и оквира рада међународних службеника у све већој мери подудара са државним

²⁷ Phelan, E. J. The New International Civil Service, Foreign Affairs, Vol. 11, Issue 2 (January 1933), p. 310

²⁸ Ibid.

службеницима, и доводи до истих резултата. Ово није последица имитирања, иако искуства државних службеника свакако није на одмет користити, већ исте природе службеника – и једни и други постоје да би омогућили најлакше могуће функционисање организама у коме, односно за који делују. Наравно, ни у једном тренутку не заборављамо многе разлике које произилазе из чињенице да једни делују у међународној организацији а други у држави, али ако погледамо изнутра, и држава и међународна организација су правне творевине, па обе – и државе и међународне организације морају имати људе који ће управљати њима и омогућити функционисање сложене и мултифункционалне државне/међународне творевине у стварном животу.

Разлике између међународних и државних службеника, барем оне функционалног карактера, нестајале су постепено развојем међународне администрације. Један од примера тог процеса јесте улога шефа администрације.²⁹ У време Друштва народа, државни службеника је радио у хијерархијском систему, у коме је његово место било јасно одређено, као и место његових надређених и подређених. Службеници Друштва народа у почетку нису били ни јасно дефинисани, па се није тачно знао ни круг људи који чине ту категорију, па самим тим није било могуће устројити њихово поуздано и систематизовано хијерархијско позиционирање. Улога шефа администрације јесте од круцијалног значаја за рад сваке администрације, а у данашњем свету међународних организација, та јасна хијерархијска поставка је присутна у свим међународним администрацијама. Управа, као таква, почива на снажном и стабилном руководству, које са врховне позиције коју има може да сагледа ширу слику и омогући организационо правилно и ефикасно функционисање администрацији. Са наведеног, а због већ поменутог деловања међународне администрације у свету међународних односа између држава, улога шефа међународне администрације је можда још захтевнија од улоге његовог пандана у државној администрацији на националном нивоу.

²⁹ Ibid.

Неки аутори истичу конфликт лојалности као још једну у серији круцијалних разлика између међународних и државних службеника.³⁰ Појам и проблем међународне лојалности и сукоба лојалности међународних службеника обрадићемо на одговарајућем месту у овом раду. Овде ћемо се само осврнути на овако дефинисану тврдњу коментаром да се не може доследно аргументовати да постоји сукоб лојалности, већ евентуално претпоставити могуће постојање тензије између њихових обавеза као међународних службеника и утицаја, посредног или непосредног, државе чији су држављани, а који могућ „притисак” немају, на нивоу претпоставке, државни службеници.

Овај однос је међутим, и код државног службеника, такође пун специфичне тензије, баш као и претходно анализиран однос међународног службеника и његове матичне државе. Разлог за то лежи – у природи државе као творевини. Држава је једна аутохона, интровентна творевина, којој је сувереност најважнија вредност и њено очување, али и јачање, стална тежња. То је и логично – без суверености, држава не постоји. Управо зато, државни службеници који су окренути унутрашњим питањима, чак и онда када обављају послове/службују у домену државне спољне политике, своје државно службовање посматрају кроз призму унутрашњег погледа на своју државу. У тој једној призми сагледана стварност, све оно што није под очигледном и непосредно директном контролом државе, за њих по правилу представља претњу њеној суверености и самим тим не треба таквом догађају веровати. Управо када сагледамо такав однос, добијамо и одговор зашто су се представници многих држава жестоко противили стварању међународне администрације. У томе светлу јасно можемо видети и да је страх од стварања „нове групације коју је немогуће контролисати“ стајао иза отпора да се неке изван државе повери доношење одлука, а да се свака таква одлука међународног ауторитета доживи као отимање дела суштинског суверенитета. Тај отпор је свеprisутан и данас, само што се у највећем броју ситуација испољава на прикривен начин, па је и мање видљив.

³⁰ Nedergaard, Peter, European Union Administration: Legitimacy and Efficiency. Martinus Nijhoff Publishers 2007., p.14.

Други део
Историјски осврт

1. Предуслови за настанак међународне администрације

Од које год дефиниције међународних службеника да пођемо, јасно је да је основна одлика међународног службеника чињеница да је запослен у међународној организацији. Са наведеног је јасан предуслов за појаву међународних службеника, оснивање међународних организација. Свакако да су неки облици међународне администрације постојали и пре појаве међународних организација, али ипак, као и те претече међународних организација у оквиру којих су функционисале и те администрације су биле недовршене, или боље рећи у настајању. Не желимо, нити има потребе да прикажемо целокупан ток развоја међународних организација. Нас занима искључиво онај аспект тог развоја у коме се могу видети обриси настанка међународне администрације и међународних службеника као њеног носиоца.

У циљу потпунијег разумевања појма међународних службеника, неопходно је указати на факторе који су условили и омогућили настанак међународних организација, па следствено били предуслови за стварање међународне администрације. Како би настала међународна администрација у међународној организацији, неопходно је било да се испуне услови засновани нарочито на следећим достигнућима и постулатима:

Идеја глобалног мира, постоји још од Платона, римских филозофа, па све до данашњих дана. Штавише, она је неизоставни део иманентан свакој цивилизацијској епохи, али њена снага је била превише мала, па дуго идеја мира није доминантно утицала на политички живот неког друштва или државе, а поготово не региона или континента. Таква ситуација је била све до средине XVII века. Тај период бележи покрете и активности који су потврђивали да се идеја глобалног мира усваја на практичном плану, а не само на теоријском пољу. Први видљив пробој и верификација значаја те идеје остварени су Вестфалским миром. Тај споразум је био значајан јер је то први глобални мир, верификован једним међународним уговором (идеја глобалног мира, на простору тадашње спознаје глобалног, дакле на простору Европе). Ретко који датум или догађај се уопште и доживљава као прекретница у развоју међународног права, а да у исто време представља и прекретницу у међународним односима, као што је то потписивање Вестфалског споразума 1684. године. Ипак, сагледавање ширег контекста тог догађаја је такође веома важно, јер је

временом тај, без икакве дилеме значајан датум, попримио романтизиране обресе, кроз приказивање борбе хегемонистичких хазбурговаца и држава у борби за своју независност, попут Шведске, Данске, итд. Иако би овако постављен дискурс догађаја био врло практичан и политички употребљив, постоје озбиљна размишљања која доводе у сумњу многе детаље тог митологизованог виђења.³¹ Истовремено, и поред неких неоспорних претеривања у инсистирањима на револуционарном карактеру овог догађаја, сматрамо да је он, уз још неколико социјално - политичких дешавања, био фактор са истински значајним утицајем на почетак развоја међународних организација. Тако је и у Вестфалском миру, у члану 123. прокламовано: „Чињеница је да ће закључени мир остати на снази и да ће све стране у овом договору бити обавезне да бране и штите све и сваки члан овог Мира против било кога, без обзира на религију; и ако се деси да било која одредба буде прекршена, нападнути ће пре сваке акције непријатељства према нападачу, предочити случај пријатељској организацији, или ће покушати да га реши уобичајним мерама спровођења правде“.³² Идеал унивезалног мира је прокламован и у преамбули и првом члану овог уговора,³³ а та идеја се протеже надаље кроз цео текст. Идеал мира, први пут прихваћен на једном глобалном нивоу тога времена, јесте оно што издваја Вестфалски мир од свих претходних догађаја са сличним конкретним ефектом окончања ратних сукоба. И коначно, овде сагледавамо да су изричито успостављени темељи егалитарног система, без разлика између вера, католика или протестаната.³⁴

У исто време, у многим научним делима, пре свих у *De jure belli ac pacis* аутора Хуга Гроцијуса, идеји мира се даје значај императива. Значај овог дела уздигнут је на највиши пијадестал међу међународним правницима, и често се користи да означи прекретницу у развоју, односно да обележи моменат у ком настаје

³¹ Види Osiander, Andreas, Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth, International Organization, Vol. 55, No. 2 (Spring, 2001), pp. 251-281, као и Stephen Krasner, Westphalia and All That, Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change, edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane, 235-64. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

³² That nevertheless the concluded Peace shall remain in force, and all Partys in this Transaction shall be oblig'd to defend and protect all and every Article of this Peace against any one, without distinction of Religion; and if it happens any point shall be violated, the Offended shall before all things exhort the Offender not to come to any Hostility, submitting the Cause to a friendly Composition, or the ordinary Proceedings of Justice“., Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Leo Gross, Peace of Westphalia, 1648-1948, American Journal of International Law, Issue 42, No2, 20(1948), p.22.

модерно међународно право. Често су се износили аргументи да је управо Хуго Гроцијус прилагодио старо природно право на начин да је попунио празнину насталу нестанком врховне власти Владара и Папе“.³⁵ Ипак, нећемо се задржавати на општем значају Хуга Гроцијуса и његових радова на развој међународног права, иако је тај значај несумњиво велики. Конкретизоваћемо наш осврт на онај део Гроцијусових ставова који су значајно допринели установљењу институције међународних службеника – то су његова разматрања једнакости као императивног начела, а истовремено и корена пацифистичког погледа на свет који је омогућио настанак организација глобалног карактера са светским миром као основном тежњом у оквиру којих су настали међународни службеници.

Поред уважених радова Гроцијуса, нужно је указати на допринос још неколико филозофа чији радови су неоправдано остали у сенци великог холандског интернационалисте, иако је и њихов значај за јачање идеје глобалног мира био изузетно велики. Њихове пацифистичке идеје чине стварни допринос схватању да је мир једино природно и цивилизацијски прихватљиво окружење, па зато подсећамо на Алберика Гентилиса, на Франсоа Суареза, или рецимо на најстаријег од свих пре-гроцијанаца, али можда и најнапреднијег по свом хуманистичком приступу – на Франциска де Виторију.

Са друге стране, у најмању руку у мери у којој су заступане идеје мира, и бројни и гласни су били заступници идеје о оправданости и, штавише, неопходности и моралности рата. Навешћемо само Прудона, оца анархизма, који се посебно истицао величањем моралности рата, те каже да рат „јача морал, врши се препород народа, државе се уравнотежују, напредак се наставља, правда утврђује сву моћ, слобода налази своје гаранције“.³⁶ Рат је, сходно томе, дуго сматран као један од начина за решење спора, и то не само као прихватљив, већ и онај који је потпуно легитиман. Штавише, у не тако давним временима, рат је био основни и примарни начин решавања сукоба између држава. Људи су у то време веровали у снагу рата на једном непосредном, директном нивоу. Веровали су да ће уласком у рат победити

³⁵ P.H. Winfield, *The Foundations and the Future of International Law*, 1941. Стр.20.

³⁶ Proudhon, *Les Soirees des Saint – Petersburg*, Lyon, 1842, t. II, p.26. u Михаило Илић, Општа разматрања о Друштву народа и његовом праву : докторска теза, [превео с француског Божидар С. Марковић ; предговор написао Момир Милојевић], Правни факултет, Београд, 1996. Стр 102.

ако су у праву, без обзира на своју слабост с једне, и снагу и надмоћност противника. Легенде настале на тим веровањима али и као последице истих су многобројне. Тако имамо приче о Давиду и Голијату, спартанске легенде и тд. У данашњем свету, рат губи сваку легитимност.³⁷ Рат не може бити решење, зато што „рат није у стању да установи право“.³⁸ Једноставно, рат као начин решавања сукоба је прегазило време. У теорији то је недвосмислено. Али, колико ће времена проћи да се то оствари и у пракси велико је питање, а одговор може бити само неодређен – када човек као врста довољно еволуира. Међутим, револуционарни потези групе људи, могу убрзати тај пут или га барем учинити лакшим. У моменту када је друштво довољно сазрело да увиди излишност рата, тачније важности његовог одсуства као предуслова за развој држава, направљен је први корак ка стварању међународних организација, као основног и најважнијег вида институционализоване сарадње држава, која сарадња полази од залагање за тежњу ка глобалном миру.

Развој међународног права јесте процес неодвојиво повезан, подржан и условљен управо међународним односима за које се залаже идеја мира. Неки аутори иду дотле да кажу да је „мир свакако кључна преокупација и међународног права и теорије и праксе међународних односа“.³⁹ За мир се свакако може рећи да је крајњи циљ међународног права, и највећи напори управљени су управо према том циљу. Међународно право, као оруђе за регулисање међународних односа али и достизања мира, представља *conditio sine qua non* стварања међународних организација. Већ поменути Вестфалски споразум из 1648. године донео је многе промене у на пољу међународних односа од којих су многе преувеличане, митеологизирание па чак и потпуно погрешно интерпретиране,⁴⁰ али се то не може рећи за утицај на међународно право. Подсећамо, нимало случајно, да је неких четврт века раније, Хуго Гроцијус је у делу *De Iure belli ac pacis*, које се и данас сматра за прекретницу

³⁷ Како то лепо каже Михаило Илић као одговор на Прудонову констатацију да рат иза себе има чињеницу – трајање од шест хиљада година, да постоји једна друга чињеница – еволуција.

³⁸ Ibid, 113.

³⁹ Ракић, Бранко, Остваривање мира преко међународног организовања и интегрисања држава, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009., стр. 9.

⁴⁰ Видети детаљније у Weiss, T.G., International Bureaucracy: the myth and reality of the international civil service, International Affairs(Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 58, No.2 (Spring, 1982)pp. 287-300

у развоју међународног права, успоставио теоријске смернице за касније правце којима се међународно право кретало.

Идеја равноправности представља још једну идеју важну за настанак Друштва народа, и њен развој се логично и нужно повезује са развојем идеје пацифизма. Глобално посматрање света, а не посматрање истог кроз европску визуру, представља још један елемент неопходан за препознавање равноправности као нужне претпоставке за међународну сарадњу. Тек када се развила сарадња између држава на принципима равноправности, успостављен је и круцијални процес у коме је могуће стварно повезивање свих предходно наведених елемената. Сарадња између држава је довела до развоја међународног права, до равноправног погледа једних на друге, и на крају до развоја поверења и искрене жеље да се сукоби, бар између оних који сарађују, у будућности избегну. Изолационизам наметнут страхом од непознатог, који на микро плану људских односа доводи до најискривљенијих погледа на стварност, на исти начин је деловао и на међународне односе кроз историју, а процеси сарадње на принципима равноправности ту слику објективизују.

Развој сарадње између држава, како смо већ указали, представља неопходан елемент развоја међународне заједнице, а сарадња је зачета под диктатом економских мотива. Сарадњу препознајемо као видљив процес појавом индустријске револуције. Пре свега у периоду Унија, дакле почетком XX века, људи су се, што кроз међу-државне, а што кроз невладине организације, удруживали како би поспешили рад својих предузећа и повећали профите. Економски елемент се довољно развио и препознао се као одлучујући интерес државе за међународну сарадњу, а не као супротстављен интересима државног суверенитета, онда када је цена коштања рата постала много већа од бенефита сарадње између држава. На тим основама је настала и Европска унија.

Рат је иницијална каписла за развој свих елемената напред наведених као скуп повезаних предуслова за настанак међународних организација и међународних службеника какве данас имамо. Сви ти елементи имају идеју мира у себи, а рат је иницијална каписла која је учинила да се и сама идеја глобалног мира сагледа као нужно окружење у коме се проблеми решавају. У том смислу, како само узрочнопоследичне везе могу да изгледају нелогичне, ни међународно право у овом

облику у којем га данас изучавамо, ни међународне организације ни међународна администрација не би постојале да није било рата, некада легитимног средства уређења међународних односа. У том контексту посматрано, можемо рећи да је Вестфалски мир, као директна последица Тридесетогодишњег рата, да је конгрес у Утрехту, веома значајан за историју западне Европе, био последица Рата за шпанско наслеђе, да је након Наполеонових крвавих ратова одржан Бечки конгрес 1814-1815, а да је Кримски рат иницирао Париски конгрес 1856. године. Историја се поновила и када је Друштво народа у питању. Опет је рат на одређени начин навео да се напредне идеје о својој маргинализацији промовише у пракси, али нажалост само три деценије касније, опет надвладао пацифистичке тежње. И после Другог светског рата, опет је дошло до додатног напретка – рат је као начин решавања спора потпуно стављен ван права. Из ове кратке ретпроспективе можемо закључити да ако *historiae magistra vitae est*, људи су свакако јако лоши ђаци, или боље рећи, вечити понављачи. Такође, очигледно је да су кроз историју велики цивилизацијски кораци и успеси, били непобитно условљени крвавим ратовима. Чини се да људи једино цене мир, када им је рат у свежем сећању. Управо зато је витална улога међународних организација и међународних службеника као елемента сталности тих организација, да раде на подсећању колико је мир важан и драгоцен, али и колико је у исто време крхак.

1.1. Стари век

Пре институционализације међународне сарадње у XIX веку, не можемо говорити о међународним службеницима, већ само о лицима које имају неке њихове карактеристике. Поред тога, за потпуно разумевање међународних службеника, морамо да испратимо стварање предуслова за настанак међународних организација, односно за стварање међународне администрације. Како би настала међународна администрација у међународној организацији, неопходно је било да се испуне многи услови, али основни је управо настанак организације на међународном плану, којој ће администрација бити неопходна.

Уз изузетке трговинских споразума и одбрамбених савеза појединих народа, у Старом веку не можемо уочити значајније облике међународне сарадње, а поготово

облике међународног удруживања на било којој основи, осим савезништва/заједништва за потребе ратовања. Идеја мира, као основни предуслов за било коју врсту међународне сарадње, у Старом веку постоји тек у назнакама. Тачније, постоје само теоријски и филозофски корени пацифизма. У овом периоду се по први пут могу уочити глобалистичке тежње попут, рецимо, тежњи Римског царства, које су видљиво и примарно покушане да се остваре војним средствима. Овај период одликује поистовећивање глобалног друштва са стварањем мега државе која би освојила цео свет. Рат је посматран као потпуно легитимно оружје у рукама освајача. Антички народи су имали, као што каже г. Депање: „две линије понашања подједнако супротне успостављењу сталног међународног права: или сурову изолацију, или пак превласт над другим државама; у једном случају као и у другом, једини међународни однос је рат“.⁴¹ Иако је на глобалном плану било немогуће функционисати без примене силе, јер би свака држава искористила први знак слабости своје потенцијалне „жртве“, али и тренутног „партнера“, како би га освојила, на микро плану можемо наћи неке случајеве сарадње ентитета на заједничком циљу. Оно што неке случајеве издваја од других пактова за одбрану и напад, јесте пре свега назначење идеје о могућности мирног решавања сукоба, који приступ представља основ и *conditio sine qua non* како међународне организације, тако и међународних односа уопште. У неким од таквих пактова се могу наћи обавезе чланова да ће своје несугласице изнети пред Савет савеза.⁴² Штавише, у овом примеру су видљиви, иако на нивоу трагова, напори да се регулише наоружавање, а кроз чињеницу да је Савет могао да пропише које оружје сме да се користи,⁴³ како би штета од сукоба била што мања.⁴⁴

Када се вратимо истраживању претеча међународних службеника зачетих у неким од закључиваних пактова и савеза, уочићемо да су Амфиктионијски савези најбољи пример за илустрацију повољног стицаја околности у којима се могла зачети врста „службовања“, из ког је настало међународно службовање у данашњем смислу те речи.

⁴¹ Михаило Илић, Општа разматрања о Друштву народа и његовом праву, Правни факултет, 1996. стр 58.

⁴² Kathleen E. Innes, “The Story of the League of Nations”, The Hogarth Press, 1930. стр. 8.

⁴³ Односно, које не сме да се користи, прим. аут.

⁴⁴ Ibid.

Амфиктионијски (старогрчки: *ἀμφικτιονία*) савези, представљају врсту удруживања којој су грчка племена приступала ради заштите неког заједничког интереса, са присутном израженом религијском цртом, као битном везивном потком удруживања. Најзначајнији од ових савеза, бар из угла међународних службеника, јесте Делфски или Велики амфиктионски савез. Он је био састављен од племена која су се клањала истим боговима, па су желела да заштите храмове посвећене тим божанствима. Ови савези представљају „ране организоване напоре за усмерене ка међународној сарадњи“.⁴⁵ Од посебног значаја су савети ових лига, који су се нередовно састајали више од две стотине година, како би доносили одлуке око унапређења заштите храмова, али и како би регулисали међусобне односе.⁴⁶ Иако директне потврде нема, можемо основано претпоставити да су се за двеста година одржавања састанака са гласањима, у одређеним периодима, именовала/постављала одређена лица, па макар то били и неки од учесника, како би водили рачуна да се одржи ред на састанцима.⁴⁷ Такође, смислено је да су се многе ствари са једног на други састанак преносиле, и да су та лица по природи ствари постала неко од кога се очекивало да те послове врши на одређен, релативно континуиран начин. Више од два миленијума касније, кад су се предуслови, попут развоја међународног права и међународних односа, догодили, управо су кроз сличне процесе тако и настале претече данашњих службеника.

1.2. Средњи век

У Средњем веку, први пут долази до видљивог интензивирања међудржавне сарадње, пре свега регионалне. Један од првих примера сталних трговачких путева, јесте Средоземно море, чији пловни путеви су у X и XI веку најнепосредније подстакли развој међународне сарадње.⁴⁸ Једна од најпознатијих врста повезивања, подстакнутих пре свега економским мотивима, свакако су Ханзеатски савези (од доње-немачког: *Hanse, Dudesch, Hanse*, што значи група, од латинског: *Hansa*

⁴⁵ Gould, Wesley, *An Introduction to International Law*, Harper & Brothers Publishers, New York, 1957, p. 32

⁴⁶ Mangone, Gerard, *A Short History of International Organization*, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1954. P. 18.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Церовић, В, Драгомир, *Међународно право у средњем веку*“, Београд, 1941, стр 24.

или *Liga Hanseatica*), или како се често једноставно назива Ханза. Таква су удружења су постојала од XII до XVII века, а настајала су између трговачких гилди, са циљем заједничке заштите и заштите заједничких економских интереса.⁴⁹ Овакав савез је пре свега економског карактера, па су у његовом настанку и развоју пре може се видети претеча трговинско-економских унија из деветнаестог века, него елементи међународних организација са администрирањем од стране лица са карактеристикама/овлашћењима/положајем међународног службеника. Оно што у функционисању Ханзе може бити занимљиво за нашу тему, јесте посебан статус чланова, који можемо донекле повезати са каснијим кристалисањем правила међународне администрације. Ипак, све ове опсервације своде се пре свега на повезивање у неком ширем историјском контексту, јер се све то XIX века нису створили услови за постојање било ког облика управљања који би имао карактер регионалне међународне администрације.

1.2.1. Католичка црква

У овој организацији, која свој процват доживљава управо у средњем веку, можемо уочити неке сличности са данашњим међународним организацијама, а у положају њених чланова неке елементе које се препознају у статусу међународних службеника. У питању је средњовековна католичка црква, у чијем се устројству и функционисању могу идентификовати постулати на којима се образује међународна организација. С друге стране, ако се пажљиво анализира положај свештенства, како у самој католичкој цркви, тако и у њеној изворној црквеној организацији, хришћанској цркви из времена Римске републике, тачније пре Велике шизме 1095. године, уочићемо сегменте који воде ка уочавању принципа на којима су, вековима касније, уређиван положај међународних службеника до данас.

У „световним“ дешавањима кроз векове уназад не можемо препознати директне претече међународних службеника, већ само неке њихове корене, али организација и управљање католичком црквом засновани су на начелима и правилима који садрже изненађујуће пуно елемента међународне администрације. То је видљиво како у јасном елементу међународности и хијерархијском устројству са једним врховним

⁴⁹ Operation of the Hanseatic League in England , The Proceedings of the Seventh Annual Conference: Thursday, 14 August, 1879, 7 Ass'n Reform & Codification L. Nations Rep. Conf. 149 (1879)p.159.

поглаваром на челу, тако и у правилима о регрутовању запослених, правила напредовања у служби, као и у постојању одвојених црквених судова. У организацији и функционисању католичке цркве препознају се и неки други елементи, карактеристични за администрацију генерално као појаву. Најбољи пример за савремена правила администрације, као што је нпр. обавеза плаћање такси и/или основ за изузеће од истих, је садржан на врло препознатљивом нивоу већ у процедурама средњевековне католичке цркве.⁵⁰ Набројане сличности које нудимо на могуће разматрање су искључиво функционалног карактера и имају за циљ да прикажу пре свега да међународна администрација није креација која је настала „ни из чега“ и као производ нечије маште већ да њени, пре свега идеолошки и функционални корени постоје још много раније, те да су постојале организације чије су процедуре имале многе особине поменутих административних апарата.

Невидљив на први поглед, елемент сличности католичке цркве и међународне организације, лежи у тежњи ка универзалности, односно достизању прокламованих универзалних циљева. И једна и друга организација себе виде као глобалну организацију. Самим тим, принципи рада који произилазе из таквог поимања, доводе до неких сличних организационих решења. То им и сама имена имплицирају – католичка црква је изведеница из грчке речи *καθολικός* што значи универзалан. У члану 1 тачка 2 Повеље УН, истиче се тежња ка универзалном миру, а УН се промовише као оруђе у његовом стварању. Пре осврта на још неколико елемената заједничких пре свега за УН и католичку цркву средњег века, морамо истаћи да су, као и већ набројане, и то сличности чисто функционално-организационе природе. Напомињемо да постоје многи сегменти и организаације и функционисања ове две организације, који их због различитог карактера, временске дистанце и многих других суштинских разлика удаљавају, али те разлике нису у спектру интересовања, нити у функцији расветљавања теме овог рада.

Католичка црква је увек, без изузетка и одлучно, тежила да задржи кључан утицај на избор свог свештенства. Избор свештенства католичке цркве, прошао је кроз неколико периода. Што је црква била јача, то је она била самосталнија у избору

⁵⁰Burns, Delisle C., "International Administration", British Yearbook of International Law, Vol. 54, 1926, p. 57

свештенства. Владари су, са друге стране, увек тежили да повећају свој утицај на ту процедуру. Како је богатство цркве расло, тако је и била већа жеља обичних људи да кроз организацију католичке цркве ступе „у службу“ Бога, али и настојања световних владара да утичу на њихов избор. Оно што посебно желимо да истакнемо јесте однос Папе и свештенства после реформи спроведених од стране Папе Иносента VIII, који је 1492. године променио устаљену праксу. Од те године се свештеници на верност заклињу директно Папи, а не својим надбискупима. Такође, од тог времена неопходан је Папин пристанак, односно одобрење приликом именовања бискупа на функцију.⁵¹ Ова чињеница посебно добија на значају, имајући у виду да је кроз целу историју католичке цркве положај и утицај световне власти био јак. Ипак, чак и у времену великог утицаја, као нпр. у шеснаестом веку, владари су могли да именују бискупе, али је ипак био неопходан пристанак Папе.

1.2.1.1. Водећа личност

Можда најочигледнија сличност, између данашњих Уједињених нација и католичке цркве, односно између службеника тих организација, лежи у водећим личностима. Тако, и Генерални секретар је поред тога што је на челу УН и личност са посебном – „специфичном“ тежином у међународним односима. Он може да укаже на одређена кршења међународног права, али и да значајно помогне као медијатор у решавању сукоба, када наступа у индивидуалном капацитету са ауторитетом који црпи из своје функције. Скоро идентична улога може се видети и код обима и природе овлашћења средњевековних папа.

стицај административних и политичких улога налазимо и у личности папе и у личности Генералног секретара УН. Обојица постављају своје службенике и у административном смислу налазе се на челу својих организација. Такође, имају могућност да иницирају промене у самој организацији, као што су то чинили многи, како генерални секретари тако и папе, кроз векове.

⁵¹ Ibid.

1.2.1.2. Одвојене судске инстанце

Католичка црква је одувек имала своје, одвојене судске инстанце, које су служиле пре свега за решавање спиритуалних питања. У том домену, ексклузивну јурисдикцију имали су црквени судови (*Judiciis ecclesiasticis*, лат.). Црквени судови су добили ове привилегије и своју јурисдикцију још у време Римске империје, када су те привилегије потврдили и римски императори.⁵² О питању црквене јурисдикције, изјаснио се и амерички Врховни суд још крајем деветнаестог века.⁵³ Такође, у средњовековној Енглеској, еклесијастички судови функционисали су независно од *common law* система.⁵⁴

Као што су спиритуална питања остајала у домену хришћанске цркве у Риму, а касније и у домену Католичке цркве, по том истом принципу функционишу и административни трибунали данашњих међународних организација, а међу њима *primus inter pares*, Административни трибунал УН. Када су у питању радни спорови у међународним организацијама, за њих су задужени судске инстанце тих организације, а никако државни судови.

1.2.1.3. Имуитет од националне службе

Према Конвенцији о привилегијама и имунитетима УН, у члану V, одсек 18, тачка ц) прокламовано је да ће службеници УН бити ослобођени обавеза које се односе на националну службу. Ово се односи пре свега на војну службу у држави чији су држављани, али и на њене алтернативе. Наиме, у многим државама, па и код нас, постоји или је постојала могућност замене служења војног рока под оружјем са служењем војног рока без оружја. Цивилна војна служба се односи на рад у „[...] државним органима, организацијама, установама, јединицама [...]“.⁵⁵

У време хришћанских римских императора, постојао је један спектар обавеза које су наметане грађанима. Оне су се звале *corteés* и подразумевале су обично рад на

⁵²Cod. Theod., de religione (XVI, 2), an. 399; VII, De episcop. audientiâ, C. (I, 4), Gosselin, M, The Power of the Pope During the Middle Ages, London, C. Dolman, 61, New Bond Street, 1853 P.120.

⁵³ Видети више у Innes, Alex Taylor, The Supreme Court of the United States on Ecclesiastical Jurisdiction, Journal of Jurisprudence, Vol. 16, Issue 187 (1872), pp. 337-392.

⁵⁴ Millon, David, Ecclesiastical Jurisdiction in Medieval England, University of Illinois Law Review, Vol. 1984, Issue 3 (1984), pp. 621-638

⁵⁵ Закон о цивилној служби („Сл. Гласник РС”, број. 88/09)

поправљању путева или рад у тадашњим поштама и сл.⁵⁶ Свештенство хришћанске цркве у Риму било је изузето од ових обавеза.

1.2.1.4. Процесни имунитет

О процесном имунитету међународних службеника, говорићемо опширно у овом раду. Овде само помињемо да је, одмах по настанку хришћанске цркве, посебан статус црквеног свештенства често осим духовног, захватао и световне аспекте живота, па су тако, још од времена Јустинијана, неки редови свештвенства били изузети од јурисдикције световних судова, чак и у кривично-правним случајевима. Тако је Јустинијан епископима дао апсолутни кривични имунитет. Такође, и у Француској тог времена, њен владар Карло Велики - *Charlemagne*, (франачки краљ у периоду од 768-814)⁵⁷ је, по неким изворима, проширио судски имунитет на целокупно свештенство.⁵⁸ Посебан статус свештвенства, тачније њихов имунитет пред световним судовима, простирао се кроз цео средњи век, па је долазило до апсурда, као рецимо у Енглеској за време владавине Хенрија II у XII веку, када су свештеници били изузети од јурисдикције краљевог суда, а иронија је била у томе да је тада скоро сваки шести грађанин Енглеске био свештеник.⁵⁹ Такође, када говори о неприкосновености, Гентилис је мишљења да она постоји само тамо где је амбасадор акредитован, али да ипак свуда са амбасадорима треба поступати са куртоазијом као са мисионарима мира. Црквени легати пак уживају свуда неприкосновеност када иду, на пример, на неки сабор.⁶⁰ Наведени имунитети од световних судова били су прописани свом католичком свештенству, али су им императори, а због честих злоупотреба истих, едиктима укидали ову привилегију или је једноставно игнорисали.⁶¹

⁵⁶ Gosselin, M, *The Power of the Pope During the Middle Ages*, London, C. Dolman, 61, New Bond Street, 1853 P.134.

⁵⁷ McKitterick, Rosamond, "Charlemagne – the Formation of European Identity", Cambridge University Press, 2008, p.1.

⁵⁸ Hallam, Henry, "View of the State of Europe in the Middle Ages", New York, Harper & Brothers, Publishers, 1863, p.266.

⁵⁹ Wirenius, John F., *Command and Coercion: Clerical Immunity, Scandal, and the Sex Abuse Crisis in the Roman Catholic Church*, *Journal of Law and Religion*, Vol. 27, Issue 2 (2011-2012), pp. 435.

⁶⁰ Др Ђура Поповић, *Класици међународно-правне доктрине*, Београд, Издавачка књижара Рајковић, 1933, стр 62.

⁶¹ Gosselin, M, *The Power of the Pope During the Middle Ages*, London, C. Dolman, 61, New Bond Street, 1853 P.135.

И данас можемо видети примере изузећа званичника католичке цркве од јурисдикције судова. Посебно је еклетантан овде пример Италије која, као што знамо, има и непосредне везе са католичком црквом. Ова посебна позиција званичника цркве остварује се широким тумачењем члана 11 Латеранског мировног споразума из 1929.године у коме се наводи следеће: „сва централна тела Католичке цркве ће бити изузета од било ког мешања Италијанске државе(осим када је то предвиђено италијанским законом, у погледу стицања својине од стране признатих јавних органа (corpi morali), и када је у питању конверзија непокретности.⁶² Широко тумачење ове одредбе од стране италијанских судова, јасно је видљиво у случајевима *Banco Ambrosiano*⁶³ и *Vatican Radio*⁶⁴.

1.2.1.5. Имунитет од фискалних давања

Привилегије фискалне природе се примењују у мањем (код међународних службеника високог ранга) или у већем степену. На овом месту, посматрамо фискална давања као целину, дакле да ли односна организација, била то црква или међународна организација, има повлашћен статус у погледу фискалних давања, без уласка у разлике између тих давања.

Још од цара Константина и римског периода, па све до данашњих дана, имунитет хришћанских цркава од плаћања одређених врста фискалних давања је, присутан, у мањој или већој мери. Идеја о неопорезивању црквених добара потиче од цара Константина, а верује се да је прави разлог увођења овог имунитета био тај, што је црква у то време била изузетно сиромашна.⁶⁵ Како се Црква за време Константина

⁶²Lateran Conciliation Treaty, 11 February 1929, Art. 3, 130 BSP 791, Gazzetta Ufficiale, Suppi Ord, 5 June 1929, No. 130, reprinted in S. Berlingo & G. Casascelli (eds), Codice del diritto ecclesiastico, 3rd ed. (1993), 211. у Ryngaert, Cedric, The Legal status of Holy See, Goettingen Journal of International Law 3 (2011) 3, p.852. “[a]ll central bodies of the Catholic Church shall be exempt from any interference on the part of the Italian State (except as provided by Italian law with regard to acquisition of property made by recognized public bodies (corpi morali), and with regard to the conversion of real estate)”

⁶³ Ibid, Decision of the Court of Cassation, fifth criminal section, decision no 3932, 17 July 1987, Marcinkus. A Constitutional Appeal was rejected by Sentenza N.609, 6 June 1988.

⁶⁴ Ibid - Decision of the Court of Cassation, all civil sections, 5 July 1982, no 4005.

⁶⁵ Gosselin, M, The Power of the Pope During the Middle Ages, London, C. Dolman, 61, New Bond Street, 1853 P.137.

обогатила, његов наследник је ове привилегије укинуо, али су оне убрзо враћене, па су одредбе о тим привилегијама ушле и у Јустинијанове новеле.⁶⁶

Неопорезивост имовине међународних организација данас свуда постоји као могућност. Код нас је чланом 12 Закона о порезу на имовину предвиђено, између осталог, да:

„Порез на имовину не плаћа се на непокретности: [...] 3) у својини традиционалних цркава и верских заједница и других цркава и верских заједница регистрованих у складу са законом који уређује правни положај цркава и верских заједница, које су намењене и искључиво се користе за обављање богослужбене делатности;”⁶⁷

За овај део наших разматрања, посебно је занимљиво да се у том истом члану, само у тачки 9) налази основ за изузеће међународних организација од плаћања тог пореза,⁶⁸ а у складу са чланом 2 КИПУН.

2. XIX век и директне претече међународне администрације

У овом периоду долази до видљивог и значајног процвата међународне сарадње, који се огледа у интезивирању структурирања ентитета међународне сарадње, у почетку кроз стварање великог броја међународних органа који су се бавили најразличитијим темама. До почетка Првог светског рата, достигнут је број од преко тридесет таквих тела.⁶⁹ Међу њима су најзначајније Дунавска комисија основана 1856. године, Међународна телеграфска унија основана 1865. године, Међународни Институт за пољопривреду основан у Риму 1905. године и Међународна здравствена унија основана у Паризу 1907. године. Ове организације су биле прилично разнородне природе, имале су различите разлоге свог настанка, различите начине функционисања, али их повезују две заједничке карактеристике, свака од њих

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Закон о порезима на имовину („Сл. гласник РС”, број 26/01, „Сл. лист СРЈ”, број 42/02 – одлука СУС и „Сл. гласник РС”, бр. 80/02, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 -одлукаУС, 47/13 и 68/14), Члан 12.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Francis Paul Walters, A History of the League of Nations (Oxford: Oxford University Press, 1960), стр. 7.

значајна за контекст теме овог рада. Први заједнички именитељ је да су све представљале институционалну сарадњу између држава, а други је садржан у чињеници да су ти организовани облици сарадње између држава имали елемент сталности. Из наведених карактеристика произилази да су у њима службовале претече међународних службеника, што се пре свега односи на период пре Лиге народа. У тим организацијама се стичу претпоставке да се развију сви елементи на основу којих запослени у њима могу да добију положај међународних службеника: сталност, међународни карактер, независност у раду, професионални карактер.

Док смо у претходном одељку разматрали основне друштвено-правне услове за настанак међународних организација, у XIX веку настанак таквих организација се и дешава. Међу првима су се појавиле Поштанска унија, као и Телеграфска унија. Ипак, у потпуности формирана међународна организација, са свим својим атрибутима, структуром, унутрашњом и спољном независношћу настаје тек формирањем Друштва народа. Самим тим, и потпуна међународна администрација настаје управо тада, а развија се развојем међународне организације. Указано је да су, пре настанка међународних организација у XIX веку, настале међународне уније, за које можемо слободно рећи да представљају пра-облик данашњих међународних организација. С друге стране, обресе међународних службеника, и њихову постепену појаву на међународној сцени, можемо видети у једном још архаичнијем облику сарадње између држава, у међународним конференцијама. Зато ћемо ова два феномена посебно анализирати и искристалисати претпоставке у чијем окружењу су настали прапочетци стварања нове људске категорије – међународних службеника.

Непосредни корен настанка међународне администрације видимо у секретаријатима и то управо у оним који нису имали одлике данашњих, пре свега што се тиче независности и међународности. Они првонастали су имали за циљ да омогуће функционисање самих организација, а нису, ни организационо ни функционално, имали никакву одлику самосталности, не само у облицима институционализоване међународне сарадње у XIX веку, већ ни у Друштву народа. Време и другачија природа организације у којој функционишу су условили пораст њихог значаја и опсега послова. Ипак, и као такви, представљали су корен настанка данашње међународне организације.

2.1. Појмовно одвајање администрације од државе

Администрација је вековима представљала искључиво део државе, и што је још значајније њен неодвојиви део. Пример томе можемо видети у чињеници да се Европска комисија називала „реком-државом”. Постојање једног администативног апарата донео је овај надимак, јер у то време, када год би се администрација или надлежност неке службе односила на неколико држава, добила би атрибут „државна”.⁷⁰ Разлог томе лежи у чињеници да је администрација државна служба, и људима је тешко било да замисле администрацију која би била међу-државног карактера. Ипак, повећањем интензитета институционалне међународне сарадње, постаће јасно да иако је настала у државама, она није ексклузивно државна творевина. Напротив, администрација је неопходан елемент сваке организације, државне или међународне, или било ког другог организационог тела, на довољно високом еволутивном нивоу. Перципирање администрације као феномена насталог у државном оквиру али примењивог и неопходног и другим врстама организовања је био процес, који је почео управо у XIX веку, а емпиријски доказ те природе администрације, дошао је у XX веку.

2.2. Међународне конференције

Многи аутори, а због појаве унија и њихове интензивне активности у другој половини XIX века, цео XIX век називају „век унија”.⁷¹ Са друге стране, по истом критеријуму, XIX век би се могао, без икакве дилеме, назвати и веком конференција. Конференције, наравно, нису настале у том периоду, али су се десиле најмање две значајне промене у односу на активности на конференцијама у односу на претходних неколико векова. Пре свега, број конференција је био одиста изузетно велики, толико да се често у истој години одржавало неколико различитих конференција, неповезаних по предмету или по учесницима. Са друге стране, постепено је дошло и до постепене промене разлога одржавања тих конференција. До тада су, скоро искључиво, конференције биле сазиване у вези са окончањем рата

⁷⁰Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963. p.35.

⁷¹ Ibid.

– што је и логично, с’обзиром да је основни вид „спољне политике“ и начин решавања несугласица био рат.

У XIX веку се, поготово у првој половини XIX, углавном и даље радило о мировним конференцијама, али се све више конференција сазивало и са другим темама и циљевима. Како је век одмицао, осетно се ширио спектар тема, па примат преузимају конференције које су се одржавале мирнодопским поводом. Управо та интезивна активност на међународном плану која се тичала регулисања техничких достигнућа, и осталих последица захуктале индустријске револуције, створила је простор за развој међународне администрације. У време када су конференције биле повремене и спорадичне, није било потребе за било каквом униформношћу техничких и административних аспеката тих конференција, мада се она постепено појављивала повећањем броја конференциј. Интензивирањем међународне сарадње кроз учестале међународне конференције, а самим тим повећањем броја конференција, наметнута је практична потреба за устоличењем неког система управљања тим конференцијама, са једне стране али су се и људи који су ангажовани на административним пословима полако искристалисали и често су исти људи били позивани, због свог искуства у тим пословима. Корени међународне администрације виде се управо у тим првобитно најједноставнијим, техничким пословима око организације конференција.

Неколико аутора је својевремено покушало да прикаже у својим радовима конференције из деветнаестог века. Међу њима се посебно истиче Боб Реиналд, који је то учинио у свом делу које се бави конференцијама од 1815. године до краја XIX века.⁷² На трагу његове идеје, која се показала јако практична, а ради грубог приказа интезивности кооперације између држава на конференцијама у периоду који се нас тиче у овом одељку, па дакле независно од разлога одржавања конференције, прилажемо следећу табелу, не пледирајући да се ради о комплетном списку.

⁷² Reinald, Bob, Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day, Taylor & Francise e-library, 2009, p.26.

Табела 1⁷³

<i>Year</i>	<i>City</i>	<i>Subject</i>
1807	Tilsit	<i>Napoleon-Russian treaty</i>
1808	Erfurt	<i>Napoleon-Russian treaty</i>
1812	Ghent	<i>Peace treaty</i>
1814-1815	Vienna	<i>Peacetreaty</i>
1818	Aix-la-Chapelle	<i>France</i>
1818	Carlsbad	<i>Eastern question</i>
1820	Troppau	<i>Revolutions, Naples</i>
1821	Laibach	<i>Naples Revolutions</i>
1822	Verona	<i>Italy, Spain, Eastern Question</i>
1822	Guayaquil	<i>Peace Treaty</i>
1830-1832	London	<i>Belgium</i>
1831-1832	Rome	<i>Reform of Papal States</i>
1838-1839	London	<i>Belgium</i>
1839	Vienna	<i>Eastern Question</i>
1840-1841	London	<i>Eastern Question</i>
1850	Warsaw	<i>German Confederation</i>
1850-1852	London	<i>Schleswig-Holstein</i>
1851	Paris	<i>International Sanitary Conference</i>
1853	Vienna	<i>Eastern Question</i>
1855	Vienna	<i>Eastern Question</i>
1856	Paris	<i>Peace treaty Crimean War</i>
1856	Paris	<i>Telegraphic Correspondence</i>
1858	Paris	<i>Principalities</i>
1860-61	Paris	<i>Syria</i>
1863	Paris	<i>International Postal Administration</i>
1864	Berne	<i>Universal Postal Union</i>

⁷³ Табела 1, рађена од стране аутора, на основу систематизације из табеле у Reinald, Bob, Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day, Taylor & Francise e-library, 2009, p,26.

1864	London	<i>Schleswig-Holstein</i>
1865	Hampton, Virginia, USA	<i>Peace treaty</i>
1865	Paris	<i>Telegraphic Union</i>
1867	London	<i>Luxemburg</i>
1868	Vienna	<i>International Telegraphic Bureau</i>
1869	Paris	<i>Crete</i>
1871	London	<i>Black Sea</i>
1871	Rome	<i>Telegraphic Union</i>
1874	Berne	<i>Postal Union</i>
1875	St. Petersburg	<i>Telegraphic Union</i>
1876	Brussels	<i>Congo Free State</i>
1876-1877	Constantinople	<i>Eastern Question</i>
1878	Berlin	<i>Eastern Question</i>
1878	Paris	<i>Postal Congress</i>
1878	Berne	<i>Railway Freight Traffic</i>
1880	Madrid	<i>Morocco</i>
1880	Paris	<i>Industrial Property</i>
1880	Paris	<i>Postal Congress</i>
1881	Berne	<i>Railway Freight Traffic</i>
1883	Paris	<i>Industrial Property</i>
1883	Berne	<i>Protection of Literary and Artistic Work</i>
1884	Washington D.C.	<i>International Meridian</i>
1884-1885	Berlin	<i>Africa</i>
1885	Lisbon	<i>Postal Congress</i>
1886	Berne	<i>Protection of Literary and Artistic Work</i>
1886	Berne	<i>Railway Freight Traffic</i>
1887	London	<i>First Colonial Conference</i>
1889	Washington DC	<i>Trade and arbitration</i>
1889-1890	Brussels	<i>Slave trade</i>
1889	The Hague	<i>Law of war and arbitration</i>
1889	Montevideo	<i>Patents and Copyrights</i>

1889-1890	Washington D.C.	<i>First Conference of American States</i>
1890	Madrid	<i>Industrial Property</i>
1890	Berlin	<i>Labor Congress</i>
1890	Vienna	<i>Postal Congress</i>
1894	Ottawa	<i>Colonial Conference</i>
1894	Berne	<i>Publication of International Treaties</i>
1896	Paris	<i>Railway Freight Traffic</i>
1897	London	<i>Colonial Conference</i>
1897	Zurich	<i>Labor Legislation Program</i>
1897	Brussels	<i>Labor Congress</i>
1898	Paris	<i>Peace Conference</i>
1899	Hague	<i>Peace Conference</i>
1900	London	<i>The First Pan-African Conference</i>

Као што можемо видети, у табели су приказане како одржане конференције, тако и конгреси одржани у том периоду. Конгреси и конференције нису синоними. Како је у технолошким наукама разлика између та два облика организовања састанака новијег датума, те због велике временске дистанце али и терминолошке непрецизности, тешко се може узети као параметар.⁷⁴ У правној науци, код интернационалиста, разлику је много једноставније уочити – за конгресе се обично сматра да су официјалнији и на вишем нивоу од конференција.⁷⁵ Такође, њих су углавном сазивали владари великих сила, у почетку скоро искључиво ради

⁷⁴ IAPCO Meeting Industry Terminology publication, Congress: "Regular coming together on a representational basis of several hundreds - or even thousands - of individuals belonging to a single professional, cultural, religious or other group. A congress is often convened to discuss a particular subject. Contributions to the presentation and discussion of the subject matter come only from members of the organising body. Frequency: usually established in advance and can be either multiannual or annual. Most international or world congresses are of the former type while national congresses are more frequently held annually. A congress will often last several days and have several simultaneous sessions. Conference: Participatory meeting designed for discussion, fact-finding, problem solving and consultation. As compared with a congress, a conference is normally smaller in scale and more select in character - features which tend to facilitate the exchange of information. The term "conference" carries no special connotation as to frequency. Though not inherently limited in time, conferences are usually of limited duration with specific objectives". <http://dev.iccaworld.com/aeps/aeitem.cfm?aeid=909>, приступљено 11.06. 2013.

⁷⁵ Види нпр. Hill, International Conference, p.2

успостављања мира.⁷⁶ Истовремено међутим, разлике које постоје између ова два вида сарадње, потпуно су ирелевантни са аспекта међународних службеника, али подаци у табели свакако довољно илуструју и изузетно интензивну активност на међународном плану, и широк дијапазон тема које су биле предмет тих конференција. Док су некада, пре XIX века, конференције биле скоро искључиво мировног карактера, у XIX веку то није био случај. Штавише, ако пажљиво осмотримо, како се XIX век ближи крају, расте број конференција које за тему немају неки сукоб.

Међу наведеним конференцијама, можемо издвојити одржане Хашке конференције које представљају веома значајан допринос, како у односу на креације међународних организација, тако и у погледу установљења категорије међународних службеника. Оно што издваја Хашке конференције, како од предходних, тако и потоњих конференција које су се бавиле општим интересима народа, јесте у чињеници „да се баве општим интересима народа, а да на то нису биле наведене борбом“.⁷⁷ Ипак, из угла међународних службеника, значајнија је чињеница да је на Хашкој конференцији из 1899. године настао Стални арбитражни суд (ССА). Ово је од великог значаја, поготово што ССА не представља суд у класичном значењу тог термина, већ пре административну организацију која поседује стална и спремна средства која јој омогућују да служи као регистар за потребе међународне арбитраже и осталих сличних процедура.⁷⁸ И на другој Хашкој конференцији из 1907. године, долази до стварања секретаријата који, иако установљен са привременим карактером, није без значаја, пошто су његово образовање и трајање потврдили да је то нужни орган значајних облика међународне сарадње, а то је управо онај орган у коме су међународни службеници настали.

⁷⁶ Peters, Anne, “Le cheminement historique des organisations internationales : entre technocratie et démocratie”, ed. Pierre-Marie Dupuy, *The Roots of International Law / Les fondements du droit international*, Brill/Nijhoff, 2013. “Ces congrès — à l'origine convoqués surtout, voire exclusivement pour rétablir la paix à l'issue d'une guerre“— étaient dominés par les Grandes. Puissances, qui assumaient des fonctions législatives et adoptaient des réglementations dans des domaines d'intérêt transnationaux, avec des incidences pour des Etats tiers et plus particulièrement des Etats petits et faibles“p. 489.

⁷⁷ L'oeuvre de La Haye, Paris, 1908, p.5 u МихајлоИлић, оп.цит. стр 79.

⁷⁸ Shabtai, Rosenne, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907 and International Arbitration: Reports and Documents*, T.M.C. Asser Press (2001), p. 21.

Међународна администрација, а самим тим и међународни службеници, су неопходан услов за постојање међународних организација какве данас познајемо. Ово је свакако неспорно, пошто међународне организације не могу постојати без администрације која је чини функционалним организмом. Истовремено, као што је и пре настанка међународних организација било неких пра-облика институционализоване сарадње на међународном нивоу, тако су и пре настанка секретаријата УН и других међународних организација, постојали облици међународних службеника у функционалном смислу. И пре настанка међународних организација, постојале су активности на међународном нивоу које су захтевале неки облик администрације, али ти административни апарати нису били перманентног карактера. Управо је *сталност* један од елемената који је међународне службенике искристалисало као посебну категорију. За организовање конференције, такође је неопходна администрација, која обавља пре свега техничке послове (транскрипти, дистрибуција докумената, организација седница, итд).⁷⁹ Каузалност такве администрације спречава да они непосредно прерасту у администрацију из категорије међународних службеника, јер се они ангажују само за потребе одржавања серије састанака и више не. Истовремено, управо су на конференцијама, кроз *ad hoc* секретеријате и организационе пулове, те претече међународних службеника указале на важност и специфичност значајне улоге које имају у таквим догађањима. Наиме, иако превасходно створени са циљем да обезбеђују подршку једном састанку на конференцији, секретаријати су почели да делују као нека врста везе између више сесија на једном састанку, а касније и икао везивни елемент између више састанака. Тиме се постепено успоставља елемент сталности, неопходан за настанак међународне администрације.

Често се истиче да је један од основних одлика давања имунитета у периоду пре стварања Друштванарода, управо чињеница да нису постојала конзистентна правила према којима би се одређеној групи људи дао имунитет, односно да је имунитет додељиван по потреби и по правилу са ограниченим дејством, како територијалним, тако и временским али и у смислу његове ширине.⁸⁰ Ми се не можемо у потпуности

⁷⁹Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963., p. 34

⁸⁰ Види нпр. Hill, *International Conference*, p.4.

сложити са овом констатацијом. Наиме, ако анализирамо примере давања имунитета одређеним лицима са административним или квази-административним улогама на међународним конференцијама, комисијама или унијама, видећемо да постоји скоро униформност врста имунитета и привилегија које су им даване. Иако није постојало неко утврђено и промовисано правило општег карактера на основу кога би се додељивале те привилегије и имунитети, нема значајних одступања која би утицала на оцену о скоро потпуној униформности у додељивању дипломатских привилегија и имунитета. Тачно је, са друге стране, да су додељивани имунитети били ограниченог територијалног дејства, али истовремено је присутан додатни заједнички, а за нашу тему још важнији елемент – имунитети по правилу нису деловали у односу на матичну државу носиоца истих.

2.3. Речне комисије

У анализи претеча међународних службеника, посебно место свакако заузимају речне комисије. Ово је врло особена веза, с'обзиром да речне комисије имају специфичан мандат, као и да су се све појавиле у неколико деценија. Ипак, у вези са питањем који значај те комисије имају за успостављање категорије међународних службеника, важан је контекст у коме су образоване, а садржан у нараслој свести о изузетној важности трајног уређења и регулисања проблема пловидбе и заједничког економског искоришћавања тих токова. Свакако не мање важним, образовање тих комисија је било вођено усаглашенимстратешко – политичким мотивима. Тако су само у деветнаестом веку регулисане пловиде на неколико река, попут пловидбе на Елби (1829. године), Дуеро (1835. године), Шелди (1839. године), По (1849. године), Прут (1866. године), Конгу (1885. године).⁸¹ Ми ћемо се детаљније осврнути на Европске и Прибрежну комисију и њихов мандат за регулисање пловидбе Дунавом, уз кратке осврте на најзначајније тачке неких других комисија, а пре свега оних које се тичу Елбе и Конга.

⁸¹ Reinald, Bob, Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day, Taylor & Francise e-library, 2009, p. 110.

2.3.1. Комисије за регулисање пловидбе Дунавом

Париском мировним уговором 1856. године, била су регулисана многа питања везана за будућност Европе после Кримског рата, а једно од горућих питања било је и питање пловидбе Дунавом. Париски мировни уговор се бави питањем пловидбе Дунавом у члановима 15, 16, 17, 18 и 19. Европска комисија, основана је 1856 године и иако је било предвиђено да након две године препусти своје надлежности, њој је више пута мандат продужаван⁸² Како би се регулисала пловидба Дунавом након Кримског рата, тј. осигурала слободна пловидба, Париским уговором из 1856.године основане су две комисије које са тим задатком: Европска и Прибрежна. Имунитети који су били дати члановима Европске и Прибрежне комисије, врло су слични имунитетима које су имали чланови, већ поменуте, *Comision Directiva-e*.⁸³ Европској комисији је мандат константно продужаван и надлежности прошириване, па је временом потпуно потиснула Прибрежну комисију.⁸⁴

Што се тиче чланова Европске комисије, они су делегирани од стране својих држава. Акт о навигацији, донет 1865. године, утврдио је да ће Европска комисија бити неутрална, и члановима исте је дата заштита у виду дипломатског имунитета.⁸⁵ Ово је свакако веома важна карактеристика, која је имала за циљ да допринесе независном раду Европске комисије. Ипак, у овом случају тешко да можемо да говоримо о директној претечи међународних службеника у виду чланова Европске комисије. Ово истичемо у првом реду због изразито политичке природе комисије, због које природе није било одговарајућих предуслова да службовање у њој прерасте у категорију међународних службеника.

Истовремено, што се тиче правног положаја особља ових мисија, привилегије и имунитети су Париским мировним уговором били резервисани само за представнике држава у Европској комисији. Тек су Лондонским споразумом из 1871. године, привилегије и имунитети проширени на целу Европску комисију, па и на њен административни апарат:

⁸² Види члан 18. Париског уговора из 1856. године

⁸³ Ibid.

⁸⁴ С.Аврамов, М.Крећа, Међународно јавно право, Београд, 2006., стр 356.

⁸⁵ Sherman E., Gordon The International Organization of the Danube Under the Peace Treaties Source: The American Journal of International Law, Vol. 17, No. 3 (Jul., 1923) п. 448.

”Сви механизми и службенички кадар сваке врсте створен од стране Европске комисије приликом извршења Уговора из Париза из 1856. године, или овог Уговора, наставиће да уживају исту неутралност која их је и досада штитила, и која ће у истој мери бити поштована и у будућности, под свим условима, од стране потписница овог Уговора. Олакшице имунитета које одатле произилазе ће се применити и на целокупно **административно и инжењерско особље**⁸⁶ Комисије. Јасно је, ипак, да одредбе овог члана неће ни на који начин утицати на право Високе Порте да шаље, а као и до сада, своје војне бродове у Дунав у свом капацитету територијалне силе“.⁸⁷

Административни службеници представљају директне претече данашњих међународних службеника, онај нуклеус из кога су се касније развили међународни службеници са елементима независности и тд. Административни елемент кључан је за настанк међународних службеника, а он се није могао добити на основу пуког представљања држава у комисијама или на конференцијама. Штавише, Европска комисија се називала „реком-државом“. Постојање једног административног апарата донео је овај надимак, јер у то време, када год би администрација или уопште јавна служба обухватала неколико држава, добила би атрибут „државна“.⁸⁸ Разлог томе лежи у чињеници да је администрација државна служба, и људима је тешко било да замисле администрацију која би била међу-државног карактера.

Како Мајклс истиче: „Пракса у еволуцији привилегија и имунитета прибрежних комисија почела је принципом неутралности, и до краја века постигла ниво „потпуне независности од територијалних власти“.⁸⁹

Касније, током средине XX века, наследница Дунавске комисије бива уобличена, а самим тим регуисан и положај њених службеника. Конвенцијом о привилегијама и имунитетима Дунавске комисије је предвиђено:

⁸⁶ Болдовано од стране аутора

⁸⁷ Treaty Between Great Britain, Austria, France, Germany (Prussia), Italy, Russia and Turkey, ofr the Revision of Certain Stipulations of the Treaties of 30th March 1856, Relative to the Black Sea and Danube, Signed at London, 13th March the Revision of Certain Stipulations of the Treaties of 30th march 1856, Relative to the black Sea and Danube. Singed at London, 13th March, 1871.

http://archive.org/stream/greateuropeantre00oakeiala/greateuropeantre00oakeiala_djvu.txt, приступљено 09.09.2013.

⁸⁸Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963., p. 41

⁸⁹ Michaels, B, *International privileges and Immunities: a case of a Universal Statute*, Martinus Nijhoff Publishers, 1971., p. 35.

„ 1. Комисија одређује категорије службеника на које се примењују одредбе овог члана. Имена службеника који спадају у ове категорије директор Секретаријата и служби Комисије саопштава државама-чланицама конвенције.

2. На територији сваке државе-чланице конвенције, службеници Комисије:

- а) уживају имунитет од судског и управног поступка за све радње које су починили при вршењу својих службених дужности у вези са делатношћу Комисије,
- б) ослобођени су од личних обавеза,
- ц) ослобођени су од такса и непосредних пореза на плате које исплаћује Комисија,
- д) уживају исте царинске олакшице, у погледу свог личног пртљага, које у тој земљи уживају службеници одговарајућег ранга у дипломатским мисијама.

Директор Секретаријата и служби Комисије и његови помоћници уживају поред привилегија и имунитета наведених у у овом члану, и остале привилегије и имунитете дате у земљи у питању, страним дипломатским представницима. Привилегије и имунитети предвиђени овим чланом дају се лицима која су њему наведена искључиво у интересу Комисије и за слободно вршење њихових службених дужности Комисија има право и дужност да лиши имунитета сваког службеника у свим случајевима у којима би по њеном мишљењу, имунитет спречио да буде излечена праведна пресуда и кад га се може одрећи не наносећи штету интересима Комисије. 5. Одредбе под б), ц) и д) тачке 2. овог члана не примењују се на службенике Комисије у земљи чији су они држављани”.⁹⁰

Чланом 53. Берлинског уговора, усвојеног 13. јула 1878. године, Европској дунавској комисији додељени су дипломатски привилегије и имунитети.⁹¹ Неки аутори помињу пример Европске дунавске комисије, наводећи да су је то први пример додељивања дипломатских имунитета „овог типа“ међународним споразумом.⁹² Иако није баш најјасније шта значи агенти „овог типа“,⁹³ ово није тачно. Наиме, постоји барем један пример да се дипломатски имунитети и

⁹⁰ Уредба о ратификација конвенције о привилегијама и имунитетима Дунавске комисије (Сл. Лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 7/64)

⁹¹ Preuss, Lawrence, *Diplomatic Privileges and Immunities of Agents Invested with Functions of an International Interest*, *American Journal of International Law*, Vol 25., 1931, p.696.

⁹² Ibid.

⁹³ Претпостављамо да се може сматрати да је аутор мислио на не-дипломате са међународном улогом – отуд и инсистирање на томе да су им привилегије и имунитети додељени међународним споразумом. Прим.аут.

привилегије бар у неком обиму додељују особама које нису дипломате, пре овог случаја. Њега налазимо у *Convention on Contigents*, потписаној на конгресу у Панами 1826.године.⁹⁴ Члановима 13. и 14. ове конвенције образован је специјални орган, *Comision Directiva*. Тај орган се састојао од укупно три члана, а по једног су постављале Колумбија, Централна Америка и Мексико. Истовремено, чланом 15. ове конвенције су члановима комисије дате све дипломатске привилегије и имунитети, како би им се пружила што већа независност у раду.⁹⁵

Комисије мултинационалног карактера, основане са циљем да регулишу један конкретан проблем, карактеристичне су за XIX век. Од посебног значаја су примери инсистирања на независности од матичних држава и од држава у којима се врше надлежности, као што је наведено у члану 53. Берлинског уговора, у коме се наводи да комисија треба да извршава своје функције потпуно независно од територијалних власти. Ова одредба је поновљена и у дефинитивном статуту Дунава, донетом 23 јула 1921. године.⁹⁶ Ове привилегије и имунитете су имали и чланови речних комисија насталих касније, попут Централне комисије за навигацију Рајном, који су им привилегије и имунитети и додељени.⁹⁷ Исти је случај и са Статутом Елбе, донетим 22 фебруара 1922. године, у коме се наводи да ће делегати, генерални секретар и његови помоћници имати уобичајне дипломатске привилегије и имунитете.⁹⁸ Дакле, речне комисије доприносе пракси у настајању, а то је давање дипломатских имунитета и привилегија својим члановима.

Функционални имунитет комисија, можемо пронаћи и ван европског континента. Пример за то је Међународна комисија за навигацију Конгом. На когресу у Берлину 1885. године, помовисан је Акт о пловидби на реци Конго. У члану 18. овог акта је предвиђено следеће:

⁹⁴ Kunz, Jozef, Privileges and Immunities of International Organizations, American Journal of International Law, Vol.41., No.4, (October 1947.), p.828

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

”Члан 18: Члановима Међународне комисије, као и њиховим именованим заступницима, дате су привилегије неповредивости приликом извршења њихових функција. Исте гаранције ће се применити на канцеларије и архиве Комисије.”⁹⁹

Тој Комисији су чланом XVIII Уговора из Берлина из 1885. године, додељене „привилегије недодирљивости у извршењу својих функција“.¹⁰⁰

2.4. Административне уније

Друга половина XIX века је карактеристична по појави великог броја унија, у толикој мери, да се, како смо већ указали, често цео тај век назива и „век унија“.¹⁰¹ Као последица индустријске револуције, дошло је до пробоја граница суверености, управо у складу са функционалистичким теоријским концептом, који ћемо касније детаљније разрадити, односно са једним од његових основних елемената. Дакле, настали су такви друштвени односи, које карактерише прекограничност потреба и начина и путева којима се на најбољи начин те потребе могу задовољити.¹⁰²

Уније су настале из већ поменуте потребе људи да се удруже, ради остварења својих, пре свега економских интереса. Било је неопходно регулисати све проблеме, како техничке тако и фактичке, односно превазићи државне границе. Управо због превазилажења тих практичних препрека, а подстакнути новим открићима, дошло је до удруживања у уније, како би се користи тих открића максимизовали. Наравно, и те уније су морале да функционишу, па је самим тим био потребан службенички апарат да их „опслужује“. Како су и пре формирања унија, а и паралелно са њиховим постојањем, установљаване међународне комисије (за управљање Рајном, Дунавом, реком По, итд.) намеће се питање које су суштинске разлике између ове две врсте удруживања, посматрано из угла међународних службеника?

⁹⁹General Act of the 1885 Conference of Berlin by Jim Jones (This version copyright 2014, all rights reserved), West Chester University. ““Article XVIII The members of the International Commission, as well as its appointed agents, are invested with the privilege of inviolability in the exercise of their functions. The same guarantee shall apply to the offices and archives of the Commission””

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963., p.35.

¹⁰² Ракић, Бранко, *Остваривање мира преко међународног организовања и интегрисања држава*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009., стр 89.

Прва разлика је у њиховом карактеру. Речне комисије су биле „затворене државне организације одговорне за доношење важних одлука и управљање одређеним објектима или одређеним деловима националних територија“.¹⁰³ Са друге стране, оне су биле осниване на међународном плану, путем државних споразума, па су уније углавном остајале отворене и за прикључивање не-чланица, управо због побуда њиховог успостављања, које је успостављање за циљ имало добробит свих.¹⁰⁴ Такође, оне имају и изражен карактер сталности, који је често одолевао и ратовима, а неке су преживеле векове и дан данас постоје.¹⁰⁵

Ипак, не завршавају се на поменутом разлике између административних унија и речних комисија. Постојали су у међународним речним комисијама и органи, састављени од изасланика држава, који су имали задатак да ускладе рад на одређеним пословима, или да одржавају ред, заједнички, на неким деловима реке. Из ових комисија се није могла развити институција међународног службеника, а због превеликог државног утицаја и политике. Државе нису желеле да испусте ниједан део своје власти, али ни да га уступе неком органу, у свим доминантно политичким областима. Напротив, оне свој утицај желе да шире што је више могуће. Са друге стране, међународне уније су биле лишене тог погубног државног утицаја, јер су се за фокус имале културу, комуникације, пољопривреду које су државу занимале, у то време, само у једном лимитраном облику и домену. Наравно, ни службеници унија нису били селектирани на независан начин, као што је то случај био у политичким организацијама глобалног карактера, Друштву народа и Уједињеним нацијама. Ипак, та чињеница тада није имала апсолутно никакав значај, јер није било сукоба суверенитета, трвења и жеља држава да преузму што већи део управе. А то је био случај из два разлога: државе нису у то време толико стриктно регулисале односе у областима којима су се уније и бавиле, и друго, државе нису могле ништа добити постављањем већег броја својих држављана на нека места у тадашњој пра-администрацији унија, јер су та места служила да спроведу у дело заједнички, већ договорени интерес. Зато су, због финансијског и разлога сврсисходности, најчешће

¹⁰³ Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963., p. 37.

¹⁰⁴ Ibid., p. 35

¹⁰⁵ Ibid.

већина запослених у унији, били држављани државе где се седиште налази или штавише, грађани града у коме је смеђтено седиште уније.

Постоји подела између унија, а то је подела на приватне и јавне. Неке уније су настале подстакнуте приватном иницијативом и акцијом, поготово у областима које нису биле од непосредног интереса за државе, али касније би државе, увидевши значај али и профитабилност тих области преузимале на себе да регулишу односе унутар уније, те су оне постајале јавне. Морамо истаћи да су приватне уније имале пресудан значај за развој међународних организација какве данас познајемо, па самим тим и на службенике.¹⁰⁶ Ипак, јавне уније, иако су имале многе елементе попут сталних административних апарата, биле су ограничене чињеницом да су настале директним актима државе и самим тим су све акције таквих уније биле ограничене скепсом држава према међународном удруживању или боље рећи одлучивању, а све као последица суверенитета. Сваки члан јавне уније је гледао да што више власти остави у својим рукама, а такав приступ кочи развој уније. Ово се најбоље види на примеру гласања. У јавним унијама, једногласност приликом доношења одлука је на нивоу изузетка¹⁰⁷. Опскрбљене правом вета, државе ће искористи сваку прилику да стопирају одлуку са којом нису у потпуности задовољне. Ту препреку приватне уније нису имале. Ипак, понекад су разлике између приватних и јавних унија врло нејасне.¹⁰⁸

Међутим, без обзира на то да ли су биле јавне или приватне, уније деветнаестог века имале су скоро по правилу сталне бирое и канцеларије и самим тим, поставиле су темељеву будућим административним органима, а многе су имале своју администрацију и сталне законодавне органе.¹⁰⁹ За овај рад су значајни увиди у карактер административних органа унија. Они, за разлику од оних легислативних, нису имали сталност високог степена, али су се по први пут искристалисали у односу на административне органе који су опслуживали конференције. Саме уније

¹⁰⁶ Reinsch, S, Paul, *International Administrative Law and National Sovereignty*, The American Journal of International Law, Vol.3, No. 1, (Jan., 1909), pp. 23

¹⁰⁷ Reinsch, S, Paul, *International Administrative Law and National Sovereignty*, The American Journal of International Law, Vol.3, No. 1, (Jan., 1909), p. 29.

¹⁰⁸ Reinsch, S, Paul, *International Administrative Law and National Sovereignty*, The American Journal of International Law, Vol.3, No. 1, (Jan., 1909), p. 20.

¹⁰⁹ Hershey, Amos, *History of International Law Since the Peace of Westphalia*, American Journal of International Law, Vol. 6, Issue 1, (1912), p. 54.

су у многоме комплексније творевине, и самим тим је тежња ка сталност њихове администрације постала захтев од изузетног значаја.

Административни органи у унијама звали су се бирои, и они су елемент који је права спона која води до данашњих, или боље рећи до тадашњих ембрионалних облика међународне организације и будуће институционализације међународних односа кроз формирање Друштва народа, а касније и УН. Оно што њих издваја је – сталност. Бирои су у почетку били стриктно везани за државу домаћина у којој су се налазили, али је временом, упоредо са јачањем унија, значајнија била и улога бироа, а самим тим је расла и њихова независност од домаћина.

Као пример можемо узети Телеграфску унију (фра. *L'Union des administrations télégraphiques*, енгл. *The Telegraphic Union*), организацију од посебног значаја за развој међународних службеника, али и међународних организација уопште. Настала је 17. маја 1865. године. За њу слободно можемо рећи да је прва значајна пра-међународна организација и по скоро свим својим карактеристикама, одлично осликава природу међународне уније као феномена међународних односа у XIX веку. Телеграфска унија је настала као врхунац многих билатералних уговора које су закључивале државе широм Европе. Наиме, природа неких послова, пре свега оних везаних за комуникације, попут телеграфа, поште итд, је таква да се морају организовати без препрека суверености, дакле нужно морају прескочити границе. Та сарадња се прво одвијала на билатералном плану, између сродних и суседних држава (попут Немачко-Аустријске телеграфске уније настале 1850. године), а као врхунац умрежавања, одржана је конференција у Паризу прво 1852. а затим и 1865. године.¹¹⁰

И саме ознаке у називу – „унија” и „административна”, стављају у први план суштину њихове природе и функције, па и потврђују и њихову основну сврху. Неки аутори су, штавише, у стварању међународне администрације видели и последњи корак у комплетирању међународног права.¹¹¹ Временом, административне уније су јачале, и временом су добијале своје буџете, те је и утицај држава на њих све више слабио.

¹¹⁰Reinsch, Paul S., “International Unions and Their Administration”, *American Journal of International Law*, Vol. 1, Issue 3, (January and April 1907), p. 583.

¹¹¹ Kazansky, Pierre, „Théorie de l'Administration internationale“, *Revue générale de droit international public* (Vol. IX, 1902, p.358) у Лангрод, op.cit, p. 42.

2.4.1. Међународни институт за пољопривреду

Настанак идејео међународној администрацији и потребењеног успостављања везујемо за настанак Лиге народа, док је за настанак међународних службеника као јасне концепције, неопходно било сачекати другу половину XX века и појаву УН.

Пут настанка међународне администрације је јасан. Повећањем активности међународних организација, повећана је и потреба за административним апаратом, који је морао постати и сталан и многобројан, како би одговорио на поменуту повећану активност. Иако јасан, поменути пут настанка међународне администрације се није успостављао линеарно и није се догодио нагло. Већ се у периодима пре стварања две глобалне организације XX века, могло приметити стварање неких административних апарата, односно њихових претеча, као што се у оквиру њих могу видети претече међународних службеника. Настанак најдиректније претече међународних службеника, везује се управо за оснивање и функционисање Међународног института за пољопривреду.¹¹²

У правној науци се често може чути мишљење да Међународни институт за пољопривреду, који је основан у Риму 1905.године, представља први пример организације у којој су били ангажовани међународни службеници.¹¹³ Тако Лангрод истиче: „Служба у међународним унијама је корен из кога су се развили међународни службеници, и основна карактеристика међународне администрације, приликом њеног настанка у оквиру Међународног института за пољопривреду основаног у Риму 1905. Године“.¹¹⁴ Анализираћемо укратко природу Међународног института за пољопривреду из Рима, затим указати на оне његове одлике које су од значаја за контекст правног положаја службеника те организације, а потом се осврнути на везу природе њиховог службовања са положајем модерних међународних службеника.

Међународни институт за пољопривреду је основан на основу идеје Давида Лубина, Американца рођеног у Сакраменту, у Калифорнији, САД. И док је Лубин

¹¹² Georges Langrod, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963, p.42

¹¹³ J.Gascon, “Transformations du Droit administratif international“, *Recueil des cours A.D.I.*, 1930., IV, p.53

¹¹⁴ Bhagevatula Satyanarayana Murty, *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p 34.

био неспорни идејни творац те организације, питање је да ли би се та идеја остварила у пуном капацитету, да није било Краља Италије, Виктора Емануела III (1869–1947.) који је препознао важност тог пројекта, али и видео непосредну и трајну корист коју ће Италија, а и он лично као њен владар, имати од успешног рада такве организације. Оно што Међународни институт за пољопривреду из Рима одваја од осталих институционалних облика сарадње тог доба, јесу конкретне привилегије и имунитети који су дати административним службеницима, и то изричито чланом 2. оснивачког акта, којим је прописано да ти службеници не смеју примати инструкције ни од кога, изузев од својих надређених.¹¹⁵ Истина, ти службеници су били италијански држављани, али чији год држављани да су (односно да су били), круцијално је то што они нису били сматрани представницима својих држава.¹¹⁶

У сличају да организација бира своје чланове, постиже се међународни карактер те организације. Када, са друге стране, избор није искључиво на организацији, тако изабрано тело има атрибут међудржавности (ако их државе делегирају) односно мултинационалности (ако их сама организација бира из корпуса држављана једне државе). Та карактеристика се, наравно, могла постићи и пре настанка организација глобалног карактера, попут Друштва народа или Уједињених нација. И коначно, за свој рад, службеници морају одговарати искључиво органима организација у којој раде. Штавише, није глобални карактер тих организација био пресудан за формирање међународне администрације, већ управо устројство, начин функционисања односне организације.

Већ смо указивали на околности због којих је јасно да Међународни институт за пољопривреду није по својој суштини међународна, већ вишенационална организација. Утицај италијанског краља на рад Института, али и на постављање челних људи истог, потврђују да је и „политика“ те организације, само по називу и амбицимама међународне, била државна.

¹¹⁵ Статут Међународног института за пољопривреду, члан 2.

¹¹⁶ Georges Langrod, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963, p.42

Морамо јасно истаћи, да се многе карактеристике које се у међународној администрацији данас подразумевају, у XIX или почетком XX још нису биле присутне ни у назнакама. Пример за то је члан 27 Статута Међународног института за пољопривреду, у коме се истиче да ја за именовање службеника, неопходно претходно одобрење државе из које долази¹¹⁷. Ово је у директној супротности са основним постулатима који обезбеђују независност службеника, па и читавог концепта међународне администрације остварене настанком УН. Ипак, ова лица треба посматрати у одговарајућем контексту, како историјском тако и социјалном. У том времену, на том степену развоја међународне сарадње, то је било највише „независности“ које су службеници тих ембрионалних облика институционализоване међународне сарадње могли добити. Они по данашњим параметрима не би били међународни службеници, али по данашњим параметрима и не треба ценити старе институције, ако се жели доћи до реалне оцене.

У периоду пре глобалних међународних организација, додељивање имунитета и привилегија одређеним лицима није била непознаница, с'тим што су им по правилу додељивани дипломатски имунитети и привилегије.

Иако су у раду Међународног института за пољопривреду учествовали делегати преко 40 држава, службеници Института били су махом италијански држављани. Секретаријате на скуповима током XIX века, су већином чинили држављани једне државе. На конгресу у Бечу (1814-1815) на челу секретаријата је био пруски дипломата, на већ поменутом конгресу у Паризу, 1865. године француски, на лондонским конференцијама 1867. и 1871. године, британски. Већ на чувеној Хашкој конференцији, 1899. Године,¹¹⁸ секретаријат су чинили чиновници из више држава. Наведено потврђује оправданост захтева да се не замени, односно не поистовети мултинационалност са међународношћу, која није ознака збира, већ квалитативна одредница.¹¹⁹ Чињеница да у неком органу заједно раде припадници више националности, имплицира мултинационални карактер тог органа, док је међународност атрибут за који је потребно више од мултинационалности, мада је она

¹¹⁷ Статут Међународног института за пољопривреду, члан 27.

¹¹⁸ Yves Beigbeder, *Threats to the International Civil Service* (1988).

¹¹⁹ Ali, Aamir, "The International Civil Service: The Idea and the Reality" - 90th anniversary of the founding of International Civil Service, p.3

неизоставни елемент. Узмимо за пример случај да су чланови секретаријата неког конгреса држављани пет различитих држава, које именују њихове Владе, а да један међу њима, *primus inter pares*, представља само координатора. У том случају, постоји вишенационалност састава секретеријата, али без карактера тог секретеријата као међународног. А управо су по том шаблону функционисале конференције све до самог краја XIX века, некад се и називајући међународним, али без тог карактера.

Из свега наведеног, на примеру Међународног института за пољопривреду, можемо закључити да је много веће одступање од независности међународне администрације код тог института у томе што се није постигла међународност организације, а мањег је значаја то што је изостала вишенационалност у саставу секретаријата.

2.5. Пракса додељивања имунитета у XIX и почетком XX века

Као што смо показали у историјском делу, још од првих деценија XIX века, упркос другачијим ставовима, постојала је пракса додељивања дипломатских привилегија и имунитети члановима разних облика међународне сарадње и ембрионалним облицима међународних организација. Та пракса се наставила кроз цео XIX, а и кроз XX век. Као круна те праксе, службеницима Друштва народа такође су биле додељене дипломатске привилегије и имунитети везани за вршење службене дужности. Можемо слободно рећи да се временом створила пракса, или речено терминологијом англо-саксонских правних система, прецедент. Тако, у својој књизи, Фредерик Едвин Смит (*Frederick Edwin Smith*) истиче да се дипломатске привилегије и имунитет простиру и на преговараче и представнике на конференцијама и конгресима.¹²⁰

Управо због наведеног, а готово по аутоматизму, више од века су међународним службеницима додељиване дипломатске привилегије и имунитети. Организација УН

¹²⁰ Smith, Frederic Edwin (Lord of Birkenhead), Phillipson, Coleman, *International Law*, fifth edition, 1918, p. 73; Cf. Eagleton in *American journal of international law*, 1925, p. 312 y Van Vollenhoven, C., "Diplomatic Prerogatives of Non-Diplomats", *The American Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 (Jul., 1925), p. 473

је одступила од овакве праксе, али истовремено успоставила другу врсту праксе, на коју указујемо – у питању је пракса да се шефовима мисија и највишим функционерима међународних организација додељују дипломатски имунитети и привилегије. О обичају као извору привилегија и имунитета међународних службеника, изложићемо наше мишљење у делу овог рада који се бави изворима привилегија и имунитета.

3. Друштво народа

Друштво народа представља прву организацију глобалног карактера, која за циљ има одржавање мира, односно спречавање рата. Друштво народа је и била организација глобалног карактера, у то нема никакве дилеме. Друштво народа су основале 42 државе, а њихов број је касније порастао до 58, што потврђује колико је значајан број држава који је приступио новом облику удруживања. Ипак, не можемо рећи да је Друштво народа представљало глобалну организацију. Не значи да је за глобалну организацију неопходно да све државе света буду њеничланови, али одсуство једне суперсиле, као што су Сједињене Америчке Државе (САД) свакако представља превелики недостатак. Парадокс (не)чланства САД у Друштву народа је утолико већи, уколико се подсетимо на неспорне историјске податке који указују да је оправдано поставити питање да ли би и без великог ангажовања тадашњег председника САД, Вудро-а Вилсона, Друштво народа уопште настало. Сплетом тада актуелних околности и фактора, САД никад нису доспеле у Друштво народа. Делом због утицаја разних националних група у тадашњем америчком друштву, мало и због грешака које су и сам Вилсон, али и његов кабинет направили – пре свега изазивањем или барем продубљивањем антагонизма са републиканском партијом, односно стављањем републиканаца у ред оних који се изричито противе уласку САД у Друштво народа. Такође, Немачка је приступила Друштву народа тек 1926. године, СССР тек 1936. године, а у међувремену, Јапан је, после много условљавања и претњи, иступио из Друштва народа 1933. године (иницијална каписла за иступање била је резолуција Скупштине Друштва народа у којој се препоручује повлачење јапанских трупа из Манџурије и кинески суверенитет над том спорном територијом). Нестални карактер чланства, можда најбоље осликава

стално уцењивање Пољске иступањем из организације, уколико не добије место у Савету Друштва народа.

Иако је глобални карактер Друштва народа тешко бранити, истовремено тешко можемо уопште и говорити о постојању међународних организација пре Друштва народа¹²¹. Израз „међународна организација” означава облик повезивања држава, успостављен међународним уговором, који поседује устав и заједничке органе, који има различиту личност од личности његових држава чланица и који је субјект међународног права са способношћу закључења уговора.¹²²

Као што смо размотрили, рат је кроз историју човечанства био један легитимни начин државне политике и решавања неспоразума. Све до појаве Друштва народа, такво стање је трајало. Како каже Илија Пржић: „Одрицање од рата у међународним односима је нова појава. Све до светског рата није могло бити ни речи о овоме. Данас, међутим, то је актуелно питање конкретне политике, и један од најважнијих елемената новог правног система, потврђен у међународним уговорима. Први велики међународни акт у коме је, иако непотпуно, изражена идеја о одрицању од рата као уобичајног средства за решавање међународних спорова, јесте управо пакт Друштва народа.¹²³ То је неспорно, иако је у члану 5. пакта Друштва народа остављена могућност рата, важно је да кроз целу повељу, од увода преко свих чланова, провејавају идеје о успостављању мира, о обавези о избегавања рата, и сл. У изричитој и потпуној забрани рата, најдаље је отишао Келогов пакт. Посебан значај Келоговог пакта је садржан у чињеници да су њему приступиле и САД, СССР, Турска, и други.¹²⁴

¹²¹ „However, international organization did not become an identifiable, systematic area of inquiry until the creation of the League of Nations in 1920, following World War I[...]" Rochester, J. Martin, *The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study*, *International Organization*, Vol. 40, No. 4 (Autumn, 1986), p. 779

¹²² *Le droit des traits*, Document A/CN.4/101, Rapport de G.G. Fitzmaurice, rapporteur special, 14 mars 1956, l'Annuaire de la Commission du droit international, 1956, col.II, str 110), preuzeto sa internet sajta Komisije za mejunarodno pravo, prevod preuzet od: Ракић, Бранко, *Остваривање мира преко међународног организовања и интегрисања држава*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009., стр. 13

¹²³ Илија А. Пржић, *Британски модел за измену пакта Друштва народа*, Архив за правне и друштвене науке, 1930, књига XXI (XXXVIII), бр. 3, стр 216.

¹²⁴ Видети детаљније Илија А Пржић, *Келогов пакт*, Архив за правне и друштвене науке, 1929, књига XVII (XXXV), бр. 2., стр. 124.

3.1. Назив - Друштво народа или Лига народа

Спољни облик два различита назива за означавање исте организације потиче од превода. Друштво народа је било уобичајно означавање за неке наше правнике, попут Михаила Илића,¹²⁵ Милете Новаковића,¹²⁶ Илије А Пржића,¹²⁷ Славка М Ћирића,¹²⁸ који су били под значајним утицајем француског језика, а који се превод односи управо на назив организације на француском: “*Société des Nations*”. Са друге стране, називање исте организације Лигом народа је, још од првих година оснивања ове организације, имало своје заговорнике. Овај назив су користили, на пример, Јурај Андраши,¹²⁹ Лазар П. Марковић,¹³⁰ Ђура Поповић¹³¹. Такође, повремено се користио и назив Лига нација,¹³² а било је и случајева да неки аутори користе оба назива, попут Миленка Веснића¹³³ или Антуна М. Петринчића.¹³⁴ Ми ћемо у овом раду користити назив Друштво народа, не због било какве језичке конотације, већ управо због онога шта реч друштво у нашем језику означава, односно оно што термин „Лига” не означава. У потпуности се слажемо са Ђуром Поповићем¹³⁵ када каже да не треба да гледамо са ког језика треба превести назив, да ли са енглеског, када би превод био Лига народа или са француског, који би превод био Друштво народа. Треба, правилно указује Поповић, обратити пажњу на то шта нека реч значи у нашем језику, па буквалним преводом не мењати суштину означавања којој сваки назив, а свакако и назив међународне организације, тежи. Ипак, консеквентно

¹²⁵Михаило Илић, Општа разматрања о Друштву народа и његовом праву : докторска теза, [превео с француског Божидар С. Марковић ; предговор написао Момир Милојевић], Правни Факултет, Београд, 1996.

¹²⁶Милета Новаковић, Друштво народа, Штампарија Мироточиви, Београд, 1922

¹²⁷Илија А. Пржић, Британски модел за измену пакта Друштва народа, Архив за правне и друштвене науке, 1930, књига XXI (XXXVIII), бр. 3, стр 216.

¹²⁸Славко М Ћирић, Друштво народа, Нови Сад : Славија, 1928, Славко Ћирић, Улазак Немачке у Друштво народа, ур. Антоније Хаџић, Летопис Матице српске, 1926, стр. 303-304.

¹²⁹Јурај Андраши, Лига народа: њезино устројство и дјеловање, Издање Праматице накладнога к. д. Петар Кватерник и другови, Загреб, 1931., Александар Б. Звекић, Ђура Поповић

¹³⁰Лазар П. Марковић, Лига народа и грчко-италијански сукоб, Београд, 1923.

¹³¹Ђура Поповић, Лига народа – њен постанак, уређење и рад, Српска књижевна задруга, 1930.

¹³²Владислав Марјановић, Југославија, Лига нација и идеја мира и међународног споразумевања 1925-1929, Београд, 1978. (магистарски рад у рукопису)

¹³³Миленко Веснић, О Друштву народа, Геца Кон, Београд, 1920. као и Лига народа : њен састав и уређење. Женева : Информативно одељење Главног секретаријата Лиге народа

¹³⁴Антун М. Петринчић, О друштву народа : узроци досадање пасивности, чланак, 2003 али и Лига народâ, Цеље : власт. накл., [1919] (Цеље : Звезна тискарна)

¹³⁵Ђура Поповић, Лига Народа – њен постанак, уређење и рад, Српска књижевна задруга, 1930, стр 51.

прихватање принципа, иако на истим полазним премисама са Поповићем, наши закључци су различити. Таквом исходу је немалу улогу одиграла и временска дискрепанца од преко 70 година. Наиме, Поповић је у својој књизи навео да је „друштво појам приватног права и као такав тачно дефинисан, он наиме претпоставља један елемент лукративног циља без кога у правном смислу нема друштва а као такав он ни најмање не одговара садањој међународној организацији. Реч лига пак, ма да страног порекла, ушла је у наш језик као многе друге (идеал, политика, теорија, итд). Њен смисао није правно тачно одређен и зато се она врло угодно даје применити на установу која је створена Пактом од 1919. Године“.¹³⁶

Имајући у виду да се значење и коришћење термина Лига у међувремену код нас развило у правцу у коме никако не одговара либералном заносу у коме је донет Пакт, а тако и створена Лига/Друштво народа. Лига првенствено указује на једну врсту такмичења у којој постоје победници, они који испадају, итд. Штавише, чак и у том времену, друштво је пре указивало на једнакост него на поменуто особину друштва из грађанског права. Из наведених разлога, користићемо назив Друштво народа.

У оквиру Друштва народа међународна администрација бива конципирана и добија смисао, али није настала у пуном облику. Њен развој није спречен ничим другим, до природом друштва у коме је постојало Друштво народа. Можемо рећи да је међународна администрација настала и постала онаква каква је замишљена 1919. године, тек настанком али и развојем њеног наследника – Уједињених нација- Дакле, тек тада настаје међународни службеник у пуном - модерном смислу речи.

Међународно административно право тек у првим годинама после Првог светског рата, по први пут добија формално признање као одвојена грана међународног права, оснивањем Административног трибунала Лиге народа, као инстанце задужене за регулисање односа између међународних организација и њихових запослених.¹³⁷ Упркос томе што ни тада, на почетку XX века, а ни сада, у другој деценији XXI века не постоји једна судска инстанца која се бави свим случајевима у односу међународних организација и запослених. Сви судови који

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Amersinghe, Ibid.

имају тај задатак, у решавању спорова примењују међународно административно право, настало пре свега повељама организација и судском праксом. У то време није ни постојала потреба за детаљнијим регулисањем њиховог положаја, пре свега због величине административног апарата. Ипак, неопходно је детаљније истражити све аспекте положаја међународних службеника у том времену, што ћемо надаље и учинити.

3.1.1. Кратак осврт на теорије међународних односа

Крећући се у дискурсу теорија међународних односа, не би било погрешно рећи да су међународни службеници и међународна администрација, производ институционалног либерализма.¹³⁸ Ово није ништа чудно јер управо крај XIX и почетак XX века представља период највеће експанзије ове теорије. Разлога за то је више. Завршетак највећег сукоба у дотадашњој историји човечанства, означеног као “*La Grande Guerre*”, представљао је погодно тле за развој идеја које ће водити ка миру. Такође, један од оних који је највише допринео стварању прве међународне администрације, Вудро Вилсон, један је од најистакнутијих представника ове теорије.

Искористићемо овај мали излет у теорије међународних односа, како би се осврнули на критику која се постојању међународних службеника у овој форми често упућују. Представници реализма, теорије која је и конкурентна и опречна либералним теоријама, сматрају да је постојање међународних службеника у „класичном смислу” превазиђено.¹³⁹ За припаднике ове теорије, најзначајнија карактеристика међународних односа и међународног система у целини је одсуство централне власти, те је следствено томе међународни систем анархистичан. Државе су независне јединке, које гледају једино сопствени интерес, те је за међународне односе државна моћ одлучујући елемент. Ипак, морамо да приметимо да ово мишљење о превазиђености међународних службеника није последица чињенице да је категорија међународних службеника неодржива у модерном свету, већ пре чињенице да су идеју међународних службеника створили представници либералне

¹³⁸Newman, Edward, “The International Civil Service: Still a Viable Concept?”, *Global Society*. *Journal of Interdisciplinary International Relations*, July 2007, Vol. 21, Issue 3, p. 430.

¹³⁹ Ibid.

теорије (било она класична или неолиберална). Како представници реализма сматрају да су либералне теорије неодрживе и застареле, управо ту особину придају и међународним службеницима и независној међународној администрацији као таквој.¹⁴⁰ Међународни службеници немају улогу да представљају једну или другу теорији међународних односа, нити да се кроз њих нека од поменутих теорија доказује. Напротив, њихово постојање није везано за теорије, а још мање се ефекат њиховог рада може ценити кроз то да ли и у којој мери државе врше утицај на њих, па чак и у којој мери они том утицају подлежу. Да направимо аналогију са унутрашњим правом. Узмимо да је бирократија у некој држави корумпирана, неефикасна и да генерално не врши функцију на ваљан начин. Да ли то значи да је администрација непотребна, да је потребно да се на други начин постави, да се промене људи који раде у тој администрацији или можда да се утицај на администрацију промени? Можемо рећи да у свакој од ових могућности постоји мало или барем зрно истине, осим у првој – управо у оној алтернативи који предлажу сви скептици према институту међународних службеника. Постојање међународне администрације се уопште не може доводити у питање, из једноставног разлога што међународна администрација и није настала као плод неке теоријске расправе и анализе, већ је произишла из непосредних функционално-организационих потреба међународних организација. У случају да престане потреба за њом, она ће се сама по себи урушити, врло брзо. А дотле, можемо говорити о мањим или већим недостацима једног сталног елемента међународних односа.

Наша теорија да је појам међународних службеника конципиран на један кохерентан начин тек настанком Друштва народа, али да се сам међународни службеник појавио тек настанком и развитком Уједињених нација, најбоље се потврђују ако погледамо особине самог Друштва народа.

Како ће изгледати службеници Друштва народа, те нове организације, тачније састав самих секретаријата, у повељи Друштва народа није било предвиђено. Није била јасна ни његова природа – да ли ће бити међународног или националног карактера. Штавише, први предлог није предвиђао службенике какве данас познајемо, чак ни оне какви су настали у Друштву народа. По том предлогу,

¹⁴⁰ Ibid.

Друштво народа требало је да има девет секретаријата, који би сви били националног карактера, па и састављени од националних службеника, и сваки би, наизменично, представљао секретаријат, а све под надзором генералног секретара. Неполитички карактер, а самим тим и наднационални карактер међународних службеника, данас можемо да захвалимо Сер Ерику Драмонду, првом генералном секретару Друштва народа. Следећи принципе британске службе из које је и сам дошао, Сер Ерик Драмонд је заслужан што је служба Друштва народа добила међународну и неполитичку димензију, а тиме своје основне карактеристике.¹⁴¹

3.2. Службеници Друштва народа

И поред непобитне чињенице да су и пре настанка Друштва народа постојале организације које су имале потребу, односно чији је степен развоја захтевао неку врсту административног апарата, тек настанком Друштванарода, међународна администрација је добила пуни смисао и бива конципирана на један кохерентан и потпун начин.¹⁴² Као што смо видели, Друштво народа јесте било нова креација, која је себи, диктатом историјских прилика, поставила један веома захтеван и сложен задатак. Једна од тих идеја, револуционарних по свом карактеру, била је и креација независних међународних службеника. Међународних, у свом есенцијалном смислу – промовисањем идеје о међународној лојалности и независности од матичних држава, а независних од утицаја било које државе. И док је независност од државе у којој су били стационирани била остварена у великој мери, елемент независности у односу на матичну државу није достигнут у периоду Друштва народа.

Сама Повеља Друштва народа није се детаљно осврнула на положај међународних службеника. Штавише, положај службеника био је регулисан само једним делом члана 7, који гласи:

Савет може у сваком тренутку одлучити да се седиште Друштва народа, установи негде другде.

¹⁴¹ Taubenfeld, Howard J., Secretary General of the United Nations, *The JAG Journal*, Vol. 17, Issue 3 (April-May 1963), p. 60.

¹⁴² Whilst 19th-century efforts were important functional antecedents, the true international civil service was founded in the League of Nations under Sir Eric Drummond in 1919., у - Edward Newman „Is an International Civil Service Still a Viable Concept“, *Global Society*, Vol. 21, No. 3, July, 2007 стр 434.

Сва намештења, у оквиру или у вези са Друштвом народа, укључујући и Секретаријат, биће подједнако отворена и за мушкарце и жене.

Представници држава чланица Друштва народа и службеници Друштва народа, приликом вршења послова Друштва народа, уживаће дипломатске привилегије и имунитете.¹⁴³

Општеприхваћено је тумачење је да су, овим чланом, службеницима Друштва народа биле додељене дипломатске привилегије и имунитети.¹⁴⁴ Ипак, не можемо а да не приметимо јасну разлику између цитиране формулације одредбе члана 7. Повеље Друштва народа, и формулација које су, приликом додељивања привилегија и имунитета својим службеницима, користиле многе организације и уније са краја XIX и почетка XX века. Стога, свакако да има основа да сматрамо да се у овој језичкој конструкцији налази корен функционалног имунитета.

Пре свега, очигледно је да су привилегије које су дате, иако су дипломатског карактера, ограничене на акте у службеној дужности. Друго, јасно је да ова формулација није у складу са осталим одредбама којима су даване привилегије и имунитети службеницима организација, унија, и других бироа. Тако се у Дефинитивном статуту Дунава из 1921. године, као што смо већ указали, наводи да су „комисарима предвиђене исте привилегије и имунитети који се додељују дипломатским представницима, како у рату тако и у миру“.¹⁴⁵

Када је реч о Дефинитивном статуту Дунава, давање имунитета није ограничено на службене акте. Ово резонување има основа и ако се осврнемо на сродне текстове из тог времена. Такође, Високој комисији за управљање Рајном из 1919. године су додељени дипломатски имунитети и привилегије и изузеће од директних пореза, али без даљег прецизирања.¹⁴⁶ Конвенција Друштва народа је делила службенике. То истиче Норман Хил (*Norman Hill*), један од значајнијих

¹⁴³ The Covenant of the League of Nations (Including Amendments adopted to December, 1924), art. 7

¹⁴⁴ Види нпр. Reinisch, August, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, 2004, p.384, Kunz, Josef L., *Privileges and Immunities of International Organizations*, *The American Journal of International Law*, Vol. 41, No. 4 (Oct., 1947), pp. 832., Brower, Charles H. II., *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 41, Issue 1 (Fall 2001), p.13.

¹⁴⁵ Michaels, B, *International privileges and Immunities: a case of a Universal Statute*, Martinus Nijhoff Publishers, 1971., p.98

¹⁴⁶ Preuss, Lawrence, *Diplomatic Privileges and Immunities of Agents Invested with Functions of an International Interest*, *American Journal of International Law*, Vol 25., 1931, p. 697.

аутора који се бавио статусом Друштва народа, како у времену његовог настанка, тако и као његово савременик за време постојања те организације. Он указује: „Служеници и запослени у међународним организацијама, обављају своје послове на територијама појединих држава, што, у одсуству позитивног решења које указује на супротно, које су у могућности да примене своју надлежност над њима и њиховом имовином. Потреба за специјалним статусом, који би их ослободио такве надлежности држава, међутим, постаје све више призната и већина службеника међународних организација данас поседују привилегије и имунитете **веома сличне**¹⁴⁷ оним привилегијама и имунитетима које уживају дипломатски представници”.¹⁴⁸ Дакле, већ Хил као савременик Друштва народа, јасно види значајну сличност, али не и идентичност са привилегијама и имунитетима дипломата. Зачудо, иако је овакво језичко тумачење сасвим на месту, оно никада није заживело у теорији, али како разлика није остала потпуно непримећена, налазимо да је важно на њу указати. Решење је пронађено у објашњењу да ограничавање дипломатских привилегија и имунитета на „за време вршења служених послова“ значи да се они не ограничавају само на службене акте, већ на само на време док је службеник запослен у организацији.¹⁴⁹ Коначан аргумент за правилност нашег скретања пажње на ову разлику, носи управо оправдање зашто се није приступило таквом тумачењу – објашњење једноставно није плаузибилно.

Поставља се питање, зашто су се креатори Конвенције Друштва народа, одлучили да следе праксу организација, унија са почетка XX века, те да службеницима доделе имунитет дипломатских представника, директним позивањем на исти. Да ли је у питању био прост рефлекс, устаљена пракса или нешто треће?

Сматрамо да је пракса дотадашњих организација у додељивању привилегија и имунитета одиграла добру улогу у пракси, али да то није био једини разлог. У питању је свакако процена креатора Конвенције о потреби да се, једној посве младој организацији, новој по облику удруживања у форми, идеји, величини и многим другим одликама, дакле потпуно новој у тадашњем свету, да снага привилегија и имунитета дипломата, који обавезност црпе из обичајног права и вишевековне

¹⁴⁷ Подебљано од стране аутора

¹⁴⁸ Hill, Norman L., *Diplomatic Privileges and Immunities in International Organizations*, *Georgetown Law Journal*, Vol. 20, Issue 1 (November 1931), p. 45

¹⁴⁹ Brower, Charles H. II., *International Immunities: Some Dissident Views on the Role of Municipal Courts*, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 41, Issue 1 (Fall 2001), p. 11

праксе држава. Трагове дипломатског имунитета можемо наћи у Индији, у 5. п.н.е.¹⁵⁰ Постоје докази о постојању неке врсте дипломатског имунитета још у античком периоду на Блиском истоку.¹⁵¹ Римско право имало је посебан значај за развој имунитета и привилегија одређених лица. У периоду касне републике, легати су постали главни представници Сената. Импликације, пре свега оне из *ius gentium* су јасне – сваки легат, без обзира да ли путује у другу римску провинцију или у страну државу, сматра се неповредивим.¹⁵² Дакле, много векова пре кодификације или уопште настанка међународног права као гране права, дипломатски имунитет је био признат међу државама, али и тема многих научних расправа. Алберик Гентилис је још 1585. објавио дело *De Legationibus*, у коме се бавио случајем шпанског амбасадора Мендонзе, и инсистирао на томе да страни посланик не може да буде осуђен на смрт, већ само протеран.¹⁵³ Овим институтом бавили су се и Де Виторија, Хуго Гроцијус и многи други филозофи XVII века, за који се традиционално везује настанак међународног права.¹⁵⁴

Дакле, чак и пре времена сталне дипломатије, емисарима је увек указивана посебна част и пажња. Разлози за то су једноставни – они су одувек гледани као изасланици личности свог суверена, па би се повреда емисара сматрала често и као акт непријатељства. Касније су се разлози за посебан положај само нагомилавали. Развојем међународних односа, јавила се потреба за, ако не сталним, онда свакако честим присуством представника једне државе на територији друге. Страх од одмазде је била гаранција више за посебан положај изасланика. Друштво народа тада, као ни међународне организације данас, немају то оружје ретрибуције у свом арсеналу за заштиту својих привилегија и имунитета. И док данас постоје други начини да се обезбеди њихово поштовање, пре свега ратификоване међународне конвенције, Друштво народа је морало да потражи гаранције у другим,

¹⁵⁰ Б. М. Јанковић, „Порекло и развитак дипломатије”, Дипломатија (ур. Ђ. Н. Лопичић), Ваша књига, Београд 2006, 13

¹⁵¹ Elgavish, David, “Did Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East?”, *Journal of the History of International Law* 2:, 2000. P. 74

¹⁵² Frey, Linda, Frey, Marsha, *The History of diplomatic immunity*, Ohio State University Press, 1999, p.45

¹⁵³ Поповић, Ђура, *Класици међународно-правне доктрине*, Издавачка књижевна задруга, Београд, 1933., стр.57.

¹⁵⁴ Видети Buckley, Margaret, “Origins of Diplomatic Immunity in England”, *University of Miami Law Review*, Vol. 21, Issue 2 (Winter 1966), pp. 349-365.

неконвенцијалним изворима, а нашло га је у додељивању дипломатских привилегија и имунитета својим члановима.

Оно што није јасно из цитиране одредбе, јесте ко све спада под званичнике Друштва народа. Јасно је да су упитању чланови Секретаријата, а у теорији је искристалисано да су у тој групи и чланови Међународне организације рада.¹⁵⁵ И даље се, међутим, поставља питање да ли се ту завршава број људи који се могу позивати на статус службеника Друштва народа? Ипак би, узимајући у обзир све аспекте, од природе Друштва народа, преко саме чињенице да није изричито ограничено на само секретаријат, да се одредба цитираног члана односи и на оне запослене у Друштву народа, који се не налазе у секретаријату, а нису постављени од стране својих Влада.¹⁵⁶

Друштво народа, у својој конвенцији није предвиђало никаква упутства везана за регрутовање службеника секретаријата, па самим тим није било ни речи о службеницима нове међународне организације. Први Генерални секретар, Сер Ерик Драмонд, није имао ни праксу својих претходника, нити праксу сличних организација, на коју би могао да се ослони, осим у неким формулацијама, као што смо већ поменули. Зато је логично што се, будући да је ступио на дужност као службеник британске администрације, окренуо управо искуству и увиду који је имао у ту државну администрацију.¹⁵⁷ Наиме, развој институције међународних службеника у модерном смислу речи можемо посматрати паралелно са стварањем и развојем међународног административног права двадесетих година XX века,¹⁵⁸ а они су били под великим, да не кажемо и одлучујућим утицајем службеника британске администрације.

Секретаријати, као административне јединице и нису настале појављивањем Друштва народа. Као што смо указали, секретаријати су постојали и пре Друштва народа, у многим организацијама. Тако, су на пример, секретаријати постојали у

¹⁵⁵ Hill, Martin, *Immunities and Privileges of International Officials*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1947., p.10

¹⁵⁶ Ibid. 11.

¹⁵⁷ Goodrich, M. Leland, *Geographical Distribution of the Staff of the UN Secretariat Source: International Organization*, Vol. 16, No. 3 (Summer, 1962), pp. 466

¹⁵⁸ Amerasinghe, C.F., *Future of International Administrative Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, (1996), 773

склопу Универзалне поштанске уније (1874), Међународне канцеларије за јавно здравље (1907-1945), Међународног института за пољопривреду (1905). Ово је у потпуности подржава нашу теорију, да су међународни службеници, као и административни апарат као такав, било на међународном или на националном нивоу, увек производ потребе да се обезбеди функционисање организације. И организације несавршене из данашњег угла, морале су некако функционисати, па зашто није могуће да су их опскрбљивали међународни службеници у данашњем смислу? Одговор је једноставан и нераскидиво је везан за природу међународних организација, односно Друштва народа. Истовремено, оно што издваја секретаријат Друштва народа од његових претходника је начин избора чланова. Међународни карактер Друштва народа се никада није доводио у питање (секретаријат Поштанске уније је био у потпуности састављен од држављана Швајцарске, а секретаријат Канцеларије за јавно здравље од држављана Француске). Ако погледамо одредбу члана 6. Друштва народа, видећемо да се у њој не помиње ни националност чланова секретаријата, нити начин њиховог избора: „Стални Секретаријат биће установљен у оквиру седишта Друштва народа. Секретаријат ће се састојати од Генералног секретара и секретаријата и особља који су му потребни“.¹⁵⁹ Секретаријат Друштва народа је прва администрација која добија одлику међународности, уместо одлике вишенародности.

3.2.1. Положај службеника Друштва народа у Уговору о седишту са Швајцарском

Иако се у Повељи Друштва народа назире корен функционалног имунитета, он је фактички спроведен у дело Уговором о седишту Друштва народа са Швајцарском. Према том уговору, службеници се деле на две основне категорије: вантериторијалне и не-вантериторијалне, док држављани Швајцарске имају посебан статус.

Пре разматрања одредаба овог споразума које се односе на привилегије и имунитете, указујемо да су оне резултат споразума који су закључили Швајцарска са једне, и Друштво народа са друге стране. То је, уједно, једини формални споразум

¹⁵⁹Члан 6. став 1, Повеље Друштва Народа.

који је Друштво народа закључило у вези са уређењем питања дипломатских имунитета.¹⁶⁰

Прва категорија - "*exterritorial*" класа, која је била састављена од оних службеника чији ранг и функције одговарају оним који имају јавни службеници. Другу категорију, "*non-exterritorial*" класу чинило је углавном техничко и радно особље. Прва група имала је следеће привилегије: имунитет од грађанске и кривичне надлежности, изузетак од директних пореза, осим оних на непокретностима и изузеће од царина и прегледа предмета које се увозе за њихову личну употребу.¹⁶¹

Друга група службеника поседовала је имунитет „у погледу радњи предузетих приликом вршења службене дужности и у оквиру своје функције“ и „изузеће од пореза на доходак и плаћања плаћања хитног федералног ратног пореза“.¹⁶²

Због наведеног, управо у овим службеницима налазимо први пут примену функционалног имунитета код међународних службеника.

И најзад, службеници који су били држављани Швајцарске, су имали посебан спектар имунитета и привилегија, те можемо рећи да су чинили трећу групу службеника тог секретеријата. Њихови имунитети су били следећи:

Чланови особља Друштва народа швајцарске националности, су изузети од ових класификација и уживају искључиво:

- 1) имунитет од тужбе пред локалним судовима поводом радњи учињених у службеном својству и у оквирима вршења службених дужности;
- 2) изузеће од плаћања пореза на плате у Друштву народа.¹⁶³

Као што можемо видети, још су у време Друштва народа, службеници који су били домаћи држављани, уживали чак и фискалне привилегије и имунитете. Ова врста имунитета је од изузетног значаја, јер представља почетак независности службеника од матичне државе.¹⁶⁴

Што се слободе кретања тиче, у Друштву народа налазимо и претечу данашњег *laissez-passer*. Ова претеча се звала *Carte de Légitimation* и показивала се приликом

¹⁶⁰ Ranshofern-Werheimer, F. Egon, The International Secretariat, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, p.267.

¹⁶¹ Eifler, Robert K. "Privileges and Immunities of United Nations Delegates and Officials - The International Organizations Immunities Act," Michigan Law Review, 46 (1948), pp. 385

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Видети више у делу о фискалним имунитетима

путовања, а у самој легитимацији стајало је име, презиме и ранг службеника, његова фотографија, и што је најважније, позивање на заштиту која је предвиђена чланом VII Повеље Друштва народа.¹⁶⁵

На основу изнетог можемо закључити да Друштво народа у својој Повељи није унело одребе које би омогућиле да нове одлике положаја међународних службеника, у односу на оне које су они поседовали од средине XIX века, дакле пре настанке ове организације. Иако се у самој формулацији тако нешто наговештава, функционални имунитет службеника Друштва народа остао је на тим наговештајима. Са друге стране, на настанак међународних службеника какве данас познајемо, већи утицај је имао Уговор о седишту Друштва народа. Ово се пре свега односи на функционални имунитет, али и на друге елементе неизоставне када су међународни службеници данас у питању. То су елементи везани за начина избора, правила изузећа од пореза, начела слободе кретања и других, који су дефинитивно уврштени у корпус њихових права кроз конвенције УН. И коначно, оваква решења не морају нужно бити ни случајност односно нешто што творци Друштва народа нису испланирали. Наиме, могуће је да су били свесни чињенице да функционалне имунитети неће дати жељене резултате на ширем плану, па су службеницима додељене дипломатске привилегије и имунитет, по дотадашњој пракси. Са друге стране, основа данашњег функционалног имунитета настала је у споразуму потписаном са једном од најразвијенијих држава тога доба – Швајцарском, који је био сигуран терен на коме су творци Друштва народа, поуздано знали да могу да спроведу наведену идеју.

¹⁶⁵ Ranshofern-Werheimer, F. Egon, *The International Secretariat*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, p.269.

Трећи део

Појам службеника Уједињених нација

1. Уједињене нације

Организација Уједињених нација, настала је на конференцији у Сан Франциску, 24. октобра 1945. године. Она је природни следбеник Друштва народа, и представља прву глобалну организацију.¹⁶⁶ Чланице Организације УН су све универзално признате државе на свету. Последња држава је Јужни Судан, која је на предлог Савета безбедности,¹⁶⁷ примљена као пуноправна, 193. чланица УН дана 14. јула 2011. Године.¹⁶⁸ УН представља најзначајнију и највећу међународну организацију у историји човечанства, или како неки аутори то истичу и „највиши облик међународне организације“.¹⁶⁹ Штавише, то је организација која је у неким аспектима надмашила државе. Пријем државе у чланство УН значи више за признање државе, него такво признање било које појединачне државе. Када су настајале међународне организације почетком XX века, верујемо да је мало ко могао да предвиди овакав исход, односно однос оригинерног и деривативног субјекта међународног права.

Што се међународних службеника тиче, УН су у регулисању њиховог положаја одиграле кључну улогу, и то не само у односу на статус службеника УН. Њихов утицај је много шири и далекосежнији од утицаја на регулисање положаја службеника саме УН и њених специјализованих агенција. Пре свега, појавом УН и кроз њену праксу, долази до кристализације правног положаја међународних службеника, као и њихов пробој на међународну сцену као релевантног фактора, што до тада нису били. Детаљније ћемо се на овај утицај осврнути касније на одговарајућим местима, али за сада је довољно да истакнемо да је утицај УН на правила о привилегијама и имунитетима службеника био огроман, као и да се простире даље од круга лица која су одређена КИПУН.

¹⁶⁶ За разлику од Друштва народа, која је била организација глобалног карактера али не и глобална, прим аут.

¹⁶⁷ <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39026&Cr=south+sudan&Cr1=#.UydFnPldUmk>

¹⁶⁸ http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39034&Cr=South+Sudan&Cr1=#.UydEj_ldUmk

¹⁶⁹ Perrenoud, *Regime des privileges des missions diplomatiques et des Organisations Internationales en Suisse*, стр. 60 у Крећа, Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Београд, 2014., стр.206

Експанзија међународне администрације, која се огледа, како у порасту њеног утицаја, тако и у јачању положаја међународних службеника уопште, почиње након завршетка Другог светског рата. Између априла и септембра 1945.године, број чланова секретаријата УН се са 350 повећао на 3000.¹⁷⁰ У периоду после Другог светског рата, имунитети и привилегија међународних службеника постају нивелисани и њихов степен зависи од положаја и статуса међународног службеника у организацији. Истраживање улоге међународних службеника и њиховог положаја, доспева у центар пажње јачањем утицаја међународних организација.¹⁷¹ Већ поменуто повећање администрације УН али и пораст броја међународних организација уопште, донели су значајне промене у положају међународних службеника како у међународним организацијама, тако и када се ради о њиховом месту у научним радовима. Међутим, тада млада организација, УН се суочавала са многим проблемима и дилемама. Једну од њих је представљала потреба да се и кроз позиције унутар секретаријата УН изрази хетерогеност саме организације. Такође, постојала је и дилема да ли служба међународних службеника треба да буде отвореног или затвореног типа.¹⁷² У овом периоду образује се међународна администрација какву данас познајемо, и положај међународног службеника сличан данашњем. Управо зато, посебну пажњу и доста простора потребно је посветити анализи овог раздобља. У овој глави, даћемо само прегледну анализу положаја службеника Организације Уједињених Нација, како би употпунили слику развоја међународних службеника. Положаја службеника Организације Уједињених Нација је толико велики да је послужио као основа регулисања правног положаја службеника свих других савремених међународних организација. У даљим разматрањима, детаљнијом анализом ћемо ту тврдњу непосредно и поткрепили. Улога и значај међународних службеника УН су толики да их данас неки сматрају најзначајнијим делом УН. Мунх истиче управо то и каже: „Најважнији квалитет секретаријата Уједињених нација је њено особље“.¹⁷³ Сама чињеница да службеници

¹⁷⁰Lengyel, Peter, "Some trends in international civil service", *International Organization*, Vol 13., No.4, Autumn 1959.,p. 521.

¹⁷¹ Xu, Yi-Chong, Weller Patrick, To be but not to be seen:Exploring the Impact of Intenrational Civil Servants, *Public Administration Review*, Vol.69, Issue 5, p.33

¹⁷²Lengyel, Peter, Some trends in international civil service, *International Organization*, Vol 13., No.4, Autumn 1959, 525., “

¹⁷³Munch, Wolfgan, Wrongdoing of International Civil Servants-Refferal of Cases to National Authorities for Criminal Prosecution, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 10, 2006, p. 72.

УН раде у тој организацији, ставља их на посебно место у свету међународних односа и међународног права. У истом смислу како је на том месту и сама организација, тачније њена Повеља. Тако, и Бруно Сима истиче да: „У највећем делу света, укључујући и Немачку, је прихваћено да Повеља Уједињених нација није само један од многих мултилатералних споразума, већ инструмент јединствене правне тежине, нешто слично „Уставу“ међународне заједнице“.¹⁷⁴

Један од разлога либералнијег става држава, традиционално невољних да препусте јурисдикцију над територијом или лицима зарад неке глобалне добробити, можемо видети и у времену настанка УН у односу на Друштво народа. Оно што се на почетку, приликом стварања Уједињених нација лако уочава као разлика, јесте да је конференција у Дамбартон Оуксу одржана за време Другог светског рата, док је Версајски споразум постигнут након окончања сукоба у Првом светском рату. Ова разлика може на први поглед да делује више као нека историјска занимљивост без већег утицаја на суштину тих споразума, али је њен значај у теорији међународног права, и посебно међународних организација јасан и веома очигледан. Творци Друштва народа су морали да имају као оквир приликом пројектовања нове организације Версајски споразум. Многи постулати будућег поретка су већ ту били одређени, тако да је маневрварски простор за креаторе био значајно сужен. Такође, мисли државника су биле много више окренуте ка националним питањима, обнови својих држава, што је потпуно разумљиво. Са друге стране, творци Уједињених нација нису морали да се боре и покуравају овим стегама. Напротив, они су могли да користе, и слободно можемо рећи да су у доброј мери и искористили ту слободу, али и полет у погледу изградње будућег света, кад се заврши рат. Друштво народа је настајало у садашњости и за садашњост. Указали смо даје организација Уједињених нација пројектована за будућност, за један други свет, те су самим тим лакше прихваћене неке амбициозне и револуционарне тезе и постулати, који не би били усвојени да су предложени у другом временском контексту.

При помену међународних службеника, већина људи помисли пре свега на секретаријат Уједињених Нација. И то не без разлога. Појам данашњег међународног

¹⁷⁴ Simma, Bruno, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, 10 (1999), p.18.

службеника се формирао кроз Друштво народа и организацију Уједињених нација. Све одлике које ћемо у наредним главама овог рада истражити, попут независности, лојалности, многих привилегија и имунитета, настале су, или се барем уобличиле, кроз секретаријате Уједињених нација, а раније и Друштва народа. У члану 7. Повеље Уједињених нација, при помињању главних органа помиње се Секретаријат, али не и Генерални секретар.¹⁷⁵ У теорији је прихваћено да одребе које се тичу Секретаријата у ствари односе на Генералног секретара, јер је управо Генерални секретар онај који је носилац права, овлашћења и обавеза које подразумева његова функција, а Секретаријат служи пре свега да му омогући да ту функцију обави на најбољи могући начин. Управо зато, тај орган не представља ништа друго, ни више до канцеларију Генералног секретара.¹⁷⁶ Нема ни потребе даље елаборирати ову особину Секретаријата, јер је у члану 97 Повеље УН јасно означено које особље организација може да захтева.¹⁷⁷

1.1. Одређење лица која спадају под појам службеника УН

Саме по себи и за себе, поделе и разврставања немају смисла, ако нису направљене са неким циљем, релевантним за истраживање које се врши. Међународни службеници могу се категоризовати према неколико релевантних параметара, опет у зависности од поменутог циља. Ако се за параметар узму врсте привилегија и имунитета која лица имају, службеници се деле на функционере, односно службенике вишега ранга и службенике нижег ранга.¹⁷⁸ У том случају у прву категорију улазе сви службеници који имају дипломатске привилегије и имунитете, а у другу они са функционално одређеним привилегијама и имунитетима. За државе које су домаћини организације и на чијој територији делују службеници, најважније је да знају коју врсту имунитета они поседују, да ли дипломатски или функционални, како би знали како да се опходе према њима,

¹⁷⁵ Повеља Уједињених нација, члан 7.

¹⁷⁶ Ханс Келзен, Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.стр. 53/136

¹⁷⁷ UN Charter.

¹⁷⁸ Michaels, B, International privileges and Immunities: a case of a Universal Statute, Martinus Nijhoff Publishers, 1971., p. у Ibid.

односно како да решавају питања њихових права и обавеза. Такође, није ретка ни подела према категорији сталности. У тој подели, разликују се службеници са сталним уговорима, попут оних у Секретаријату или специјализованим агенцијама, док би чланови Комисије за међународно право, експерти, специјални извештачи и чланови мировних мисија УН, били сврстани у групу са оних са привременим мандатом.¹⁷⁹ Хијерархијски, службеници УН се могу поделити на неколико категорија. Професионалне и више категорије (P, I, D), Општа служба и повезане категорије (G, TC, S, PIA, LT) Национални професионални службеници (NO), Теренска служба (FS) и Виша постављења (SG, DSG, USG и ASG).¹⁸⁰

За потребе овог рада, определили смо се да правни положај међународних службеника, прецизније у овом одељку службеника УН, посматрамо управо из угла саме организације односно из угла чланова секретаријата, као изворног и основног облика међународних службеника.

Као централни параметар за разврставање службеника УН узели смо одредбе Повеље УН и одредбе КИПУН, као два најважнија општа документа релевантна за правни положај службеника УН. Полазна основа су, дакле, чланови Секретаријата, и лица изједначена са њима. У члану 97. став 1. Повеље УН, истиче се:

„Секретаријат сачињавају Генерални секретар и оно особље које Организација може да захтева. Генералног секретара именује Генерална скупштина на препоруку Савета безбедности. Он је главни административни службеник Организације“.¹⁸¹

Статус изједначен са статусом чланова Секретаријата према одредбама става 1. члана 101. Повеље УН добијају следећа лица:

„Генерални секретар именује особље према правилима које доноси Генерална скупштина“.¹⁸²

Да оба цитирана члана треба посматрати у контексту целог документа, али и праксе УН, правовремено ћемо образложити у даљим анализама, а овим поводом

¹⁷⁹ Види рецимо Reinisch, August, United Nations Audiovisual Library of International Law <http://legal.un.org/avl/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa.html>

¹⁸⁰ <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=SC>, приступљено 03.04.2014.

¹⁸¹ Члан 97 Повеље УН

¹⁸² Члан 101, Повеље УН

само скрећемо пажњу на значај који те одредбе имају за класификацију коју тренутно разматрамо.

Друго, већ смо истакли да ће као референтна тачка за све међународне службенике бити узети су службеници УН, а у случају службеника УН, та тачка ће бити члан V КИПУН. Стога и Повеља УН и КИПУН представљају референтне тачке како за службенике УН непосредно, тако и за службенике осталих организација што непосредно,¹⁸³ што посредно.

Треће, већ смо поменули значај Секретаријата УН за регулисање правног положаја међународних службеника уопште. Још један аргумент да приступимо овој и оваквој подели јесте круцијални значај секретаријата за настанак међународне администрације уопште. Овде пре свега мислимо на све оне уније, комисије, и све оне облике институционалне сарадње карактеристичне за период пре настанка Друштва народа, чији су секретаријати одиграли кључну улогу у настанку међународних службеника као персонификације међународне администрације. Секретаријати представљају ембрион данашње међународне администрације али и централни елемент међународних службеника данас, те су самим тим и логична основа за разврставање службеника. Ова аргументација поготово добија на тежини, када се узме у обзир да се ради о секретаријату УН, највеће и најзначајније међународне организације данас.

Свакако је на одлуку да се определимо за овакву поделу службеника УН, утицала и чињеница да аутори у својим радовим, па чак и законодавци у законима, често неспретно баратају са терминима везаним за намеру да означе категорију међународних службеника, поготово те службенике у УН. Ово је донекле и разумљиво. Појмови: “*secretariat*”, “*UN official*”, “*UN staff*”, “*Secretariat staff*”, “*non-staff*”, само сунеки од бројних и разноврсних који су у употреби, а сви са намером да се означи исти појам. Када се ова нејасна ситуација пренесе на поље српског језика, проблем се само повећава. Пре свега се нестручним преводима уноси нова забуна, али и даље „коришћење” термина уме да додатно закомпликује. Рецимо, појам: *official* и појам: *staff* се скоро по правилу користе као синоними, иако

¹⁸³ Приказаћемо у одговарајућим деловима примере организација, које се у регулисању привилегија и имунитета својих службеника позивају директно на КИПУН. прим аут.

они то нису, док се истовремено појам: *official* у нашем језику користи и за означавање категорије службеника и категорије функционера. Постоје лица, попут инспектора Заједничке инспекторске јединице УН, који према члану 13. Статута те организације (одобреног Резолуцијом Генералне скупштине УН 31/192 22 децембра 1976. године), јесу *UNofficials* али нису *UN staff*.¹⁸⁴ Са друге стране, Генерални секретар УН иако његов шеф, није службеник Секретаријата, дакле иако јесте *UN official*, није *UN staff*. Такође, доста је замагљена линија препознавања разлике између лица која припадају категорији *staff* или лица која припадају категорији *non-staff*. На ову нејасноћу указала је недавно и Јединица заједничког инспекцијског надзора УН.¹⁸⁵

Опште одређење лица која спадају под службенике УН, налази се у одредбама КИПУН и Конвенције о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција (КИПСА). Оне регулишу њихов положај на идентичан начин, а тако што их дефинишу их као лица „запослена у било ком главном или помоћном органу, ангажоване са пуним радним временом или дужим радним временом и чија су имена нотификована државама чланицама“.¹⁸⁶

Међународни суд правде (МСП) је такође често одустајао од тога да уђе у одређивање поменуте дистинкције. Штавише, у случају Бернадот, тај суд користи још ширу дефиницију:

„ Суд реч „службеник“ поима у најслободнијем смислу, и службеником сматра, сваку особу која је, без обзира да ли је плаћена или не, и да ли је стално запослена или не, ангажована од стране органа Уједињених нација, за обављање или помоћ при обављању, неке од његових функција – укратко, било које лице путем којег тај орган делује“.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Fifty-fourth session Agenda item 118 Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations Proposed Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials and experts on Mission Report of the Secretary-General, A/54/695, p. 1.

¹⁸⁵ Staff-Management relations in the United Nations specialized agencies and common system Prepared by Gérard Biraud, Joint Inspection Unit Geneva 2012, p.4.

¹⁸⁶ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 207.

¹⁸⁷ Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, I.C.J. Reports 1949, p. 177.

Из свих наведених разлога, службенике организације УН можемо поделити на службенике у ужем смислу, и службенике у ширем смислу.

1.1.1. Службеници УН у ужем смислу

Службеници организације УН у ужем смислу су лица дефинисана члановима 97. и 101. Повеље УН. То су пре свега она лица која изворно спадају под заштиту члана V одељка 17 КИПУН. Да изворно спадају под заштиту, значи или да из текста тог члана непосредно произилази да су то та лица, или да је тумачење о категорији службеника УН који спадају под тај члан извршио Генерални секретар, као једино лице коме је тај посао поверен.

Такође, овде ћемо говорити само о службеницима који имају статус службеника УН у ужем смислу, а који раде у сталним телима под ингеренцијом Генералне скупштине. Генерална скупштина често, како би појачала сигурност и заштиту својих запослених на одређеним великим самитима и конференцијама, њима додељује заштиту члана V КИПУН. На тај начин, она штити службенике УН чији би се статус могао довести у питање. Као пример ове праксе можемо навести Споразум између Уједињених нација и Владе Индије о организацији семинара о слободи информација у Индији, где се у члану 4. овог уговора истиче:

“Конвенција о привилегијама и имунитетима Уједињених нација примењиваће се у погледу овог семинара. Сходно томе, службеници Уједињених нација који обављају функције у вези са семинаром, уживаће привилегије и имунитете предвиђене члановима V и VII поменуте Конвенције“.¹⁸⁸

а) Чланови Секретаријата УН

Чланови Секретаријата УН основна су категорија, не само службеника УН већ и међународних службеника уопште. Како је у КИПУН наведено да ће Генерални секретар одредити на која лица се односе одредбе КИПУН, неопходно је

¹⁸⁸ Agreement between the United Nations and the Government of India on the organization in India of a seminar on freedom of information. Signed at New York, on 19 February 1962. Article IV, UNITED NATIONS JURIDICAL YEARBOOK Extract from: Chapter II. Treaty provisions concerning the legal status of the United Nations and related inter-governmental organizations 1962 Part One. Legal status of the United Nations and related intergovernmental organizations

истражити управо мишљења генералних секретара и резолуција усвојених на његову препоруку од стране Генералне скупштине УН, а које се тичу овог питања.

Важно је нагласити да искључивање оних службеника који су „регрутовани локално“ не значи да се домаћи држављани изузимају од привилегија и имунитета предвиђених чланом 5. КИПУН. Ово је потврдила и Канцеларија за правна питања УН у писмо у коме наводи:

"... према конвенцији, према томе, захтева се да држављани државе чланице у питању, који су службеници Уједињених нација, имају привилегије и имунитете у складу са Конвенцијом".¹⁸⁹

Када се користи израз *UN staff* или само *staff*, у званичним документима се реферира на запослене у Секретаријату УН, па ћемо ми у том контексту користити израз: службеници Секретаријата. На тај начин се одређује и Повеља УН у члану 97. Иако јесте део Секретаријата УН, Генерални секретар није и службеник тог Секретаријата. Та чињеница јасно произилази из, већ наведеног, члана 97 Повеље УН.¹⁹⁰

Поред тога што их имају чланови Секретаријата, Генерална скупштина је усвојила резолуцију којима даје привилегије и имунитете одређеном кругу лица, који одређује Резолуција 76 (I):

"Одобрава давање привилегија и имунитета из чланова V и VII Конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених нација, усвојене од стране Генералне скупштине 13. фебруара 1946. године, у односу на све службеника Уједињених нација, осим за оне који су регрутовани локално и раде на сатнице".¹⁹¹

Сам Генерални секретар има веома специфичан положај. Он јесте део Секретаријата, па самим том и међународни службеник у ужем смислу, али су његов

¹⁸⁹ Memorandum addressed to the Technical Assistance Recruitment Service, the Office of Legal Affairs noted that the Convention provided in article V for privileges and immunities

¹⁹⁰ Члан 97, Повеље УН

¹⁹¹ General Assembly Resolution 76 (I) 7 December 1946 Privileges and Immunities of the Staff of the Secretariat of the United Nations <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/27/IMG/NR003327.pdf?OpenElement>, приступљено 22.11.2013.

начин избора, улога и уопште правни положај генерално у тој мери специфични, да се са правом може назвати међународним службеником *sui generis*.

б) Службеници Економско-социјалног савета и Старатељског савета

Службеници Економско-социјалног савета и Старатељског савета се сматрају члановима Секретаријата, сагласно Повељи УН, која у члану 101. став 2. прописује:

„Одговарајуће особље биће стално додељено Економском и социјалном савету, Старатељском савету и, уколико је потребно, другим органима Уједињених нација. Ово особље чини саставни део Секретаријата”.¹⁹²

в) Помоћници генералног секретара

Када одређујемо статус помоћника Генералног секретара УН, упућени смо на следећу одредбу:

“Поред привилегија и имунитета одређених у одсеку 18, Генералном секретару и свим његовим помоћницима, њиховим брачним друговима и малолетној деци, биће додељени привилегије и имунитети, олакшице који су додељени дипломатском представницима у складу са међународним правом”.¹⁹³

Опреза ради, поново указујемо да сам Генерални секретар представља службеника *sui generis*, што ћемо на одговарајућем месту детаљно образложити.

г) Специјализовано особље у функцији косултаната Секретаријата

Поткомитет задужен за привилегије и имунитете, кога је Шести комитет УН именовано да размотри питање статуса службеника УН, усвојио је извештај на основу кога можемо да сагледамо правни положај специјализованог особља које је ангажовано у функцији косултаната Секретаријата УН. У том извештају, комитет је изразио забринутост и поставио питање да ли је у оквиру нацрта резолуције, заштићено целокупно специјализовано особље УН.¹⁹⁴ Ипак, закључено је да ће та

¹⁹² Члан 101. став 2, Повеље УН

¹⁹³ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations New York, 13 February 1946, art. V section 19.

¹⁹⁴ Report of the Joint Sub-Committee was approved by the Fifth Committee at its 52nd meeting and by the Sixth Committee at its 36th meeting, annex 11 (A/116 and A/116/Add.1), p. 209,

лица, у службни Секретаријата, спадати под заштиту тадашњег нацрта конвенције,¹⁹⁵ који данас познајемо као КИПУН.

д) Стручњаци техничке помоћи

Стручњаци техничке помоћи такође су се могли сматрати међународним службеницима у ужем смислу. Ово произилази из одредбе Уговора између Владе Тајланда и Уједињених нација о техничкој сарадњи.¹⁹⁶ У њему се наводи да „особље Организације, укључујући и експерте ангазоване од стране Организације и одређене да изврше сврху овог Уговора, биће сматрани „службеницима“ у оквиру значења Опште конвенције.¹⁹⁷ Категорија стручњака техничке помоћи данас не постоји. Као што можемо наслутити из претходног Уговора Владе Тајланда и Уједињених нација, они су својевремено слати у неразвијене државе, са разним задацима и статусом службеника УН.¹⁹⁸

ђ) Лица именована од стране Генералне скупштине

Два су услова да лица именована од стране Генералне скупштине УН имају статус службеника УН у смислу члана V, КИПУН. Први је да је службеник ангажован на раду у УН са пуним радним временом формално, или у тој мери да га то ангажовање фактички спречава да прихвати друго запослење. Други услов је да службеник мора бити члан тела које је одговорно директно Генералној скупштини.¹⁹⁹

На препоруку Генералног секретара, Генерална скупштина УН је 1973. године усвојила декларацију којом се дејство члана V КИПУН простире и на чланове Удружене инспекцијске јединице (*Joint Inspection Unit*), као и председавајућег Саветодавног комитета за административна и буџетска питања.²⁰⁰

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ United Nations Treaty Series, vol. 90, 1951, I, No. 1225, p. 52

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Miller, Anthony J. United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities, *International Organizations Law Review*, Vol. 4, Issue 1 (2007), p.20

¹⁹⁹ Yearbook of the International Law Commission, 1985 Volume II Part One Documents of the thirty-seventh session {Addendum), A/CN.4/SERA/1985/Add.1 (Part 1/Add.1), p.170.

²⁰⁰ A/RES/3188(XXVIII) C.5 86 A/PV.2206 18 Dec. 1973 without vote A/9462 Granting of privileges and immunities to the members of the Joint Inspection Unit and the Chairman of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions

Овај случај, тачније ова декларација се сматра за преседан, и увела је у праксу да се на овај начин именују лица која потпадају под заштиту члана V КИПУН. Од тада је тај статус проширен на многа лица, а овде ћемо навести само нека од њих:

Запослени у канцеларији тужиоца и регистра ICTY²⁰¹ и ITR²⁰² али не и сам тужилац и регистратор, председседник и потпредседник *International Civil Service Comimission*,²⁰³ председник Треће Конференције Уједињених Нација о праву мора и координатор међународне помоћи за реконструкцију Вијетнама.

1.1.2. Службеници УН у ширем смислу

Под службеницима УН у ширем смислу, подразумевамо она лица која не потпадају под заштиту члана V КИПУН, али имају тај статус. Они не представљају „мање“ службенике од оних подведених под службенике у ужем смислу.

а) Експерти

Врло је занимљив положај експерата у контексту класификације лица која можемо сматрати за међународне службенике. Иако сам КИПУН експерте одваја од службеника, њих можемо сматрати за међународне службенике, у ширем смислу. Сматрамо да одвајање које врши КИПУН није због тога што су они искључени из спектра службеника УН (као што је то случај са представницима држава), већ због њиховог специфичног положаја у структури УН, али пре свега због њиховог специфичног посла који, углавном, подразумева путовање, дакле одсуства из седишта организације као правило рада.

²⁰¹ Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, U.N. Doc. S/25704 at 36, annex (1993) and S/25704/Add.1 (1993), adopted by Security Council on 25 May 1993, U.N. Doc. S/RES/827 (1993). Article 30. "The staff of the Prosecutor and of the Registrar shall enjoy the privileges and immunities accorded to officials of the United Nations under articles V and VII of the Convention referred to in paragraph 1 of this article".

²⁰² Statute of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994, resolution 955 (1994). article 29.

²⁰³ Statute and Rules of Procedure of International Civil Service Commission, United Nations New York, 1987ICSC/1/Rev.1 UNITED NATIONS PUBLICATION Sales No. E.87.I.19, art. 8.

б) Службеници у специјализованим агенцијама УН

Службеници у специјализованим агенцијама Организације УН не представљају службенике који се подразумевају под појмом “*official*” како је одређено у члану VII КИПСА. Иако су одредбе о привилегијама и имунитетима свих специјализованих агенција Организације УН скоро идентичне, ипак је веза како службеника тако и експерата ових агенција са УН посредна, јер је њихов статус регулисан КИПСА, а не КИПУН. Поред чињенице да им је статус регулисан другом конвенцијом, разлике постоје и у донекле другачијим правилима о запослењу и у другим специфичностима који у њиховом статусу доноси чланство ван нуклеуса УН.

в) Експерти у специјализованим агенцијама

Статус експерта у специјализованим агенцијама Организације УН регулисан је одредбама КИПСА које, иако формулисане по угледу на КИПУН, те стога са њима чине својеврсан корпус правила о међународним службеницима и експертима, потврђују да ти експерти *stricto sensu* не потпадају под члан V КИПУН.

г) Војни посматрачи и службеници у мисијама УН

Војни посматрачи и службеници у мисијама УН такође спадају у категорију међународних службеника. Они имају специфичан мандат, али су без икакве дилеме део корпуса службеника, што је потврђено у неколико пресуда, попут *Stichting mothers of Srebrenica and others v. Netherlands*.²⁰⁴

д) Судије и особље најважнијих међународних судских инстанци са УН мандатом

Морамо истаћи да иако судије имају све одлике међународних службеника, и представљају међународне службенике у ширем смислу, они такође имају две специфичне одлике, које их чине међународним службеницима *sui generis*. Пре свега, приликом њиховог избора, држава има већи утицај него што је то карактеристично за остале службенике УН. Са друге стране, њихов задатак, као судија носи једну специфичну тежину и независност у односу на организацију у

²⁰⁴ ECHR Case, *Stichting mothers of Srebrenica and others v. Netherlands*, Application no. 65542/12 para. 158

којој раде, која није карактеристична за међународне службенике. Ипак, то их не чини мање службеницима УН, већ више специфичним службеницима УН.

- **Судије Међународног суда правде**

Статус судија МСП је регулисан Статутом МСП, који представља интегрални део Повеље УН. Њима су дате дипломатске привилегије и имунитети, и по томе су они стављени у исту категорију као и други високи службеници УН, попут Генералног секретара, шефова мировних мисија и тд. Овом приликом истичемо још једном, да то што смо нека лица сврстали у „међународне службенике у ширем смислу“ не значи да су они мање службеници од оних у ужем смислу, већ им је веза са КИПУН па и Секретаријатом, као основном јединком међународе администрације уопште, другачија.

- **Судије, тужиоци и бележници *ad hoc* трибунала**

Када су у питању *ad hoc* трибунали УН за бившу Југославију²⁰⁵ и за Руанду,²⁰⁶ статус и привилегије и имунитети чланова тог суда, регулисани су њиховим статутима. Статут Трибунала за бившу Југославију стипулише, у члану 30, да ће се Конвенција о привилегијама и имунитетима Уједињених нација од 13 фебруара 1946. године ће се примењивати на Међународни трибунал, судије, тужиоца и његово особље и бележника и његово особље.²⁰⁷ У наставку истог члана, истиче се да ће судијама, тужиоцу и бележнику бити додељени привилегије и имунитети, олакшице који су додељени дипломатском представницима у складу са

²⁰⁵ (“Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991”)

²⁰⁶ (“International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States”)

²⁰⁷ Члан 30 Статута за бившу Југославију (Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, U.N. Doc. S/25704 at 36, annex (1993) and S/25704/Add.1 (1993), adopted by Security Council on 25 May 1993, U.N. Doc. S/RES/827 (1993)).

међународним правом.²⁰⁸ Сличне одредбе, да не кажемо идентичне, су део Статута Трибунала за Руанду, како видимо у садржини одредбе члана 29. тога акта.²⁰⁹

2. Лојалност међународних службеника

Лојалност међународној заједници, представља једну од најважнијих одлика међународних службеника, ако не и најважнију. Без упуштања у даљу аргументацију и процену да ли је најважнија или не, можемо истаћи да она свакако представља најважнију новину, односно да је њено инкорпорисање у принципе рада онај моменат у коме је међународна администрација какву данас познајемо формирана. Остали елементи, као што су независност, начин избора, привилегије и имунитети, служе да омогуће међународном службенику да врши своју функцију у међународној организацији, али све под условом и увек имајући на уму добробит међународне заједнице у целини. Дакле, наведени елементи представљају средство за остваривање те лојалности, а та лојалност је услов под којима се то службовање врши. Поред овако велике важности правила о лојалности, а можда управо и због захтевности у њеном достизању, лојалност међународној заједници је тешко одредива – тешко је утврдити њен тачан спектар и делокруг. Она представља апстрактан појам, кога је тешко разлучити, а да се не дефинише у негативном контексту, или га детаљно описати. Управо стога, када говоримо о обавезама међународног службеника, чак и у свечаном чину заклетве, који често обилује апстрактним и идеолошким фразама, не помиње се међународна заједница. Ради лакшег разумевања, али и покушаја прецизнијег одређивања његове садржине, сагледаћемо проблем међународне лојалности у односу на његова два елемента:

а) Спољашњи облик – лојалност међународној заједници

Са једне стране, међународна лојалност представља обавезу службеника да не прима инструкције ни од једне друге организације, било државне, било међународне организације.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Statute of the International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Genocide and Other Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994, resolution 955 (1994). article 29.

Правило о међународној лојалности прописано је и у Регистру Међународног суда правде, када се говори о службеницима суда, који такође представљају међународне службенике под окриљем УН. У члану 3. став 3 се истиче да:

„Службеници суда су међународни службеници. Њихова одговорност као службеника суда није национална, већ искључиво међународна“.²¹⁰

Лојалност међународној заједници односно међународна лојалност је један апстрактан појам. Као такав, није се лако за њега везати за конкретну обавезу у свакодневном раду службеника, а самим тим и службеницима тешко у њега веровати. Како то истинито примећује Рансховен „докле год она постоји *in abstracto*, међународна лојалност остаје фикција. Постаје реална само онда, када је повезана са личним интересима, са заједничким циљем, заједничким радним местом, и коначно са искуством које делите са другима који су у истој ситуацији“.²¹¹

Међународна лојалност се води најузвишенијим мотивима, жељом да се људи који се прихвате нимало лаког посла међународног службеника, одиста и понашају управо на начин на који њихова позиција указује – са осећајем за међународну добробит. Ипак, без јасних одредби, свако међународну лојалност интерпретира на свој начин, и она као правно-обавезујући појам постаје све неодређенија, измиче јој суштина, осим ако је ближе и поуздано не одредимо, а то ћемо учинити кроз директно везивање њене примене за интересе саме организације.

Спољашњи облик међународне лојалности као суштински елемент види и Лангорд, који истиче да „ док су точкови међународне организације покренути од стране представника Влада држава чланица, само међународна администрација (изузимајући ту Међународни Суд) састављена је од особа, које, својом сталношћу, својим техничким знањем и независношћу, могу покушати да делују као катализатор

²¹⁰ Annex II, Section A, of the Staff Regulations of the International Court of Justice, for the Registry Regulation I.1.

²¹¹ Ranshofern-Werheimer, F. Egon, *The International Secretariat*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, p.74.

међународног духа. То је производ процеса раста и суштина међународне администрације“.²¹²

б) Унутрашњи облик – лојалност организацији

Унутрашњи облик представља обавезу међународног службеника да приликом обављања свог рада узме у обзир интересе целе организације, а не само дела организације у коме ради. Унутрашњи облик може се назвати и функционални.

Она се обично дефинише на следећи начин. „Међународна лојалност значи лојалност према целокупном систему Уједињених нација, а не само према организацији за који то лице ради; међународни службеник има обавезу да разуме и искаже ту ширу лојалност“.²¹³

Позитивно одређена дефиниција, била би да службеник прима наредбе искључиво од организације у којој је запослен – УН. Лојалност међународних службеника која је била промовисана још у Друштву народа помињала је само међународну организацију и независност у односу од држава и других организација. Заклетва у Друштву народа је гласила „Свечано се заклињем да да ћу функције које су ми поверене као службенику Секретаријата Друштва народа, обављати у пуној лојалности, дискрецији и савести, да ћу функције обавити и моје опхођење прилагодити у складу са интересима искључиво Друштва народа и да нећу тражити нити примати инструкције од било које Владе или друге власти изван Секретаријата Друштва народа“.²¹⁴

Текст заклетве која се полаже у Уједињеним нацијама је идентичан, уз евентуално разлике језичке природе које не задиру у *meritum* заклетве.²¹⁵

Наравно, ни текст заклетве, нити њено „полагање“ немају велики значај у правном смислу, јер је то чисто процедурална свечана изјава, без правних репрекусија. Тешко да било ко очекује да ће полагање ове, или било које друге

²¹² Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963., p.45.

²¹³ Standards of Conduct Of International Civil Service, United Nations, UNESCO

²¹⁴ Ranshofern-Werheimer, F. Egon, *The International Secretariat*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, p.245.

²¹⁵ United Nations Webcast, www.un.org/webcast, приступљено последњи пут 22.12.2013.

заклетве, само по себи натерати поједица да се понаша у складу са њом. Неки аутори виде практичне ефекте полагања овакве заклетве у томе да омогућава организацији да у односу на доста широк дијапазон конкретних понашања, предузме акције против службеника који крши своје обавезе које је преузео у заклетви.²¹⁶ Балфур, у свом извештају из 1920. године истиче да “ [...] чланови Секретаријата, једном именовани, више не представљају службенике своје матичне државе, државе чији су држављани, већ постају за то време службеници искључиво Друштва народа[...] “. ²¹⁷ Ипак, сматрамо да би се из те заклетве могла црпети евентуално нека морално заснована легитимност за санкционисање понашања које није у складу са преузетим обавезама, али се последица непридржавања таксативно наведених обавеза мора прописати изричито у уговорима о раду у организацији или другим сличним и сродним актима, како би производила одговарајуће правне ефекте.

2.1. Проблем двоструке лојалности

Проблем двоструке лојалности није новијег датума, нити је изворно везан за међународну администрацију. Ипак, појавом међународних организација, а затим и развојем међународне администрације са изразито међународним карактером, ово питање добија међународну димензију, и постаје инхерентан проблем у свакој расправи о службовању у међународној организацији. Да би видели да ли постоји сукоб лојалности када су у питању међународни службеници, морамо утврдити шта подразумевамо под лојалности, а затим и шта је национална лојалност као ужа одредница.

Лојалност можемо посматрати као „став који предусловљава његовог имаоца да одговори на неку идеју, особу или групу са актима које он посматра са

²¹⁶ Ranshofern-Werheimer, F. Egon, *The International Secretariat*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, P.246.

²¹⁷ Biraud, Gerard, *Historical and recent background of staff-management relations within the United Nations*, Supplementary paper to JIU/REP/2011/10: *Staff-management relations within the United Nations*, May, 2012.

одобравањем или/и са осећањем којим цени континуирано постојање, објекта према коме је став”.²¹⁸

Ако прихватимо горенаведени општи концепт лојалности, онда националну лојалност, или лојалност према држави, можемо дефинисати као “лојалност усмерену према националној држави, у постојању или у настанку”.²¹⁹

Ипак, међународна лојалност не значи само верност организацији у којој се ради, у смислу њеног испољавања само у односу на директно надређена лица. У питању је једна шира лојалност, дакле као што смо горе истакли, када је у питању УН, она значи лојалност целом систему УН, а не само односној организацији за коју службеник ради. Међународни службеник мора разумети и показати ову ширу врсту лојалности.²²⁰

Како се од службеника тражи, како када је у питању међународна лојалност тако и функционална, да занемари жеље и пориве како личне тако и оне који су везани за интересе државе из које долази, појављује се проблем такозване двоструке лојалности. Јачањем националних држава у XIX веку пре свега, национална веза појединца и државе постала је основна легитимација појединца на међународној сцени. Управо зато, када је настало прво Друштво народа, па потом и Уједињене нације, обе организације које су наглашено промовисале управо „верност међународној заједници“, већина је то доживела као очекивање поступања које је супротно ономе које значи испољавање верности држави. Тако, члан 100. Повеље УН предвиђа:

1. У вршењу својих дужности Генерални секретар и особље не траже нити примају упутства ни од које власти изван Организације. Они ће се уздржати од сваке акције која би се могла одразити на њихов положај као међународних службеника одговорних једино Организацији;²²¹

²¹⁸ Guetzkow, Harold, *Multiple loyalties: theoretical approach to a problem in international organization*, Princeton, NJ : Princeton Univ. Press, 1955. p. 8.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ *Standards of Conduct for the International Civil Service* 2013, p.4. para. 7

²²¹ UN Charter, art. 100. para 1

2. Сваки члан Уједињених нација обавезује се да ће поштовати искључиво међународни карактер функција Генералног секретара и особља и да неће тежити да на њих утиче у вршењу њихових дужности.²²²

У вези са изнетим, поставља се питање може ли лице, које има националну припадност, бити лојалан другом ентитету на међународној сцени - међународној организацији у којој је запослен. Неки аутори свODE ту дилему на то да ли је важнија веза са државом оличена кроз држављанство једног лица или пак радни однос заснован са међународном организацијом. Иако се можемо сложити да двострука лојалност постоји, морамо утврдити да ли су ове две лојалности супростављене, као и да липостојање двоструке лојалности само по себи негативно утиче на рад међународног службеника.

Када је у питању двострука лојалност међународних службеника, морамо приметити пре свега да је једна лојалност личне и емотивне природе (национална), а друга просто нераскидиви део специфичне радне обавезе (међународна). Када аутори истичу да је у питању нужни сукоб те две лојалности, обично наводе ситуацију у којој би међународни службеник од организације добио задатак да учини нешто против интереса своје државе. Зато ћемо тај хипотетички пример покушати да разложимо:

Пре свега, да би могао да буде члан међународне организације, држава чији је држављанин службеник, мора да приступи тој организацији.²²³ Приликом исказивања воље и опредељења да приступи, држава мора потписати, некада и низ споразума који истовремено доносе и бенефите чланства у организацији, али и обавезују државу на одређена чињења и/или пропуштања, као и на поштовање свих правила и норми прописаних званичним актима односно организације. Када држава прекрши правила на чије се поштовање обавезала, реакција је често неопходна. Да ли ће је одређеном службеном радњом извршити лице које је њен држављанин или лице које то није, потпуно је ирелевантно. Не може се због санкционисања *mala fides* понашања државе, стварати привид да је због обавезе предузимања

²²² UN Charter, art. 100. para 2

²²³ Ако је у неком сценарију члан организације држављанин државе не-чланице, две лојалности немају додирних тачака у непосредном контексту који овде разматрамо

административних радњи извршења такве уговорене/унапред прописане санкције, неповољан положај међународног службеника који је држављанин односне државе. Ова лажна морална дилема аналогна је случају када син који ради у полицији има налог да ухапси оца који је извршио кривично дело, рецимо, тешког убиства. Па ту дилема ваљда не сме постојати ни као морална, ни као сукоб лојалности. У питању је извршење радне обавезе објективно утврђене у односу на радњу извршења, а не у односу на личност извршиоца, која једино у друштвима која се ослањају на корупционашке елементе може да буде подређена личним односима и другим „везама“.

Да ли ће питање лојалности међународни службеник погрешно доживети и видети као проблем, односно као супротност националној припадности, зависи од много фактора. Поред природе појединца, његовог васпитања и његовог интелектуалног развоја, зависи и од тога из каквог система долази. У случају да међународни службеник долази из државе у којима је државна администрација стална институција, потпуно независна од политике, али која ипак служи политичком вођству, независно које је у питању подједнако лојално и непристрасно, проблем међународне лојалности се код тог службеника највероватније никада неће ни испољити.²²⁴ Са друге стране, појединци који долазе из државе у којој су део структура политичког режима, или су значајно зависни од политичког утицаја тог режима, пронаћи ће у међународној лојалности апсурд и контрадикторност, управо зато што ће и постављање на положај међународних службеника видети као продужену националну лојалност, поготово што ће се у тим случајевима односна држава трудити да им и приликом постављења, али и за време трајања мандата, наметне механизме којима ће утицати на поступање тог лица.

Морамо да укажемо на још једну чињеницу занимљиву у контексту расправе о лојалности међународних службеника– док је проблем лојалности међународних службеника одувек била упитна и представљала се као проблематичан и споран сегмент тог службовања, двострука лојалност једне посве сличне категорије никада није представљала препреку због које се постављала сумња у њихов рад. У питању

²²⁴Young, Yien, Cheng, The International Civil Service Reexamined, Public Administration Review, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), п.218.

су судије међународних судова. Зар и њихова улога није наднационалног карактера? Штавише, веома је чест случај да судија, који је држављанин једне земље, учествује у процесу који води њихова држава, било у *ad hoc* или сталном капацитету. Судијама се, са правом, верује да могу да донесу одлуку у интересу правде, дакле правичну и непристрасну одлуку. Не видимо зашто се исти степен поверења не поклања и међународним службеницима.

Двострука, или боље рећи захтев за вишеструком лојалности се врло често поставља у свакодневном животу пред многе људе, не само међународних службеника. Са захтевом за разрешење питања приоритета се срећу, рецимо, и радници, када је пред њих постављена лојалност организацији односно послодавцу код кога раде и лојалност синдикату чији су члан²²⁵. На пољу медицине, постоји читав низ ситуација у којима у пракси лекари често долазе на тест којој од две лојалности да се приклоне као „приоритетној”. Па се тако проблем двоструке лојалности јавља у ситуацији када лекар мора приликом прописивања лека да се придржава финансијских оквира установе којој полаже рачун о утрошку средстава здравственог фонда, а у случају прекорачења бива санкционисан. Када је неопходно да одлучи да ли да саопшти да неки пацијент има преносиву болест или да на прво место стави његову приватност, или питања да ли психијатар да се придржава правила о поверљивости или да саопшти да је његов пацијент потенцијално опасан по околину²²⁶. Тачно је да скоро ни једно занимање није ослобођено потенцијалних дилема те врсте. Шта је рецимо са људима који имају двојно држављанство? Зашто је њихова, очигледно много дубља подељеност у припадности и лојалности, врло ретко доведена у питање? Имамо разумевање за могућност да су међународни службеници скоро јединствени по томе што насупрот једној лојалности, врло опипљивој и оној у коју су срасли временом, ону другу морају да изграде и то везано за један, пре свега привремен посао. Нисмо, међутим, спремни да прихватимо да се службовање у међународној организацији не може успешно обављати у условима описане двоструке лојалности.

²²⁵ Више у *Dual Loyalty in Modern Society Monthly Labor Review*, Vol. 76, Issue 12 (December 1953).

²²⁶ Clark, Peter A., *Medical Ethics at Guantanamo Bay and Abu Ghraib: The Problem of Dual Loyalty*, *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 34, Issue 3 (Fall 2006), p. 571

И коначно, веома важно је на прави начин перципирати улогу службеника. Оно што краткорочно некој држави можда и не иде у корист, свакако не значи да дугорочно неће донети бољитак. Штавише, добробит међународне заједнице значи и добробит свих држава и свих људи, па самим тим је, чак и теоријски, претпоставити да би међународна организација поступала противно интересу државе, која је иначе део те организације.

Ако би се вратили на почетак, и покушали да дефинишемо ове две лојалности, те сагледамо где би могао да се налази евентуални проблем, наилазимо на термиолошку нејасноћу. Лојалност према организацији је јасно дефинисана, она значи поступати само по налогу организације, а не примати инструкције осталих субјеката међународног права. Али шта је лојалност према држави? Држављанство се дефинише као посебан јавно правни однос појединца и државе. Држава је сама по себи апстрактна творевина, али је апстрактан и њен представник у тој лојалности. Коме треба да буде лојалан међународни службеник, председнику, влади, Скупштини? Да ли то значи да ако долази из председничког система треба да буде лојалан председнику, а ако долази из парламентарног система скупштини? Дилеме једино нема око питања коме треба да буде лојалан ако долази из Северне Кореје. Али, ако би се, без намере да се злоупотреби нејасноћа овог појма, подразумевало да службеник треба да буде лојалан „вишим и дугорчним интересима своје државе“, онда дилеме нема – лојалност међународној организацији и држави је у ствари једна иста лојалност.

Указујемо да су и Уједињене нације озбиљно размотриле и овај потенцијални проблем, па се у члану 1.2. тачка q) Билтена Генералног секретара, који је ступио на снагу 1. јануара 2014. године предвиђа да службеник чији се лични интереси мешају са његовим обавезама и одговорностима, интегритетом, независношћу или неутралношћу, мора да обавести свог надређеног о томе, чак и ако тај конфликт интереса постоји само потенцијално.²²⁷ Такође, од њега се захтева да одмах престане

²²⁷ United Nations Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations Secretary-General's bulletin, ST/SGB/2014/1 1 January 2014

да извршава обавезе у којима може доћи до наведеног конфликта интереса, и тиме спречи њихов настанак или га чим настане прекине²²⁸.

Као што видимо, остављена је могућност да се службеник изузме из поступања, онда када његови лични интереси утичу на његов интегритет, независност и непристрасност. Формулација „лични интерес“, свакако да је довољно широка да може да обухвати и везу са матичном државом.

3. Независност

Независност, самосталност у одлучивању, или у крајњој инстанци слобода, представљају једну од највећих људских вредности. Посебан вид слободе јесте и слобода у одлучивању и слобода у размишљању. Ова слобода је много више од једног важног елемента у серији особина које детерминишу положај међународних службеника. Независност међународних службеника представља *conditio sine qua non* постојања међународне администрације. Ако међународни службеници нису независни, тачније ако поступају по инструкцијама матичних држава, а не организације, односно ако се било ко успешно меша или драстично угрожава самосталност њиховог расуђивања - међународни службеници управо престају то да буду. И док такви недостаци независности као инцидент свакако не могу угрозити међународну администрацију као целину и њен концепт, трајно одузимање администрацији те особине означава и крај њеног међународног карактера, промовисаног у идејама Драмонда, Хамаршкјолда, а консеквентно и саме организације. Независност међународних службеника има два основна вида – спољашњи и унутрашњи. Спољашња независност представља независност приликом постављења, док унутрашња независност, значи независност у вршењу функција.

Суштинска важност коју особина независности има за међународног службеника, наглашавана је и прокламована у много наврата, па је тако, на пример, судија Вираманти (*Weeramantry*) у случају Специјалног извештача пред МСП,²²⁹ истакао „пошто је од суштинске важности да службеници Уједињених нација имају

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights

довољно заштите како би обављали своје задатке независно, и пошто дужност да се службеници заштите лежи на Уједињеним нацијама[...].²³⁰

Још је изричито у истицању важности независности међународних службеника било судијско веће Административног трибунала ИЛО. То веће је у једној пресуди из 2003. године истакло следеће:

„Трибунал потврђује, у складу са јуриспруденцијом међународних административних трибунала да је независност међународних службеника суштинска гаранција за успешно функционисање међународне организације. Наведена независност заштићена је посебно када су упитању службеници у организацијама, запослени на одређено време“.²³¹

Поред општих одредби које међународне службенике инструкују да не примају наређење ни од једног другог ентитета осим међународне организације у којој раде, често се такве обавезе и детаљније регулишу. Тако, примера ради, у билтену који се тиче права и обавеза службеника УН, Генерални секретар истиче следеће:

„Док лични ставови и убеђења службеника, укључујући њихова политичка и верска убеђења, остају неповредиви, запослени ће осигурати да ти ставови и убеђења не утичу негативно на вршење њихове службене дужности или интерес Уједињених нација. Они ће се све време понашати на начин достојан њиховог статуса међународних службеника и неће се упуштати у било коју активност која је неспојива са правилним обављањем њихове дужности у Уједињеним нацијама. Они ће избећи било какво понашање, посебно било коју врсту јавног иступања које би могло негативно да се одрази на њихов статус, интегритет, независност и непристрасност који се захтевају од њих“.²³²

²³⁰ International Court of Justice, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion of 29 April 1999, Separate opinion of judge Weeramantry, p. 96 (38)

²³¹ Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, M. J. M. B. contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) Jugement no 2232

²³² United Nations Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations Secretary-General's bulletin, ST/SGB/2014/1 1 January 2014, p. 9/111.

3.1. Независност у односу на матичну државу

Једна од најзначајнијих и најочигледнијих разлика између имунитета међународних службеника и дипломатског имунитета огледа се у чињеници да дипломатски имунитет не делује у односу на државу изасланства, односно матичну државу дипломате, док је имунитет међународних службеника усмерен и на његову матичну државу. Штавише, једна од основних функција имунитета међународних службеника јесте управо заштита од потенцијалног утицаја матичне државе. Корен ове разлике је јасан. Коју год теорију дипломатског имунитета да прихватимо, чињеница је да дипломате делују у име и за рачун матичне државе. Управо зато, дипломате се не могу да се од аката сопствене државе заклонити дипломатским имунитетом.²³³

Независност међународних службеника у односу на матичну државу је једна од најважнијих карактеристика међународних службеника. Ономогућавање утицаја матичне државе на те службенике, јесте од круцијалне важности за њихов независни рад. Штавише, без овог елемента, међународни службеник престаје да буде међународни службеник, он постаје делегат, продужена рука државе. Управо зато, аутори се често одлучују да дефинишу међународне службенике управо кроз призму ове независности. Тако, Амерасинге истиче да је међународни службеник „лице које је запослено у међународној организацији, које не подлеже јурисдикцији било које државе већ пре свега правилима организације у којој ради”.²³⁴

Држава, по дефиницији, има тежњу да оствари надлежност над свим својим држављанима. Ово се односи и на њене представнике у другим државама и међународним организацијама. Контрола рада и издавање наредби је потпуно разумљива када неко лице представља државу - као на пример дипломате у страним државама или пред међународним организацијама. Јасно је да међународни службеник нема ту улогу. Он има улогу, као што смо видели у глави на више места у овом раду, да представља искључиво своју организацију, да само њој и одговара, као и да делује искључиво у њеном интересу.

²³³ Hill, Martin, *Immunities and Privileges of International Officials*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1947, p. 9.

²³⁴ Chittharanjan Felix Amerasinghe, „The Law of The International Civil Service“, p.22.

Утицај државе на рад њених држављана у међународним телима се кроз историју, разним поводима више пута испољавао. Још у време Друштва народа, такви утицаји су били уобичајни и врло званични. Тако према једном италијанском закону донетом 16. јуна 1926. године, сваки италијански држављанин који ступа на дужност у страниј држави или међународној агенцији, мора пре тога да добије дозволу од италијанског министарства иностраних послова.²³⁵ Међутим, ако се, у време владавине фашиста у Италији, такав поступак није могао сматрати изненађујућим, свакако да константни покушаји држава за време УН да утичу на избор и рад својих држављана, показује да проблем није у систему који је на власти, већ у самој држави, као субјекту међународног права. Тако рецимо Совјетски Савез никада није био присталица идеје међународних службеника. Начин на који су Совјети утицали на рад својих држављана у УН је био следећи: Совјетски Савез никада није дозвољавао својим држављанима да потпишу са УН уговоре о раду на неодређено време.²³⁶ Последица тога је била да су се врло брзо након завршеног периода рада у УН, држављани Совјетског савеза враћали у своју домовину и тражили запослење у државној администрацији. Истовремено, напредовање у каријери у Совјетском Савезу зависило је од оцене њиховог рада за време рада у УН.²³⁷ Наравно, то је био индиректан, али врло ефикасан начин утицаја на „своје” међународне службенике. Са друге стране гвоздене завесе, и САД су вршиле „одговарајући” утицај на своје држављане.²³⁸ Амерички федерални биро је 1952. године позвао на саслушање чланове Секретаријата УН који су били амерички држављани, а како би их испитао у вези са потенцијалним субверзивним активностима.²³⁹ Порота је донела закључак да је утврђено да се у „Организацију Уједињених нација инфилтрирао велики број нелојалних америчких грађана“²⁴⁰. Порота, осим ове констатације, није предложила акције поводом овог питања, нити

²³⁵ Hudson, O., Manley, *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, New York: Macmillan, 1943, p. 331. у Weiss, T.G., “International Bureaucracy: the myth and reality of the international civil service”, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 58, No.2 (Spring, 1982) p. 294.

²³⁶ Ibid. p.295.

²³⁷ Ibid. p.295.

²³⁸ Мада Weiss сматра да је тај начин утицаја био суптилнији, ми не видимо нигде суптилност у том начину утицаја. Штавише, утицај САД је ишао кроз званичне канале, само што га они ни су тако назвали. прим.аут.

²³⁹ Schwebel, S. M., “The International Character of the Secretariat of the United Nations”, *British Year Book of International Law*, Vol. 30, pp. 86.

²⁴⁰ Ibid.

је прецизирала активности, или број ових „нелојалних грађана“. Са друге стране, поткомитет формиран од стране Сената за ово питање, усвојио је извештај којим је препоручено да се „формирају правне гаранције како би се спречило будуће запошљавање у међународним организацијама, лоцираних у САД, америчких држављана чија је верност САД упитна“.²⁴¹ У складу са том препоруком, у јуну 1963. године, предложен је закон којим би се америчким држављанима забранило прихватање посла у УН без претходног одобрења државног тужиоца, па чак и захтевало од америчких држављана који су већ запослени у тој организацији, да затраже то одобрење. Предвиђена казна за непоштовање била би не већа од 10,000 америчких долара, затвор не дужи од 5 година, алтернативно или кумулативно.²⁴² Овај предлог закона никада није усвојен, али је индикативан за сагледавање односа државе према независности међународних службеника.

Проблем односа међународног службеника са матичном државом има још много аспеката, а на неке од њихћемо скренути пажњу. Међународни службеник је запослен у међународној организацији и само њој одговара, али истовремено је држављанин своје државе. Иако на први поглед ова ситуација не делује необично, права природа сложености његовог положаја исказује се када, као службеник неке међународне организације, треба да предузме нешто „против“ државе чији је држављанин.²⁴³ Понекад службеник таквим поступањем заиста чини лоше и себи лично, с обзиром на држављанство, а може доћи у ситуацију да, делујући на бази овлашћења међународних органа, делује супротно опредељењу своје државе.²⁴⁴

Ми, пак, у овој ситуацији не видимо суштински проблем међународног службеника. Да би држављанин неке државе био запослен у међународној организацији, те да би постојала могућност да предузме правно-административне акције против сопствене државе, његова држава мора бити члан наведене међународне организације. Идеја о независности међународних службеника данас је

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Green, L.C., *The International Civil Servant, His Employer and His State*, Transactions of Grotius Society, vol. 40, Problems of Public and Private International Law. Transactions for the year 1954 (1954), p. 152.

²⁴⁴ Аврамов, Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Београд, 2006, стр. 237.

општеприхваћена,²⁴⁵ и сматрамо да је *conditio sine qua non* постојања међународног службеника. Принципи независности међународних службеника постављени су, такозваним Балфуровим извештајем из 1920. године.²⁴⁶ Међутим, поставља се питање да ли треба потпуно искључити улогу државе у санкционисању самог службеника. Иако би, бар на први поглед, одговор могао бити потврдан, ипак се поставља питање шта радити у случају да службеник да отказ. На тај начин, он би избегао консеквенце својих не(дела), јер организација не може кажњавати особу која није њен запослени, јер је својство организације као послодавца *de facto* престало једностраном изјавом воље.²⁴⁷ Подсетићемо се на познату дефиницију Сер Ерика Драмонда који је једном приликом устврдио „убеђење да су највиши интереси нечије државе најбоље остварени кроз промовисање опште безбедности и добростања, и непоколебљивог одржања тог убеђења без обзира на промењене околности“.²⁴⁸

Питање међународних службеника, као и питање обављања било ког другог посла, своди се на питање који појединац га обавља. Да ли ће он тај посао радити савесно, да ли ће пружити свој максимум, али и који је његов потенцијал, да ли ће бити подложен утицајима зависи од много фактора, али на крају се ипак све своди на његове личне особине и својства и његову личну одлуку. Управо зато, разлоге за евентуалну нелојалност службеника самој организацији, не треба тражити у лојалности држави или неслагању са политиком односне организације, већ првенствено у њему самом. Посебну пажњу треба обратити на чињеницу да међународне релације није могуће на исти начин сагледати из угла државе и међународне организације. Службеници организације имају много боље услове за непосредно и потпуно сагледавање свих аспеката и реперкусија односне одлуке, па су подобнији за објективну процену њеног дугорочног дејства. То што су по правилу изоловани од непосредних утицаја, претпоставља се да имају и капацитет да делују као део напредног размишљања и прогреса у међународним односима.

²⁴⁵Green, L.C., *The International Civil Servant, His Employer and His State*, Transactions of Grotius Society, vol. 40, Problems of Public and Private International Law. Transactions for the year 1954 (1954). p. 147.

²⁴⁶Ibid.

²⁴⁷Munch, Wolfgang, *Wrongdoing of International Civil Servants-Refferal of Cases to National Authorities for Criminal Prosecution*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 10, 2006, p.47.

²⁴⁸The international Secretariat of the Future. Pamphlet published by the Royal Institute of an International Civil Service”, *Public Administration Review*, III (1943), p. 95.

Посебан проблем њиховог положаја јесте свакако питање имунитета службеника међународне организације, који је у исто време држављанин државе у којој је та организација стационирана. Са једне стране, проблем испоставља већ чињеница да држава у којој је седиште односне међународне организације, свом држављанину омогућује већа права од оних која има било који странац у тој држави, а онда добијањем додатних имунитета и привилегија због својства међународног службеника, стиче већа права у односу на остале држављане. Са друге стране, наведене околности да је физички присутан, односно врло доступан јер *de facto* и борави и ради у држави чији је држављанин, наглашавају потребу за заштитом тог међународног службеника од утицаја државе чији је држављанин, а која има оптималне предуслове да такав утицај врло ефектно оствари.

4. Сигурност запослења

Сигурност запослења представља суштински елемент независности међународних службеника, иако није издвојени елемент који суштински одређује положај међународних службеника. Ипак смо се одлучили да питање сигурности запослења анализирамо у посебном делу овог рада, и то одвојено од питања независности међународних службеника, и то из два разлога. Пре свега због тога што сигурност запослења у међународној администрацији има посебну димензију управо због елемента међународности. Други разлог јесте тај што је ово питање наглашено актуелизовано последњих година, али се оно анализира скоро искључиво у склопу анализе неког другог проблема, па се и самим тим често губи потпуни увид у његову важност. Ми смо желели да напустимо ову праксу, јер сматрамо да је ово толико значајан елемент положаја службеника УН, да се може посматрати и као посебан принцип функционисања међународне администрације.

Израт сталност запослења је принцип који се често користи у нашој литератури²⁴⁹ ми ћемо пак користити у нашем излагању један шири појам – сигурност запослења. Јер, поготово када су у питању међународне организације, није увек неопходан уговор на неодрђено време, пошто се неки послови једноставно по

²⁴⁹ Види нпр. Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, knjga 1, Školska Knjiga, Zagreb, 2002, и Томић, Р. Зоран, *Управно Право – Систем*, Четврто, дотерано издање, Јаво предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2002, Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Европски службенички системи, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013

својој природи обављају у одређеном року и након тога, потреба за службеницима престаје. Ипак, и у тим ситуацијама, неопходна је сигурност запослења. Такође, чак и када је службеник запослен на неодређено време, потреба за сигурношћу никако не престаје. Штавише, те сигурности нема ако он може бити отпуштен због разлога који нису у вези са послом који обавља или упркос чињеници да испуњава све задатке на време и на одговарајући начин.

Основна идеја твораца идеје међународне администрације у Друштву народа била је да посао у Уједињеним нацијама даје висок степен сигурности запослења потенцијалном службенику. Сталост запослења јесте и основан начин за спречавање политичких притисака у смислу неадекватних кадровских промена²⁵⁰ када су у питању државни службеници. Исти аргумент у прилог неопходности сигурности запослења налази се и у сфери међународне администрације односно међународних службеника. Међутим, поред тог аргумента, постоји још један аргумент за сигурност запослења међународних службеника, који у државној администрацији не постоји, а који је посебно био изражен у првој половини XX века. Први задатак твораца међународне администрације, био је да се премости неповерење које је било везано за рад у међународној организацији, као новом субјекту и специфичном недржавном, односно вандржавном послодавцу. То је учињено механизмима који су обезбеђивали и гарантовали ту сигурност, и постепено представљали могућност да та, у почетку на изглед само успутна станица, квалитетним људима пружи услове под којим ће чак и цео радни век провести радећи у УН. Да би се та идеја остварила, службеник мора бити уверен да, ако своје задатке испуњава успешно, на време и у најбољем интересу организације, неће бити смењен или остати без посла, а поготово да неће бити смењен из разлога политичке природе. Овог проблема били су свесни и оснивачи Друштва народа, те је такав став видљив у идејама Ерика Драмонда, али и у извештајима Балфурове те Нобелманове Комисије и Комитета тринаест извештаја.²⁵¹

²⁵⁰ Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Европски службенички системи, Криминалистичко-полицијска академија, београд, 2013, стр. 13.

²⁵¹ Видети Weiss, T.G., *International Bureaucracy: the myth and reality of the international civil service*, *International Affairs*(Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 58, No.2 (Spring, 1982). p. 290

Као што смо у делу овог рада о Друштву народа већ истакли, у време настанка те организације, било је неопходно привући што је могуће већи број квалитетних људи, дакле изазови су били слични онима са којима се касније сусретала и УН. Проблем у случају Друштва народа је био у чињеници да није било велико поверење у једну нову, и то недржавну творевину, као што је било Друштво народа, а и ентузијаста који би се радо прихватили изазова рада у таквој организацији, зазирали су од финансијског аспекта и сигурности таквог посла. Управо зато, били су неопходни подстицаји којима ће се учинити извесном каријера у међународној организацији, добре плате, занимљив и стаалан посао. Временом, а нарочито ступањем УН на међународну сцену, постало је очигледно да је такав приступ давао добре резултате. Проблем, на који често указују некадашњи запослени у УН, јесте мали број сталних запослења у односу на краткорочне, тачније привремене уговоре. И док је код мултинационалних компанија такво понашање инхерентно њиховом једином циљу и сврси постојања – профиту, УН су управо организација која то себи не сме да допусти.

4.1. Теоријски осврт

У теорији администрације, постоје два основна модела. Један је отворени, други затворени.

а) Отворени модел

Отворени модел администрације, карактеришу пре свега краткорочни уговори о делу, или они о раду на одређено време. Овај модел је усвојен од стране оних држава код којих ”је институционална структура лабава, чије су функције ограничене, а чији се циљеви ограничавају углавном на то да ускладе деловање држава“. ²⁵² Овај модел државних администрација је карактеристичан за САД, ²⁵³ а од међународних администрација често се истиче ЕФТА или некадашња СЕВ. ²⁵⁴ Ипак, најочигледнији пример овог отвореног система налазимо у ОЕБС-у. Потпуно се слажемо са Пикемалом, када примећује да „овај систем садржи семе које ће

²⁵² Marcel Piquemal, *The International Civil Service – Current Problems – The NATO case*, Editions du Papyrus, Montreuil, 2000, стр 177.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ Савет за узајамну економску помоћ

уништити међународну администрацију какву данас познајемо“.²⁵⁵ Питање је да ли би се службеници ОЕБС-а уопште могли сматрати за међународне службенике. И док су комунистичке државе здушно и отворено одбијале идеју о постојању независне међународне администрације, и САД, држава која такође такву администрацију не познаје, својим понашањем и утицајем води ка њеном нестанку, исто како је то некада чинио СССР. Ипак, морамо отићи корак даље, па приметити да су домети ове идеје погубне по све, доспеле и до највеће и најважније организације данашњице – Уједињених нација. Константан пораст броја краткорочних уговора и посредно постављање службеника, дефинитивно представља тешко решив проблем.

б) Затворени модел

Затворени модел администрације деривира из европских правних система. Тај модел је најсличнији Британском моделу, кога карактерише веза са послодавцем која се заснива на статутарним и регулаторним одредбама које основу налазе у јавном праву.²⁵⁶ Овај модел је управо наследник идеје међународности и представља јилу куцавицу данашњих међународних организација. Без оваквог модела администрације међународних организација, са сигурношћу можемо предвидети нестанак међународних организација какве данас познајемо и заустављање интегративних процеса. И док прва последица, промена у самој структури међународних организација не представља никакву нужно негативну последицу, заустављање интегративних процеса, у смислу блиске сарадње између држава може имати озбиљне последице по будућност међународних односа и бити потенцијално погубна за свет у коме ће живети будуће генерације.

4.2. Анализа тренутне ситуације у УН

Иако Уједињене нације не представљају интеграциону међународну организацију, на начин на који је то на пример ЕУ, наше мишљење је да је од изузетне важности да се у оквиру УН очува затворени модел запослења, барем као доминантан облик запослења. Ако се настави тенденција давања краткорочних

²⁵⁵ Ibid.178

²⁵⁶ Ibid.

уговора службеницима УН, врло брзо ће се догодити да затворени модел падне у потпуности у други план у систему УН, како из финансијских тако и из разлога директног утицаја држава чланица. Ако се догоди да запошљавање на неодређено време буде изузетак а не правило, то ће довести у опасности целокупан систем УН. Сматрамо да је затворени модел запослења краткорочно добро решење за међународне службенике, а на средњи и дуги рок и за УН, и за државе чланице. Овде не постоји супротстављеност интереса службеника са једне, и држава и организације са друге стране. Наши предлози, на први поглед можда делују као тежња за успостављање искључиво привилегија за службенике, али показаћемо да они представљају добит за све стране, ако уопште можемо говорити о странама у овом односу.

Табела 2²⁵⁷

**Number of Professional staff by type of appointment and percentage expatriate
as at 31 December 2013**

ORGANIZATION	HEADQUARTERS&OTHERESTABLISHEDOFFICES						PROJECTSTAFF						
	TYPEOFAPPOINTMENT				% EXPATRIA TE	TOT ALS TAF F	TYPEOFAPPOINTMENT				% EXPATRIA TE	TOT ALS TAF F	
	WITHOU TTIMELI MIT	% TOT AL	FIXEDT ERM	% TOT AL			WITHO UTTIME LIMIT	% TOT AL	FIXED TERM	% TOTAL			
UN	32	31	72	69	92	105	0	0	0	0	0	0	0
UNDP	445	17	21	83	93	25	0	0	0	0	0	0	0
UNFPA	122	20	490	80	94	612	0	0	0	0	0	0	0
UNOPS	22	4	483	96	0	505	0	0	0	0	0	0	0
UNHCR	11	59	788	41	100	19	0	0	0	0	0	0	0
UNICEF	655	21	24	79	94	30	0	0	0	0	0	0	0
UNWomen	24	8	287	92	89	311	0	0	0	0	0	0	0
UNITAR	0	0	44	1	68	44	0	0	0	0	0	0	0
UNRWA	1	0	205	1	90	206	0	0	0	0	0	0	0
ITC	173	100	0	0	42	173	0	0	0	0	0	0	0
ICSC	13	57	10	43	91	23	0	0	0	0	0	0	0
ICJ	3	5	54	95	91	57	0	0	0	0	0	0	0
UNJSPF	38	42	52	58	62	90	0	0	0	0	0	0	0
UNU	0	0	72	1	72	72	0	0	0	0	0	0	0
ILO	352	48	382	52	95	734	0	0	3	1	90	312	312
ICTILO	9	14	57	86	64	66	0	0	0	0	0	0	0
FAO	622	43	815	57	93	14	3	2	1	98	97	158	158
WFP	501	37	847	63	94	13	0	0	0	0	0	0	0
UNESCO	1	0	10	1	88	10	0	0	0	0	0	0	0

²⁵⁷ CEB/2014/HLCM/HR/21 DATE PUBLISHED 26/08/2014 LAST UPDATED 07/10/2014

WHO	12	64	726	36	93	20	0	0	0	0	0	0
PAHO	94	21	364	79	84	458	8	32	17	68	80	25
UNAIDS	0	0	148	1	97	148	0	0	2	1	95	222
ICAO	43	14	275	86	72	318	0	0	39	1	100	39
UPU	94	100	0	0	69	94	0	0	0	0	0	0
ITU	223	60	151	40	87	374	0	0	0	0	0	0
WMO	35	24	112	76	89	147	0	0	3	1	67	3
IMO	149	100	0	0	87	149	1	10	0	0	0	1
WIPO	205	41	297	59	100	502	0	0	0	0	0	0
IFAD	77	25	225	75	81	302	0	0	0	0	0	0
UNIDO	1	0	259	1	100	260	0	0	5	1	100	5
IAEA	0	0	12	1	94	12	0	0	2	1	0	2
UNWTO	28	62	17	38	80	45	0	0	0	0	0	0
UNFCCC	1	0	293	1	92	294	0	0	0	0	0	0
UNICC	0	0	105	1	81	105	0	0	0	0	0	0
UNSSC	0	0	18	1	100	18	0	0	0	0	0	0
				0								
TOTAL	957	31	2166	69	91	3124	12	2	75	98	93	767
	6		8			4			5			

Резолуцијом 63/250²⁵⁸ од 10. фебруара 2009. године, Уједињене нације су усвојиле нови систем радних уговора за своје службенике. Тиме су уговори о запослењу подељени на оне на одређено време, на неодређено време и привремене.

Сигурност запослења представља веома важан елемент успешног функционисања, независног деловања и сигурног правног положаја међународних службеника. Како би се та сигурност обезбедила у што већој мери, а самим тим гарантовала максимална ефикасност администрације, већина уговора у УН мора бити на неодређено време. То је једини поуздан критеријум који потврђује постизање сигурности запослења. Та сигурност, по најчешће цитираној дефиницији,²⁵⁹ коју је дала Међународна организација рада (ILO/MOR), гласи: „сигурност запослења значи да су запослени заштићени од арбитрерног отпуштања и отпуштања са кратким отказним роком, као и да имају дугорочне уговоре“.²⁶⁰ Ми када говоримо о сталности запослења у међународним организацијама, мислимо пре свега на теоријски концепт затвореног модела. Наиме, како видимо из напред приказане табеле, тек једна трећина свих уговора у УН јесте на неодређено време. Не постоји дилема да одговарајући број уговора мора бити на одређено време, пре

²⁵⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2008, on the report of the Fifth Committee (A/63/639)]

²⁵⁹ Види нпр: Dasgupta, Sukti Employment Security: Conceptual and Statistical Issues By International Labour Office, Geneva April 2001, p.2

²⁶⁰ Labour Market Indicators Questionnaire 1995 (Geneva, EMPFORM, ILO).

свега због природе посла. Такође, ако су у питању уговори на одређено време, у систему у коме се у великом броју и скоро по аутоматизму ти уговори обнављају у случају испуњавања задатих норми, такође је проблем одстрањен. Ако узмемо пример структуралне организације ILO у сектору за Централну и Источну Европу (The ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe (DWT/CO-Budapest)), јасно је да она функционише управо на принципу осмишљеном од стране УН или боље рећи Друштва народа приликом оснивања. Има укупно 6 националних координатора²⁶¹ и они на себе преузимају велики посао, који свакако није ни једноставан ни лак, али за то добијају одговарајућу финансијску компензацију и што је, не само за нас, пресудно – сигурност запослења.

Тенденција повећања броја уговора на одређено време се наставља и самим тим наведени проблем постаје све акутнији. Оправдање се налази у тешкој економској ситуацији, али и у промени природе организације УН. Ипак, ови аргументи могу само донекле да дају смисао овој промени, али не и да оправдају њено постојање и проширивање.

4.3. Важност сталног запослења у УН

Да стално запослени службеници УН представљају основу не само административног апарата УН, већ и референтну тачку за међународну службенике и међународну администрацију у целини, нико ни не доводи у питање. Административни трибунал УН још у својој пресуди из 1953. године истиче да је подносилац пријаве имао стално запослење, а да се овај вид запослења користи како би се осигурала стабилност међународне администрације и створило стварно тело међународних службеника, слободно изабрано од стране Генералног секретара.²⁶²

Такође, у Резолуцији 2241 (XXI), која се тиче састава Секретаријата УН, Савет безбедности је препоручио Генералном секретару да, у циљу правилне географске дистрибуције, одобри већи број привремених уговора. Ова мера је донета као

²⁶¹ У Албанији, Босни и Херцеговини, Србији, Македонији, Украјни и Молдавији-
<http://www.ilo.org/budapest/about-us/staff/lang--en/index.htm>, приступљено 15.02.2014.

²⁶² 1953-UNAT- 29, Case No. 37 : Gordon Against The Secretary-General of the United Nations, para 2., p. 123.

привремена. У наведеној резолуцији се, између осталог, наглашава да је у питању привремена мера диктирана актуелним условима и намењена нарочито земљама у развоју. На жалост, иако дефинисана као мера, постала је стални метод запошљавања, и то не само за осигурање равномерне географске дистрибуције, већ и примарни начин укупног запошљавања службеника УН из свих земаља.²⁶³

Стално запослење представља неспорни предуслов и ослонац који одржава суштину међународне администрације. Неки аутори су сматрали да су особине које су неопходне сваком међународном службенику за обављање ове захтевне функције – чврст карактер, те резвијен ум и интелект. А ми додајемо да је једини начин да се ове, заиста неопходне и пожељне индивидуалне особине међународног службеника и развију, јесте период дуге аклиматизације и стицања одговарајућег искуства управо радом у међународној организацији.²⁶⁴

5. Избор службеника Уједињених нација

Начин избора међународних службеника је немерљивог значаја и важности, у истој мери и за њихов каснији радно - правни положај, тако и за обезбеђивање одговарајућег функционисања читаве организације у којој раде. Теорија међународне администрације и међународних службеника суштински почива на залагању за реализацију избора службеника од стране саме организације. Свако одступање од доследне примене тог модела доводи до негације свих других принципа на којима је заснован статус међународних службеника. Ми смо дубоко убеђени да управо тај модел пријема службеника у међународну администрацију за највећи број држава представља скоро самосталан подстицај за даље учешће и залагање за развој међународне сарадње. Истовремено, не тврдимо да примена система делегата у неким случајевима није оправдана. Напротив, у појединим специфично деликатним видовима сарадње између држава, делегатски систем постављања службеника јесте једини начин да се постигну одређени резултати. То уз

²⁶³ Resolution adopted on the reports of the Fifth Committee, 2241 (XXI) Composition of the Secretariat, para 1.

²⁶⁴ Winchmore, Charles, "The Secretariat: Retrospect and Prospect", International Organization, vol. 19, summer 1965. P. 629. у Graham, Norman A. (Editor), Jordan Robert S. (Editor), United Nations Institute for Training and Research (Corporate Author), The International Civil Service: Changing Role and Concepts (Pergamon policy studies on socio-economic development) June, 1980 P.3

важну напомену – делегати који службују у реализацији и обезбеђивању функционисања те врсте сарадње, не представљају међународне службенике. Делегирани службеници поступају по налозима своје државе, нису одговорни организацији у којој раде, већ оној која их је поставила – држави.

Службеника УН поставља Генерални секретар. То је одраз, како строге хијерархије у систему УН, тако и одраз независности организације. Одмах након именовања, запослени у УН добијају писмо именовања потписано од стране Генералног секретара или од лица овлашћеног за потпис у име Генералног секретара УН.²⁶⁵ Једна од обавеза, прокламована у члану 4. став 3. Правилника о службеницима УН, јесте и обавеза недискриминације лица при запошљавању. Овако формулисана одредба, на жалост, истовремено значи и да не постоји обавеза обезбеђивања равноправне заступљености лица свих раса, полова и религија. То би свакако могло довести у сумњу начин избора, поготово ако би доминантно или ексклузивно биле запослене особе само једне расе или пола. Управо у истом смислу, следи и наставак овог члана, у коме се каже да ће се „[...] докле год је то могуће, избор вршити на основу конкурентности“.²⁶⁶

5.1. Теоријски осврт

Утврдили смо значај који начин избора службеника има за функционисање међународних организација. Начин избора службеника, како смо образложили, директно одређује природу администрације међународне организације, а онда посредно и односне међународне организације.²⁶⁷

5.1.1. Теорија делегирања

Идеју о делегирању као начину одабира међународних службеника промовисао је Сер Морис Хонки (*Sir Maurice Hankey*), одмах приликом настанка Друштва народа. Штавише, највероватније да би та идеја без отпора била и реализована, да Хонки није одбио понуђену позицију првог Генералног секретара

²⁶⁵ Члан 4, став 1, Правилника о службеницима УН

²⁶⁶ Члан 4, став 3, Правилника о службеницима УН

²⁶⁷ Можда је правилније закључити да ће свака организација одредити начин избора администрације по методу својственом њеној природи. прим.аут.

Друштва народа. Да се то и десило, свет не би имао међународну администрацију какву данас имамо. Сер Морис Хонки је предлагао да секретаријат Друштва народа буде рефлексија држава чланица и да буде састављен од националних делегата. То није била нова идеја, већ се наслањала на дотадашњу уобичајену праксу. Секретаријати и други водећи административни органи у међународним организацијама, а и другим облицима међународне сарадње, функционисали су, и то не без успеха, на принципу делегирања. Делегирање је подразумевало да свака држава чланица пошаље одређен број својих држављана у секретаријат организације. Та држава би и финансирала њихова постављења, службеници би одговарали пред државним органима, матична држава би могла да их смењује и тд. Једино што је Хонки желео да измени у тим правилима јесте да се одреди тачан број чланова секретаријата које би свака држава делегирала.

Приликом настанка Друштва народа, често су се износили ставови у прилог тврдње да међународни секретаријат и не може да постоји.²⁶⁸ Инсистирало се на томе да службеници не могу да „одвоје“ своју лојалност држави, па да је делом пребаце на неки апстрактни ентитет као што је то међународна организација, нити на имагинарну међународну заједницу, односно да не могу да „забораве своје националне корене“.²⁶⁹

Идеја Сер Мориса Хонкија била је да се постави девет националних секретара, од којих би сваки имао своје лично, национално особље. Формирао би се ротациони систем у коме би сваки од њих на смену био на позицији Секретара Савета, док би цео овај процес надгледао Генерални секретар.²⁷⁰ Одатле можемо видети и корен назива Генералног секретара - секретара и шефа администрације целе организације, као супротност статусима девет националних секретара. Оно што је посебно занимљиво јесте да је и Хонки, као и Драмонд, био Британац, па самим тим

²⁶⁸ Public Papers of the Secretaries General of the United Nations: Volume 5, 1960-1961, Ed. Andrew W. Cordier and Wilder Foote, p. 472, The International Civil Servant in Law and Fact, Transkript sa predavanja Daga Hamarskjolda, 30.05.1961. u Oksfordu

²⁶⁹ Sami Sarè, The League of Nations and the debate on disarmament (1918-1919), p. 238.

²⁷⁰ Public Papers of the Secretaries General of the United Nations: Volume 5, 1960-1961, Ed. Andrew W. Cordier and Wilder Foote, p. 472, The International Civil Servant in Law and Fact, Transkript sa predavanja Daga Hamarskjolda, 30.05.1961. u Oksfordu

и добро упознат са радом британске администрације, којој је независност службеника била инхерентна.

Срећом по данашњу међународну заједницу, Сер Морис Хонки није постао први Генерални секретар Друштва народа, па се ипак дотадашња пракса развијена кроз уније, комисије и друге облике међународне сарадње, искристалисала као начин функционисања свих облика институционализоване међународне сарадње. Такође, идеја о делегирању службеника од стране самих држава одбачена је захваљујући и одлучном залагању Сер Ерика Драмонта.

Последице и значај два могућа начина избора међународних службеника су много далекосежнији од чистог теоријског разматрања. У зависности који начин избора је усвојен, у многоме зависи и каква ће бити међународна администрација— независна или продужена рука држава чланица. Управо зато, одређење за примену теорије међународности, представља кључан корак у стварању независне међународне администрације, какву данас познајемо. Од великог је значаја за функционисање међународне организације да има независан административни апарат, или боље рећи сопствену администрацију— административни апарат који не ради као делегиран, него искључиво посвећен циљу остваривања интереса саме организације. Питање је колико би, поготово међународне организације са изузетно бројним чланством, успеле да опстану применом система делегирања. У том случају, кохезија у самој организацији би брзо нестала, а организација би убрзо постала полигон за остваривање, можда и оправданих, али себичних циљева њених чланова, без освртања на ширу слику и на интересе организације, па консеквентно и међународне заједнице у целости.

Иако није спорно да међународна администрација мора функционисати као независан апарат, да би била и успешна, примеса директног учешћа држава чланица је и допуштима и неопходна, јер да је нема, тешко да би државе одржале интересовање за заиста активно ангажовање у организацијама. Ова пожељна веза државе са организацијом се остварује кроз представнике држава у међународним организацијама, онда када је у питању област међународне сарадње у коме је такав систем потребан и/или одржив.

Како је примена принципа теорије међународности преовладала, данас се може сматрати међународном администрацијом, али и међународним службеницима само они који су изабрани од стране саме организације у којој раде. У оквиру тог система, постоје одређене разлике, а основна разлика прави се између отвореног и затвореног модела администрације.

5.1.2. Теорија међународности

Као што смо поменули у поглављу 4. овог рада, постојале су две теорије о избору међународних службеника. Теорију делегирања је предлагао Морис Хонкли, док је идејни творац теорије међународности Сер Ерик Драмонд, а егзекутор Даг Хамаршкјолд. Теорија међународности међународних службеника се заснива на идеји да међународни службеници морају бити независни, односно одговорни искључиво организацији, како би своју улогу обављали на прави начин. Како би омогућили међународним службеницима несметан рад, а ослањајући се на теорије дипломатског имунитета, међународним службеницима су додељене одређене привилегије и имунитети. У првим данима Друштва народа, имунитет међународним службеницима се утврдио позивањем на аналогијуса дипломатским имунитетом. Прецизности ради, ти имунитети су заправо додељени самој организацији на потпуно располагање. Наиме, организација је, у зависности од врсте послова којим се њени службеници баве, додељивала одређени степен имунитета, али их је истовремено могла у сваком тренутку и укинути

5.1.3. Хибридни начин избора

Иако две наведене теорије избора службеника функционишу на супротним премисама, а и та два начина избора се тешко могу замислити у кохабитацији, постоји пример за то. Наиме, у избору Генералног секретара АСЕАН–а, предвиђено је следеће:

„Генерални секретар АСЕАН ће бити постављен од стране АСЕАН Савета са мандатом у трајању од пет година, који се не може обновити, а биће изабран међу држављанима држава чланица АСЕАН, на основу алфабетског система ротације, а

дужна пажња обратиће се на његов интегритет, способности и професионално искуство, и родну равноправност”.²⁷¹

Дакле, Генерални секретар се, са једне стране, бира од стране врховног пленарног органа и има независност у свом раду, већину права и све привилегије и имунитете које поседује његов пандан у систему УН. Са друге стране, национални захтеви за његов избор, су предвиђени у ротационом систему, као да су директно потекле из идеја Сер Мориса Хонкија. Детаљније о свим импликацијама овог модела избора говорићемо у одговарајућем одељку који се тиче АСЕАН-а. Овакав хибридни начин избора је изузетак, и карактеристичан је за највише функције у хијерархији, дакле за оне функције које, поред одређене административне функције, имају јасно наглашену политичку димензију. Један облик овог ротационог система, истина неформалан, постоји и у организацији УН, о чему ћемо више говорити у петом одељку овог рада.

5.1.4. Теорија централизоване међународне администрације

Ова теорија није формулисана као конзистентан концепт, већ пре представља покушај да се исправе, по ауторима који је заступају, неке грешке у постојећој теорији независне међународне администрације. На предлозима овог типа се посебно инсистира у ситуацијама када је постојећа независна међународна администрација била на тестовима.²⁷²

Присталице ове теорије основни аргумент виде у, по њиховом мишљењу, највећем недостатку независно изабране међународне администрације, а то је њена неефикасност, која је последица, како формулишу, илузије о независном службенику. Они сматрају да је стварна независност службеника немогућа, јер је свет изразито подељен и национално оријентисан.²⁷³ Ипак, сматрамо да је овакво становиште пре изговор него што почива на чврстом аргументу, а да је у основи

²⁷¹ 2007 Charter of the Association of Southeast Asian Nations signed on 20 November 2007 in Singapore, Article 11.

²⁷² Идеја Тројке, на пример, прим аут.

²⁷³ Young, Yien, Cheng, “The International Civil Service Reexamined“, Public Administration Review, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), p.217.

става оних који заступају ову идеју неповерење у основу међународне администрације – питање подељене лојалности.

Као алтернативу, Јанг предлаже међувладину администрацију централизованог карактера, која би водила рачуна од регрутовању и свим аспектима каријера међународних службеника. Он такође сугерише да би „један он начина за постизање овога (циља, прим) био кроз установљење међуорганизацијске, међудржавне комисије за администрацију, која би имала задатак да развија јединствену администрацију са јединственим службеничким правилима, стандардима, методама и решењима”.²⁷⁴ Ово би решење би, према њему, дало тренутно лабаво координисаним међународним организацијама и будућој светској заједници са централном влашћу потпуну одговорност за регрутовање њеног службеничког апарата и за установљење услова запослења са једне стране, и то би ослободило међународне организације разних притисака којима су изложене од стране влада, али би са друге стране избрисало одређену ситничавост која постоји од организације до организације. Сваки студент или практичар који се бави међународном администрацијом упознат је са напретком који је постигнут кроз рад Саветодавног одбора за међународну администрацију од повећања њихових овлашћења из 1963. године, сложиће се да овакав корак није само могућ већ и неопходан.²⁷⁵ Не можемо се сложити са оваквом идејом, пошто сматрамо да је у потпуној супротности са стварним потребама међународног друштва данас, али и да наведене поставке неосновано урушавају и оспоравају све позитивне ефекте који проистичу из достигнутог нивоа независности међународне администрације. Централизовањем овог процеса, изгубила би се независност међународних службеника, а самим тим и кључна улога међународних службеника у међународноправном поретку, коју је најбоље описао Лангрод, у већ поменутом цитату, речима: „док су точкови међународне организације покренути од стране представника влада држава чланица, само међународна администрација (изузимајући ту Међународни суд) састављена је од особа, које, својом сталношћу, својим техничким знањем и независношћу, могу покушати да делују као катализатор

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Ibid. p. 224.

међународног духа. То је производ процеса раста и суштина међународне администрације“.²⁷⁶

5.2. Равномерна географска заступљеност

Равномерна географска заступљеност представља важну компоненту оне организације која, на један легитиман начин, претендује да досегне глобални карактер, али истовремено настоји и да у потпуном капацитету оствари легитимност и присутност на свим меридијанима. Ово питање је стављено поново на дневни ред 2013. Године,²⁷⁷ али као што ћемо видети у наставку, не зато што су УН изгубиле из вида важност равномерне географске заступљености, већ пре свега јер су мере којима се постиже равноправност по том основу, недовољно флексибилне, па се недовољно брзо прилагођавају константним променама на међународној сцени.

Као што смо већ поменули у четвртој глави овог рада, Повеља Друштва народа не садржи одредбу која би се тичала постизања идеала равномерне географске заступљености. Доласком на место Генералног секретара Друштва народа, Сер Ерик Драмонд је извршио пресудни утицај на изглед данашњих секретаријата међународних организација, али и међународних службеника уопште. Он је врло јасно сагледао важност равномерне географске заступљености. Истовремено, Друштво народа је било превише кратког даха, а и никада од организације глобалног карактера није прерасло у глобалну организацију, да би могло да примени принципе свог првог Генералног секретара.

С друге стране, инсистирање Сер Ерика Драмонда на потреби директног постављања службеника од стране Друштва народа је превладало.²⁷⁸ Изузетна важност, коју је Сер Ерик Драмонд придавао широкој географској распрострањености, пренела се и на творце данашњих УН. Тако су експерти америчког *State Department*-а у свом предлогу за Дамбартон Оакс конференцију

²⁷⁶ Georges Langrod, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963. p.45.

²⁷⁷ Sixty-eighth General Assembly Fifth Committee 9th Meeting (AM) Concern Over Unequal Geographical Representation, Contract Terms, Aired as Budgeted Committee Discusses Human Resources Management <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/gaab4078.doc.htm>, пристуљено 22 08 2014.

²⁷⁸ Richardson, Ivor L. M., “The Legal Relation between an International Organization and Its Personnel”, *Wayne Law Review*, Vol. 2, Issue 2 (Spring 1956), pp. 75

указали да службеници именовани у централни административни орган, морају бити изабрани на основу техничке и административне компетенције и искуства, и уз најшире могуће основе националности.²⁷⁹

Коначно, стварањем Уједињених нација, равномерна географска заступљеност, је прокламована као вредност од изузетног значаја. То изричито садржи Конвенција Уједињених нација, која говорећи о композицији Савета безбедности, у члану 23. истиче „*and also to equitable geographical distribution*“.²⁸⁰ Равномерној географској заступљености је дат још непосреднији значај у члану 101. став 3. Конвенције у коме се наводи: „ри запошљавању особља и одређивању услова службе највећа пажња ће се поклонити потреби да се обезбеди највиши степен марљивости, стручности и непорочности. Потребна пажња ће се обратити на важност регрутовања особља на најширој могућој географској основи.“²⁸¹ Идентичан текст је коришћен у тексту Правилнику, члан IV, одредба 4.2.²⁸² Термин: „*wide geographical basis*” уистину јесте прилично широко постављен и подложен је многим интерпретацијама. Није јасно да ли се инсистира на томе да чланови буду са свих континената или да у секретаријату буду заступљене разне националности као што тврди Мерон,²⁸³ или да буду заступљени сви региони,²⁸⁴ или пак подразумева „равномерну распоређеност националности“.²⁸⁵ Можемо са сигурношћу тврдити да је намера била да се створи истински међународни секретаријат. Ми сматрамо да су креатори Повеље били свесни да је неопходно избећи ситуацију која је постојала у

²⁷⁹ Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945. Department of State Publication 3580 (Washington, 1949), p. 605., у Goodrich, M. Leland, “Geographical Distribution of the Staff of the UN Secretariat”, International Organization, Vol. 16, No. 3 (Summer, 1962), pp. 466

²⁸⁰ Повеља УН, члан 23.

²⁸¹ Повеља УН, члан 101.

²⁸² Staff regulations UN, Article IV, regulation 4.2. The paramount consideration in the appointment, transfer or promotion of the staff shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible.

²⁸³ Meron, Theodor, “Staff of the United Nations Secretariat: Problems and Directions”, American Journal of International Law, Vol. 70, Issue 4 (October 1976), p.661.

²⁸⁴ According to the unpublished and uncorrected verbatim minutes of the 19th Meeting of Committee 1/2, the principle of regional representation was implicit in the comments of Greece, Belgium, the Ukrainian SSR, and, more explicitly, the Soviet Union all interpreted "geographical basis" as referring to individual states and to nationality.- Meron, Theodor, Staff of the United Nations Secretariat: Problems and Directions, American Journal of International Law, Vol. 70, Issue 4 (October 1976), p.661.

²⁸⁵ Ali, Aamir, “The International Civil Service: The Idea and the Reality”, in International Administration – Law and Management Practices in the International Organizations, ed. De Cooker, Chris, Martinus Nijhoff Publishers, 1898, P.1/7

многим организацијама пре УН, а да се само због географске близине, у одређеним институцијама постављају скоро искључиво држављани држава које су у непосредној близини. Генерални секретар Тригве Ли је 1948. године изнео виђење, *ex cathedra*, да основни принцип географске дистрибуције не значи да држављани одређених нација имају одређени број позиција у одређеном нивоу, или да треба да добију одређени проценат у укупном броју исплаћених зарада, већ секретаријат треба да је обogaћен искуством и културом коју свака чланица може да да и свака чланица може бити задовољна да је њена култура и филозофија дала пуни допринос раду секретаријата.²⁸⁶ Након тога су уследиле многе промене, и одлуке које су биле често контрадикторне, а које су за циљ имале да регулишу запошљавање у оквиру секретаријата. Нажалост, те промене су имале за последицу један врло видљив, и врло негативан ефекат – стручни квалитет, као најважније мерило за избор међународних службеника, прокламовано у самој Конвенцији, пао је у други план у односу на географску заступљеност.²⁸⁷ “*System of desirable ranges*” или систем пожељних параметара, представља начин за обезбеђивање равномерне географске заступљености. Усвојен је Резолуцијом 42/220А 21. децембра 1987. године, а потврђен је Резолуцијом 51/226. Формула за израчунавање фактора је такође усвојена конвенцијом 42/220А.²⁸⁸ Приликом израчунавања пожељног опсега, користи се неколико фактора, као почетна цифра се користи 2.700, а онда се на њу зарачунава фактор чланства, који износи 40%, затим фактор популације, који износи 5%, а остатак је фактор доприноса, који држава уплаћује УН.²⁸⁹ Тај систем се и данас користи, мада су и неки други начини прихваћени. Тако, на пример, као основу за обрачунавање пожељне географске дистрибуције, Међународна организација рада користи критеријум буџетске уплате од сваке државе.²⁹⁰ Ипак, према извештају Удружене инспекцијске комисије Уједињених нација, системи који почивају на доносним или програмским принципима, нису дали задовољавајуће резултате.²⁹¹

²⁸⁶ Ibid. 663.

²⁸⁷ Ibid. 665-666.

²⁸⁸ United Nations Resolution, 42/220A, Part III

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ ILO Geographical Distribution Formula of 29 November 2003

²⁹¹ Para Louis Fall, Yishan Zhang, Staff recruitment in United Nations system organizations: a comparative analysis and benchmarking framework-join inspection unit, 14 December 2012, Geneva, p.10.

Мада можемо прихватити чињеницу да је систем који користи УН најбољи од понуђених, морамо утврдити и да ли он даје задовољавајуће резултате. Ситуација данас је следећа. Према извештају од 30. августа 2013. године²⁹² у Секретаријату УН је запослено 41.273 лица. У оквиру целокупног Секретаријата УН, постоји 15 држава које немају своје држављане као запослене.²⁹³ Међу тих 15 држава су махом микро-државе, али и државе попут Кувајта, Катара и УАЕ, а посебно је занимљиво што Ангола, држава од преко 20 милиона становника нема ниједног представника у Секретаријату УН. Недовољно су представљене 32 државе, 125 држава је представљено у прихватљивом обиму, док 21 држава има више представника него што је предвиђено применом *system of desirable ranges*.²⁹⁴

Сматрамо да је равномерна географска дистрибуција од изузетног значаја, пре свега као потврда легитимности организације. Она је била од изузетног значаја приликом оснивања УН, када се тек градило поверење у ову, иако насталу на остацима Друштва народа, посве нову организацију. Исто тако, логично је да су нове државе које су улазиле у УН, поново покретале питање равномерне географске заступљености, тражећи место за своје држављане у Секретаријату, а самим тим и своје место у систему УН.²⁹⁵ Да је степен учешћа држава у раду Секретаријата флексибилна категорија, показује и чињеница да развојем, државе се све више залажу за побољшање своје међународно-правне позиције и улоге у међународним односима, па самим тим и бољим положајем и утицајем у УН. Оцењујући да нису, по њиховом мишљењу, у правој мери заступљене у Секретаријату УН, поједине државе настоје да промене такво стање. Отуда су прошле године поново стигли захтеви за ревизију или бар детаљну анализу постојећег система, односно преиспитивања поштовања и примене начела о равномерној географској дистрибуцији.

Посебну пажњу желимо да скренемо на реченицу члана 101.став 3. Повеље УН, у којој се наводи да ће се водити рачуна о важности регрутовања особља на најширој могућој географској основи – ”[...] *as wide a geographical basis as possible*[...]”. Као што видимо из текста, јасно је да захтев да се достигне најшира могућа географска основа није обавезан услов. У време када је донета Конвенција,

²⁹² Report of Secretary – General, Composition of the Secretariat: Staff demographics, A/68/356

²⁹³ Report of Secretary – General, Composition of the Secretariat: Staff demographics, A/68/356 – 47/137

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Meron, Theodor, Staff of the United Nations Secretariat: Problems and Directions, American Journal of International Law, Vol. 70, Issue 4 (October 1976), p.664.

УН су тежиле ка глобалном деловању и ка томе да постану глобална организација, али је свет и даље био евро-центричан. Седишта већине организација је пре Другог светског рата су била у европским државама попут Швајцарске, Француске, Италије. Седиште УН је у Њујорку, најважније организације у западноевропским државама и Америци. Због неких субјективних, да не кажемо себичних разлога, али и због објективних препрека попут велике удаљености и финансијских обзира у послератном свету, још није било могуће формирати једну обавезну одредбу која би обавезивала на запошљавање људи из свих делова света. Ипак, још је важније од чињенице да у самом тексту, правило о равномерној географској заступљености нема обавезни карактер, чињеница да је она секундарног карактера у односу на стручну компетенцију.²⁹⁶ Дакле, најважнија особина коју мора имати запослени у Секретаријату УН јесте она стручност, која ће обезбедити ефикасан и компетентан рад, те интегритет Секретаријата у целини. Да ли се постизање захтева за високе стандарде ефикасности, компетентности и интегритета, с једне стране и захтева за равномерну географску заступљеност, с друге стране (изражени у две узастопне реченице истог члана) међусобно искључује? Ми сматрамо да се не искључују и да је њиховој равноправној примени оправдано тежити, али да се у дилеми коме дати предност у конкретном случају, не сме жртвовати компетентност као квалитет, зарадпоштовања објективног критеријума равномерне географске заступљености. Времена су се значајно променила од оснивања УН. Некада је можда стајао аргумент да се у одређеном делу света, а то је и сада случај са најнеразвијенијим државама афричког континента, не може пронаћи особа са довољним знањем и квалификацијама да обавља административни посао у УН, односно да и ако може, да је неопходна администрацији своје државе.²⁹⁷ Проблеми у поштовању равномерне географске заступљености ипак леже у самом начину запошљавања.²⁹⁸ Навешћемо један пример. Према извештају Удружена инспекторске комисије, у неким међународним организацијама не постоји минимум знања језика.²⁹⁹ Када су УН настале, оснивачи су смишљали начин да привуку квалитетне стручњаке да своје

²⁹⁶ Члан 101, став 3. Повеље УН.

²⁹⁷ Goodrich, M. Leland, *Geographical Distribution of the Staff of the UN Secretariat Source: International Organization*, Vol. 16, No. 3 (Summer, 1962), pp. 481.

²⁹⁸ <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/gaab4078.doc.htm> приступљено 3.08.2014.

²⁹⁹ Papa Louis Fall, Yishan Zhang, *Staff recruitment in United Nations system organizations: a comparative analysis and benchmarking framework-join inspection unit*, 14 December 2012, Geneva, p. 8.

успешне каријере посвете раду у УН. Отуда и високе плате о којима смо већ говорили, отуда и привилегије и имунитети. Ипак, иако су ове бенефиције сигурно привукле не мали број квалитетних кадрова, оне су очигледно привукле и велики број неквалитетних и недовољно компетентних људи. Ово је још један проблем који међународна администрација дели са својом државном варијантом, и очигледно нешто што је администрацији друге половине XX и прве половине XXI инхерентно. Недостатак квалитета у особљу УН, додатно умањује жељу квалитетних кадрова да свој радни век или његов део посвете овој организацији али и опада поверење људи у УН као организацију, и ту се враћамо управо на сам почетак и Повељу у којој се прописују оне особине које међународни службеник мора да има.

5.2.1. Стажирање у УН

Осврнућемо се на крају овог одељка на проблем равномерне географске заступљености када је у питању стажирање у УН и проблем “*merit vs. disparity*” у једном новом руху, и у једном специфичном односу.

Стажирање у УН представља веома важан корак за младе људе, који желе да развију каријеру у УН, а како УН теже ка подмлађивању својих запослених, стажирање има велику важност и за целокупне УН и њихову будућност. Иако се често наводи да стажирање не повећава могућност добијања посла у УН,³⁰⁰ ова тврдња фактички не стоји. Иако формално тачно, у пракси се кроз познанства или рад са људима који ће сутра имати утицај на избор службеника одређеног сектора, свакако доприноси повећању шансе стажера за добијање посла.

Проблеми настају на неколико нивоа. Пре свега, стажирање у УН се не плаћа. Особа која жели да стажира у УН не може да рачуна на било какву финансијску помоћ од стране УН, нити може да очекује да ће УН покрити било који трошак боравка и рада у УН. То је свим кандидатима јасно речено.³⁰¹

Дакле, ово драстично сужава круг лица која могу себи да приуште стажирање, те су кандидати за то стажирање/волонтирање одређена економска „елита“ којој је *de facto* омогућено стажирање, иако је *de iure* оно доступно свима. Надаље, једина могућност за оне слабијег имовног стања јесте да их финансира нека институција.

³⁰⁰ <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=IP> приступљено 22.08.2014.

³⁰¹ <https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=IP> приступљено 22.08.2014.

Ово представља такође тешко решив проблем, пошто су градови у којима се стажирања обављају веома скупи за живот, попут Беча, Женева или Њујорка. Ово је за људе који би дошли на стажирање из држава које су сиромашне, додатна препрека, јер њихове владе и институције издвајају значајно мање средстава за овакве намене, те је значајно мања и могућност да ће добити финансијску подршку, него што је може прибавити потенцијални стажиста из Западне Европе. Ова висока цена, постаје скоро недостижна са све оне младе људе, који долазе из сиромашнијих држава, или из држава трећег света. И коначно, додатни проблем је што је стажистима забрањено да истовременим додатним радом у држави у којој стажирају, рецимо у Холандији, покушају барем донекле да финансирају свој живот за време стажирања.³⁰²

Потенцијални стажисти дакле, не могу да рачунају на никакву финансијску помоћ од стране УН, њихово стажирање се не плаћа, немају право да раде за време стажирања како би покрили бар део трошкова свог волонтирања, а већина организација које нуде стажирање стационирано је у скупим градовима Западне Европе или у САД.

Још од Друштва народа, и кроз целу историју постојања УН, једна од главних одлика приликом регрутовања службеника УН јесте њихов квалитет. Начин избора стажиста у агенцијама УН у потпуној је супротности са овим и многим другим принципима за које се УН залаже и на којима инсистира код држава чланица. Иако је финансијски еквивалент за високо формулисане услове запошљавања одговарајући, он никако не може бити оправдање и за фаворизовање економске елите која себи може да приушти стажирање у УН и самим тим евентуалну каријеру у тој организацији. УН као глобална организација која инсистира на квалитету као једном од најважнијих принципа за запошљавање, мора да примени бар део тих принципа и на стажисте.

Предлог који ми дајемо, а који би био у складу са финансијском ситуацијом у целом свету, а која се свакако одражава и на УН, јесте да се омогући да на одређена места, односно да одређени број места буде попуњен најквалитетнијим стажистима, без обзира одакле долазе. Дакле, свесни смо да би трошкови финансирања стотине стажиста сваке године био прилично велики трошак, али мора се показати добра

³⁰² http://www.icty.org/x/file/jobs/Internship%20Forms/internship_faqs_en.pdf

воља да се промовише квалитет, упркос јасним економским ограничењима. Први корак, пре тога, био би свакако да се омогући стажистима у свим организацијама и агенцијама у склопу система УН да раде још неки посао, који би им омогућио да финансирају своје стажирања. Наравно, ово би подразумевало велико одрицање стажиста и њихов рад који би кумулативно превазилазио значајно 40 часова недељно, али би та опција показала јасну опредељеност и истрајност кандидата. Наиме, према неким истраживањима, око 5% популације у САД ради више послова, са тенденцијом раста.³⁰³ Оно што је још релевантније, је да по неким проценама, 80% студената ради паралелно са студијама.³⁰⁴ Јасно је да су млади, спремни да раде више послова, или да стажирају и раде истовремено, па би им, поготово у ери компјутера и интернета, у којој рад не подразумева нужно путовања од и до радног места, то требало и омогућити. Коначно, на тај начин би стажисти могли да себи приуште здравствено осигурање са време стажирања и самим тим додатно смање трошкове.

Иако у потпуности уважавамо јасна финансијска ограничења када су у питању УН, сматрамо да су издаци за финансирање, барем делимично, стажиста ипак толико мали у односу на буџет УН, да су ипак остварива. Ово поготово важи када се у обзир узме јасно наведена аспирација УН ка регрутацији најбољих људи за посао. Иако стажирање не води директно ка запослењу у УН, јасно је да оно представља својеврстан скрининг потенцијалних кандидата, па би омогућавање најбољим кандидатима да дођу на стажирање у УН представљао јасан интерес Организације.

6. Трибунал Уједињених нација

Како би се донекле ублажила ова апсолутна власт коју над каријерама службеника УН поседује Генерални секретар, али и како би се његова евентуална самовоља и арбитрност у одлучивању спречили, формиран је Административни трибунал УН. Из угла самих службеника, он је значајан јер је та врста судске инстанце, неопходна у свакој организације у којој неминовно долази до радних спорова, или како је истакао Међународни суд правде, „неизбежно ће доћи до

³⁰³ <http://www.bls.gov/cps/cpsaat36.htm> , приступљено 20.09.2014.

³⁰⁴ <http://www.marketwatch.com/story/nearly-4-out-of-5-students-work-2013-08-07> , приступљено 01.09.2014.

неслагања између Организације и њених чланова, када су у питање њихова права и обавезе“.³⁰⁵

Улога Расправног трибунала УН надовезује се на улогу његовог представника. Према члану 2 Статута Расправног трибунала УН,³⁰⁶ ово тело има задатак да, размотри представку поднету од стране појединца против Генералног-Секретара УН као главног административног службеника Уједињених Нација.³⁰⁷

Претеча двостепеног УНАТ-а јесте Административни суд Уједињених нација основан је 9. децембра 1949. године, Резолуцијом Генералне скупштине 351 А (IV), а на основу 22. члана Повеље УН, из 1949. године.³⁰⁸ Као и сама међународна администрација, и Суд је настао као одговор на потребе међународне организације, тачније потребе за регулисањем односа између организације и службеника. Надлежност суда је ограничена. Он не решава све спорове између службеника Уједињених нација и организације, већ само спорове који се тичу законитости административних одлука.³⁰⁹ Одлуке суда су коначне, и за њих не постоји редовни правни лек. Међутим, постоји ревизија, као ванредни правни лек. Она се може покренути у следећим случајевима:

- ако Суд прекорачи своју надлежност,
- ако Суд прекрши правила која произилазе из Повеље,
- ако Суд наруши правила поступка.

Само су два лица активно легитимисана у поступку – службеник који сматра да му је неко од наведених права повређено и Генерални секретар УН.³¹⁰

³⁰⁵ International Court of Justice, Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954, p. 57

³⁰⁶ Statute of the Dispute Tribunal of the United Nations, As adopted by the General Assembly in resolution 63/253 on 24 December 2008 and with reference to amendments made by resolution 69/203 adopted on 18 December 2014. The General Assembly has not issued an amended version of the Statute.

³⁰⁷ Art. 2, “The Dispute Tribunal shall be competent to hear and pass judgement on an application filed by an individual, as provided for in article 3, paragraph 1, of the present statute, against the Secretary General as the Chief Administrative Officer of the United Nations”, Ibid.

³⁰⁸ <http://www.un.org/documents/ga/res/4/ares4.htm>, приступљено 14.12.2013.

³⁰⁹ Аврамов Смиља, Крећа Миленко, Међународно јавно право, Београд, 2006, стр 240.

³¹⁰ Ibid.

Административни трибунал (АТ) Уједињених нација има богату традицију и велики број донетих пресуда. Ипак, након реформи које су спроведене 2009. године, АТ је престао да постоји. Резолуцијом 63/253 усвојеном 17. марта 2009. године, а позивајући се на Резолуције 57/307 од 15. априла 2003., 59/266 од 23. децембра 2004., 59/283 од 13. априла 2005., 61/261 од 4. априла 2007. и 62/228 од 22. децембра 2007., и на одлуке 62/519 од 6. децембра 2007. и 63/531 од 11. децембра 2008., настао је Расправни трибунал УН – *United Nations Dispute Tribunal*. Постао је оперативан 1. јула 2009. године, у исто време када и Апелациони трибунал УН – *United Nations Appellation Tribunal*. Овај двостепени трибунал, заменио је Административни суд Уједињених нација, који је постојао 60 година, а престао да прихвата нове случајеве 1. јула 2009. па престао је да постоји 31. децембра 2009. године.³¹¹ Све случајеве упућене како Административном трибуналу, тако и осталим телима (*Joint Appeals Boards, Joint Disciplinary Committees*) аутоматски се пребацују у надлежност УНАТ.

Судска инстанца УН функционише у овој, двостепеној форми, тек нешто више од пет година, те се не може очекивати да се судска пракса посебно искристалише за ово време. Ипак, неке одлуке овог трибунала су се искристалисале. Ми ћемо се, наравно, фокусирати на случајеве актуелног судског административног тела, али нећемо занемарити ни важне случајеве из праксе АТ.

Пре анализе јуриспруденција УНДТ и УНАТ, осврнућемо се на неколико најзначајнијих промена које је донео прелазак на нови, двостепени систем. Најочигледнија промена је наравно, управо наведена двостепеност.

Нови двостепени систем УН има неколико новина на које желимо скренути пажњу. Прва се тиче обавезности одлука ових трибунала. Наиме, према старом систему, Генерални секретар је могао да одлучи да ли ће уважити одлуку како *Joint Appeals Boards* тако *Joint Disciplinary Committees*. У новом систему, Генерални секретар је обавезан одлукама УНДТ.

У новом систему, значајно су поштрени критеријуми за избор судија како УНДТ тако и УНАТ. Па се тако у члану 4 Статута УНДТ прописује да судије морају имати „барем 10 година судског искуства у административном праву“ али су

³¹¹ Резолуција 63/253 <http://www.un.org/en/oaj/files/unat/basic/RES.63.253.pdf>, приступљено 22.12.2013.

присутни и други ус.лови.

Још пре ступања на снагу новог система, започето је са модернизацијом неформалног дела поступка, пре свега формирањем Омбудсмана 2002. Године.³¹² Појачана је веза између неформалног и формалног дела поступка, а значајно је повећан значак медијације.

Професионализација система је једна од основних одлика реформе. У складу са тим можемо навести, поред професионализације судијске функције и чињеницу да је за разлику од старог система у коме су правну помоћ службеници добијали УН у поступку пред УНДТ и УНАТ од стране волонтера, у новом систему одлучено да правну помоћ пружају службеници Канцеларије за пружање правне помоћи службеницима,³¹³ коју чине професионални адвокати а не волонтери.

И коначно, може се рећи да иако ни прошли систем није био у потпуности централизован, да је новим системом извршена већа децентрализација, што свакако представља позитиван помак, не из неких теоријско-идеолошких разлога, већ пре свега због непосреднијег контакта и веће приступности корисницима.

6.1. Однос јуриспруденција Трибунала УН и Административног трибунала

Однос према пракси Административног трибунала, претходнику садашњег двостепеног трибунала, је врло занимљива. Јасно је да је пракса Административног трибунала веома богата и да су у њој решавана многа питања која су и данас од великог значаја. Са друге стране, систем УН се мењао временом, као и приоритети у самом раду трибунала, па се основано могло поставити питање како ће се нови трибунал, пре свега апелационо веће, односити према јуриспруденцији Административног трибунала, односно у којој мери ће бити обавезан одлукама старог суда. Чини се да он неће много обраћати пажњу на пресуде Административног трибунала. Када би једном синтаксом описали однос нобог

³¹² Buss, Helmut, Fitschen, Thomas, Laker, Thomas, Rohde, Christian and Villalpando, Santiago "Handbook on the Administration of Internal Justice in the UN", United Nations System Staff College (UNSSC), 2014., p.14

³¹³ Office of Staff Legal Assistance

трибунала према Административном трибуналу, могло би се рећи да је у питању „позивање на пресуде по потреби“. Наиме, у случајевима Трибунала УН се јасно види да се нови суд позива на одлуке Административног трибунала само онда, када им те одлуке одговарају да поткрепе или додатно аргументују своје ставове. Са друге стране, када је супротног мишљења, суд једноставно пренебегне раније случајеве, а некада једноставно јасно истакне да неће следити праксу свог представника. У једној од првих пресуда, у случају Мезуи, суд истиче: „Овај случај је ограничен својим специфичним чињеничним стањем, и ми истичемо да овај строго спроводи, и наставиће строго да спроводи, различите временске рокове. Стари систем је можда био превише великодушан у продужавању времена или обацивању – ми нећемо бити. Али овај случај је тачно на путу промене, и ми ћемо у овом случају дати мало више простора“.³¹⁴

6.2. Однос УНДТ и УНАТ

Још једно питање које се поставља, јесте однос УНАТ и УНДТ. Однос ове две инстанце Трибунала, није до краја разјашњен, те је у пракси суда у неколико наврата долазило до проблема. Наиме, поставило се питање да ли УНАТ може решавати само жалбе које се тичу мериторног питања или и оне које се тичу, рецимо претходног питања. Ова дилема свој корен има у самом статуту УНАТ, у коме се јасно не детерминише ова дилема. Следствено томе, у случају Тадонки,³¹⁵ суд истиче да „Овај суд сматра, да се обично, само коначне пресуде могу разматрати“.³¹⁶ У којој мери је реч обично (*generally*) у резонувању овог суда нетачна, или боље рећи превише блага, можемо видети у самој пракси УНАТ. Наиме, решавање по интерлокуторној жалби је поред наведеног Тадонки случаја, учињено и у случају Касмани,³¹⁷ Онана³¹⁸ и другим. Не можемо тврдити да се ствара пракса решавања по интерлокутарним жалбама у пракси УНАТ, али са сигурношћу можемо рећи да је правило да се решавају само жалбе на коначне пресуде веома порозно, што само по себи није велики проблем, већ много више забрињава, из угла правне сигурности, то

³¹⁴ 2010-UNAT-043, *Mezoui v. Secretary-General*, para 21.

³¹⁵ 2010-UNAT-005 *Tadonki vs. Secretary General of the United Nations*

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ *Kasmani v. Secretary General*, Case No. 2009-015

³¹⁸ *Onana v. Secretary General*, Case No. 2009-009

што није јасно у којим случајевима ће суд дозволити да се пробије то правило а у којима не. Ова несигурност, вероватно је између осталог и последица, различите улоге коју интерлокутарна тужба има у англосаксонском и континенталном праву. Док је у англосаксонском правном систему, пре свега у америчком, интерлокутарна тужба дозвољена пот веома рестриктивним условима, у континенталном праву, пре свега у франкофоним државама, она је уобичајена. Од УНАТ се у овом случају не тражи да се одлучи за неки од ових решења, нити да се приклони било ком правном систему, већ је од највећег значаја да се унапред пропишу јасни параметри, према којима ће се знати у којим случајевима може доћи до решавања по интерлокутарној жалби. Није битно и да ли ће се то учинити таксативним набрајањем случајева, генералном клаузулом или на неки трећи начин, одредити јасна позиција по том питању. УНАТ треба по овом питању да створи своју праксу, јасно дефинисану, без обзира да ли ће се она приклонити једном или другом систему, или пак бити специфична.

Јединственост поступка је принцип јасно изражен у правним системима држава, а он се рефлектује и у систему УН. Управо зато, у случају Каману,³¹⁹ УНАТ је поништио одлуку УНДТ и наложио поновно одлучивање у том поступку, јер је УНДТ раздвојио оне делове случаја који су спремни за одлучивање од оних који се још неопходно размотрити.³²⁰ У случају Бекеле,³²¹ истакнуто је да УНАТ има улогу пре свега да утврди да ли је УНДТ учинио неке од следећих грешака: у примени права, утврђивању чињеничног стања, да ли је прекорачио своју надлежност или наведену надлежност није применио.³²² Такође у овој пресуди је још једном истакнуто да терет доказивања о некој од наведених грешака лежи на подносиоцу жалбе, те да жалба нема изгледа за успех ако се у њој налазе исти они аргументи, презентовани пред УНДТ.³²³ Јасан континуитет постоји змеђу новог, двостепеног система и некадашњег Административног трибунала. Управо зато, случајеви одлучени у Административном трибуналу, са сматрају за *rei judicatae* и у очима новог већа, било да је у питању УНДТ или УНАТ. Ово је потврђено у случају

³¹⁹ 2011-UNAT-113 Kamanou vs. Secretary General of the United Nations

³²⁰ Ibid.

³²¹ 2012-UNAT-190 Bekele vs. Secretary General of the United Nations

³²² Ibid.

³²³ Ibid.

Ајдини³²⁴ и представља веома важан елемент правне сигурности у систему УН.

6.3. Напредовање у систему УН

У првих пет година рада како Расправног, тако и Жалбеног већа Трибунала Уједињених нација, неколико предмета спора која се односе на правни статус међународних службеника су се посебно често појављивала. И даље апсолутно доминирају случајеви који се тичу избора у виши платни разред,³²⁵ међу којима има и оних који се усвајају, али углавном када су по среди очигледне грешке органа, које се граниче са техничким.³²⁶ По препоруци *Redesign Panel*-а, оба већа су посвећена смањивању трошкова, који се огледа и кроз веома ригорозно приступање давању накнаде за не-материјалне повреде. Међутим, морамо приметити да трибунал тиме не затвара врата правичној компензацији.³²⁷

Сигурност запослења смо већ истакли као важан елемент система УН уопште. С'обзиром на тенденцију пораста броја уговора на одређено време, обнављање уговора, кроз напредовања или уговора на истој позицији, представља веома важну тему. Рад у систему УН, макар и на одређено време, често ствара осећај сигурности, што је са једне стране добро, јер службеници могу да се посвете свом послу и раде га максимално одговорно, док са друге стране, необнављање уговора често представља повод за притужбе службеника – упркос јасно израженом правилу да уговори на одређено време не носе очекивања за обнављање истог.³²⁸ Правило да уговори на одређено време не носе никаква очекивања продужења и обнове, налазе се и у Правилима о запосленима УН, и то у члановима 4.12(а) и (с), 9.4. и 4.5.³²⁹ У складу са тим, гласи и дефиниција уговора на одређено време УН: „Уговор на одређено време је уговор на одређен период, од једне године па на више. Он не носи никаква очекивања о продужењу или конверзије у другу врсту уговора“.³³⁰ У пракси, УНАТ

³²⁴ 2011-UNAT-108 Ajdini et al. vs. Secretary General of the United Nations

³²⁵ 2010-UNAT-051, Ilic v. Secretary-General

³²⁶ 2013-UNAT-379, Anderson v. Secretary-General

³²⁷ 2013-UNAT-379, Anderson v. Secretary-General

³²⁸ <http://unu.edu/about/unu-services/hr/types-of-employment>

³²⁹ Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations Secretary-General's bulletin, ST/SGB/2014/1

³³⁰ <http://www.itu.int/en/careers/Pages/Types-of-Appointment.aspx>

је више пута потврдио ово становиште. То је учинио у случајевима Ислам.³³¹ Ову праксу је у својим пресудама истицао, а придржавао је се и претходник овог суда, Административни трибунал, у пресудама попут оне у случају Сиед,³³² Суле,³³³ Абдала,³³⁴ Шук,³³⁵ Ранциу³³⁶ и други. Случајеви напредовања у систему УН, попут рецимо оног у случају Џејмс,³³⁷ уз отказе представљају веома чест повод за жалбу административним трибуналима (УНДТ па касније и УНАТ).

Ипак, Правила о запосленима УН односно члану 4.12, став б истог, остављају могућност за продужење уговора на одређено време, тачније конверзије у уговор на неодређено време, након два године успешног обављања посла на одређено време³³⁸. Управо се на овај члан ослањају службеници у својим захтевима, али најчешће без основа.

У случају Акемапонг,³³⁹ разматрано је питање да ли је могуће одбити унапређење лица које је за то унапређење добило препоруку Одбора. Наиме, госпођа Акемапонг је добила препоруку за унапређење од стране Одбора за именовање, постављање и унапређење, али је Високи комесар за избеглице одбио да унапреди госпођу Акемапонг, због њена два претходна укора. Прво питање које се поставља је да ли је Високи комесар обавезан препорукама Одбора. Одговор је негативан,³⁴⁰ што је тврдио УНДТ, а ту тврдњу у својој пресуди УНАТ није оповргао.

Такође, поставља се питање да ли је укор административна или дисциплинска мера. Чињеницу да је у питању административна мера је потврдио Админитративни

³³¹ 2011-UNAT-115 Islam vs. Secretary General of the United Nations

³³² 2010-UNAT-061 Syed vs. Secretary General of the United Nations

³³³ Judgment No. 160, Sule vs. Secretary General of the United Nations, 1973.

³³⁴ 2011-UNAT-138 Abdalla vs. Secretary General of the United Nations

³³⁵ 2012-UNAT-216 Schook vs. Secretary General of the United Nations

³³⁶ 2012-UNAT-250 Rantsiou vs. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

³³⁷ 2010-UNAT-009 James vs. Secretary General of the United Nations

³³⁸ Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations Secretary-General's bulletin, ST/SGB/2014/1, Rule 4.12.(b)

³³⁹ 2012-UNAT-192 Akyeampong vs. Secretary General of the United Nations Ms. Akyeampong

³⁴⁰ Ibid., 23

трибунал у пресуди Пара из 2004 године,³⁴¹ уз опаску да „то што је у питању дисциплинска мера, не значи да нема правне последице“.³⁴²

Ипак, иако је утврдио да Високи комесар има право да не поступи у складу са препорукама Одбора, као и да чињеница да се позвао на укор, који нису административног карактера суд сматра за погрешно оправдање, УНАТ је уважио приговор госпође Акемапонг. Оваква одлука сама по себи је дискутабилна, а њена упитна оправданост губи одлику упитности, када се узме у обзир и чињеница да госпођа Акемапонг није могла бити унапређена и да Високи комесар није направио, како суд каже, погрешну процену да одбије да је унапреди због два укора. На одлуку је значајно утицала и чињеница да је подносиатељка пријаве унапређена следеће године, без обзира на поменуте укор.

Иако делује као процедурално питање лимитираног значаја, сматрамо да је овај случај веома важан. У њему, између осталог, имамо и један сукоб позитивистичког и реалистичког приступа, тако карактеристичног за многе данашње државе, а можемо видети и организације. Сматрамо да је у овом случају суд направио грешку. Наиме, чињеница да је оправдање за одбијање унапређења погрешно, тачније да је оповргнуто унапређењем следеће године, одиста не представља разлог да се донесе пресуда у корист подносиоца пријаве. Ако разлог унапређења није јасан и конзистентан са праксом (у овом случају будућом) суда, да ли то значи да треба пренебегнути чињеницу да кандидат не испуњава услове за унапређење, и због грешке комесара која нема никакве везе са квалификованошћу за унапређење, пресудити у корист кандидата? Штавише, УНАТ је у овом случају одступио од сопствене праксе, јер у случају Бофил наводи да „у случају да неправилност нема утицаја на статус службеника, зато што он или она немају изгледне шансе за унапређење, она и он немају право на поништење или компензацију.“³⁴³

³⁴¹ Administrative tribunal UN, judgment no. 1176, Parra v. Secretary General of the United Nations, p.9, para IV

³⁴² Ibid.

³⁴³ 2011-UNAT-174, Bofill v. Secretary-General of the United Nations, para. 28.

6.4. Пракса у породично-правним случајевима

Породична питања задиру у најинтимније сфере живота међународних службеника и самим тим директно утичу на њихов положај, па ћемо се зато осврнути на неке пресуде како УНДТ тако и некадашњег Административног трибунала, из те области.

Игром случаја, први случај у коме се новоформиран суд, позива на праксу некадашњег Административног трибунала, управо је из ове области, а у питању је случај Ел-Заим.³⁴⁴ Ова чињеница повећава значај овог случаја, јер је то била прва прилика да се на делу види у којој мери је замишљени однос између старог и новог суда, по питању праксе и позивања на исту, спроведен у дело. Са друге стране, овај случај је занимљив и из мериторног угла, јер је у питању приватно-правни проблем са занимљивим временским и трансационалним импликацијама.

Господин Ел Заим је био ожењен први пут 1962, по француском закону сиријском држављанком, те се 1993 године оженио, овог пута по шеријатском закону, мексичком држављанком. Развод од прве жене је завршен 1994 године. То је све пријави свом послодавцу УНДП. Ипак, по повратку у Сирију 2000. године, пар је открио да нити нови брак, нити развод није регистрован у Алепу. То је исправљено, те је пар 5. септембра 2000. године званично регистрован у књизи венчаних. Поставља се питање који датум треба узети као датум званичног ступања у брак, јер је господин Заим 1998. године престао да ради у УН, те би је питање дана важности брака од круцијалне важности за валидност захтева који је Ариола поставила, а који је одбијен, да после смрти мужа добије удовичке бенефите. Веома је важно да је утврђено да је Ел Заими очекивао да његова друга супруга, Ариола, добије удовичке бенефите. Ово је први случај у коме се нови суд УНАТ, позива на праксу некадашњег Административног суда Уједињених нација, и то у случају Адриан.³⁴⁵ У њему се истиче да „принцип на којима почива Организација у погледу питања брачног статуса, јесте да се укаже на национално право службеника[...] Консултовање националног права је једини начин на који се поштује сувереност

³⁴⁴ 2010-UNAT-007 El-Zaim vs. United Nations Joint Staff Pension Board

³⁴⁵ UNAT Judgment No. 1183, Adrian (2004), para. II.

сваке државе чланице[...].³⁴⁶ Дакле, с обзиром да је први брак склопљен по француском а други по Сиријском закону, а да први брак није окончан по закону по коме је и склопљен, не може се други брак сматрати валидним. Што се тиче жеље Ел Заима да бенефиције добије његова друга супруга, она је потпуно легитимна, али нема основа за такву интерпретацију. Слично је и суд резонувао.

У наведеном случају је поменуто, али је детаљније анализирано правило о пријављивању промене брачног статуса, прокламовано у Прописима, правилима и систему прилагођавања пензија Пензионог фонда заједничког особља Уједињених нација.³⁴⁷ Наиме, према одредбама Б1-Б3, свака организација чланица овог система, обавезна је да поднесе информације везане за брачни статус свог запосленог, а она то чини на основу података које им је сâм запослени доставио.³⁴⁸

У случају Тебејене,³⁴⁹ подносилац захтева, држављанка Етиопије, склопила је брак са корисником *UNJSPF*, држављанином Камеруна. *UNJSPF* корисник, бивши запослени УНДП-а, био је члан Фонда од 1973. до своје одласка из службе у 2004. Оженио је своју прву жену у САД 1973. године, да би 2005. покренуо развод против ње пред судом у САД. Преминуо је 2005. године пре него што је завршен развод, и његов захтев за развод је одбачен због његове смрти. Његова прва жена је именована као носилац права удовичке накнаде. Његова друга супруга, госпођа Тебејене се жалила и као доказ поднела камерунски венчани лист о браку између ње и преминулог. *UNJSPF* је на ово одговорио да није добио никакву информацију нити о том браку, нити о разводу претходног брака од стране преминулог пре његове смрти. На ово је госпођа Тебејене поднела суду камерунски документ о разводу првог брака, али га је суд одбио, јер на њему није било потписа прве жене. Дакле, потврда о браку и пре тога о разводу тужитељке са преминулим су се испоставиле као неважеће. То је само по себи довољно да суд донесе одлуку какву је донео – дакле да одбије захтев Тебејене. Ово је поготово смислено, а суд није додатно истакао ту нимало небитну чињеницу, зато што је Тебејене такође службеник УН. Иако је овај случај потпуно јасан и одлука је недвосмислено могла бити само она коју је суд и

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Regulations, Rules and Pension Adjustment System of the United Nations Joint Staff Pension Fund
United Nations 1 January 2009

³⁴⁸ Ibid, B.3.

³⁴⁹ 2010-UNAT-016 Tebeyene vs. United Nations Joint Staff Pension Board

донео, морамо се осврнути на један аспект овог случаја. Наиме, у свом покушају да добије новац, Тебејене је истакла да је „одређене флексибилност, коју *UNJSPF* има када је у питању подношење докумената попут потврда о рођењу, треба да буде показана и у случајевима када корисник има неколико жена“.³⁵⁰ Иако је у овом случају, овакав захтев потпуно неоснован и очигледно усмерен ка стицању личне користи кроз „флексибилност“ правила или њихове примене, морамо се сложити да у одговарајућим случајевима, та флексибилност може бити примењена, тачније да непријављивање неке промене не мора апсолутно увек довести до одбијања неког, можда са правом стеченог права. Ипак, како ова правила постоје управо, између осталог, да би запослени били заштићени у својим правима и ин виво и пост мортем, а правилном пријавом они добијају заштиту своје организације. Са друге стране, непријављивање или пријављивање са грешком, указује на одређену немарност службеника, те он мора бити спреман да сноси евентуалне последице. Када смо то рекли, морамо још једном поновити да се слажемо да се поменута правила о пријављивању података могу понекад мало мање стриктно примењивати, али ако не исључиво, онда пре свега када су у питању виша сила или нека друга непредвиђена или потпуно ванредна околност. Тих околности у овом случају није било.

6.5. Рокови у поступку пред УНАТ

Поштовање рокова је једна од основних претпоставки правне заштите и сигурности поступка. Осврнућемо се на правила УНАТ-а по овом питању.

Према члану 7, став 3 Статута УНАТ, могуће је у неким случајевима продужити или укинути рок. „ Жалбени трибунал може да одлучи у писаној форми, на захтев подносиоца представке да суспендује или укине рок за ограничени временски период и само у изузетним случајевима. Жалбени трибунал неће суспендовати или укинути рок за процену менаџмента“.³⁵¹ Ово је потврђено у многим случајевима, попут Самарцић,³⁵² Трајановска,³⁵³ Ајдини³⁵⁴ и Коста³⁵⁵.

³⁵⁰ Ibid. para 28

³⁵¹ Статут УНАТ, члан 7, став 3

³⁵² 2010-UNAT-072 Samardzic c/ Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies

³⁵³ 2010-UNAT-074 Trajanovska vs. Secretary General of the United Nations

³⁵⁴ 2011-UNAT-108 Ajdini et al. vs. Secretary General of the United Nations

Што се тиче Упуства за праксу, у њима се такође истиче да „Одлука којом се одобрава суспендовање, укидање или продужавање временских рокова, може бити издата од стране жалбеног трибунала, само у случајевима када постоје изузетни разлози који ову одлуку оправдавају. Одлука ће бити послата од стране Регистра обема странкама”.³⁵⁶

У случају Шок,³⁵⁷ није испоштован рок од два месеца, тачније господин Шок ни у једном тренутку није био обавештен да му се наименовање неће продужити након 31 децембра 2007. године те није могао знати када му почиње рок за жалбу, који му је гарантован по члану 111(2). Он је био обавештен само телефоном, а као разлог су наведени поступци који су против њега вођени, између осталог и за сексуално узнемиравање и корупцију, од стране три тела. Очекивано је било, да се УНАТ у овом случају позове и на богату праксу коју је бивши Административни трибунал имао по овом питању. Управо то је и учинио, у параграфу 6 пресуде, позивајући се на случај Андронон.³⁵⁸ Можемо приметити да је суд поново истакао једно правило из управног поступка, а то је да „недоношење одлуке, такође представља одлуку“,³⁵⁹ односно код у нашем управном поступку познато као ћутање управе. Ово правило постоји како би се управа „натерала“ да буде ефикаснија, и важно је да се искристалише у пракси УНАТ али и УНДТ. Веома је чудно што УНДТ није тако јасно правило, без обзира какве су околности случаја, преточио у правилну пресуду. На срећу, урадио је то УНАТ. Иначе, могуће је да се у посебним случајевима, прихвати неки акт за чије је подношење истекао рок. У том случају, лице које је пропустило рок, мора доказати да су за то постојали оправдани разлози, што се наводи и у одредбама Статута УНАТ.³⁶⁰ У супротном, рок је иревизибилан, као што је то показано у случају Мачариа.³⁶¹ У наведеном случају, госпођа Мачариа је тражила да јој се омогући да поднесе свој процедурални захтев, иако је рок за то прошао. Како није дала ниједан разлог који би је квалификовао, да је њен случај *sui*

³⁵⁵ 2010-UNAT-036 Costa vs. Secretary General of the United Nations

³⁵⁶ Practice directions on filing documents and case management, The Appeals Tribunal issues this Practice Direction No. 1 under Article 31(2) of the Rules of Procedure of the Appeals Tribunal (Rules), para. 25.

³⁵⁷ 2010-UNAT-013 Schook vs. Secretary General of the United Nations

³⁵⁸ Пресуда Административног трибунала бр. 1157 Andronov (2003)

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Статут УНАТ, члан 7, став 3.

³⁶¹ 2010-UNAT-015 Macharia vs. Secretary General of the United Nations

generis, УНАТ је са правом потврдио УНДТ одлуку.

Свака међународна организација мора пружити ефикасан алтернативни начин заштите, с'обзиром на имунитет који уживају оне пред националним судовима. Ипак, на који начин ће наведени форум функционисати и на који начин ће поступак функционисати, остаје у домену тог суда – докле год испуњава наведене претпоставке ефикасности и доступности. Као пример може послужити усмено излагање одбране. У многим судским инстанцама, усмена расправа је саставни део поступка. У пракси УНАТ, то није случај. Штавише, суд је у пресуди Кампос³⁶² истакао да само ако постоје посебно сложени елементи случаја, може да се одобри усмено излагања и саслушање сведока.³⁶³

6.6. Корупција пред УНАТ

Корупција, представља константну појаву од формирања првих правних система, и по својој природи на раскршћу социјалног и културног буди интересовање многих области као што су економија, антропологија, право, итд. Самим тим ово „девијантно понашање“ како се корупција често дефинише, инхерентно је и систему УН. Осврнућемо се на неколико случајева који су се управо тicali овог проблема.

У случају Адван,³⁶⁴ Самир Аван подносилац пријаве, је 22 године био учитељ у програму Агенције Уједињених нација за помоћ палестинским избеглицама на Блиском истоку (UNRWA)³⁶⁵. Он је поднео своје писмо о оставци, али је врло брзо поднео писмо којим је повукао своју одлуку, те затражио да поново буде именован. Господин Адван се жалио Окружном жалбеном одбору UNRWA,³⁶⁶ али је и он и Комесар потврдио одлуку, истакнувши при том да „UNRWA има дискреционо право да не врати на позицију лице које је поднело писмо оставке, ако није примило писмо којим се оставка повлачи, пре него што је место попуњено“.³⁶⁷ Случај је са

³⁶² 2010- UNAT -001, Campos v. Secretary General

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ 2010-UNAT-020 Adwan vs. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

³⁶⁵ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

³⁶⁶ UNRWA Area Staff Joint Appeals Board

³⁶⁷ 2010-UNAT-020 Adwan vs. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, para 3.

формално-правне стране прилично јасан. На писмо о оставци, Адван је добио следећи одговор. „Ваша оставка је одобрена и ступа на снагу на крају радног дана 30 септембра 2003. Ипак, у случају да промените мишљење, тај ваш захтев ће бити разматран, без икакве обавезе од стране Агенције, само у року од 6 дана од напуштања службе“.³⁶⁸ Адван је своје писмо о повлачењу оставке поднео после 7 радних дана. Ипак, Адван је тврдио да је његов послодавац – *UNRWA* послао то писмо 13 октобра, али га антидатирао на 5. октобар, те да је он повукао своју оставку пре него што је добио писмо о прихватању исте.³⁶⁹ Адван никакве доказе уз ове тврдње није приложио, али тешко да би и овај аргумент могао бити усвојен, пошто је, барем према подацима који су доступни, Адван-ово место било попуњено врло брзо по његовој оставци, те сматрамо да је *UNRWA* имао право да одбије да га постави на његово место. Ипак, морамо истаћи да су честе оптужбе за корупцију у многим УН агенцијама, и то у њеним најразличитијим формама. Судови се тиме не баве, јер су ти случајеви поменути само као докази, а не постоји пандан парничном суду на који би могао УНАТ или УНДТ да упуте стране. Такође, докази су или посредни или их нема. Коначно, то што запослени у УН агенцији у конкретном случају није могао да предочи чврсте доказе о постојању корупције, не значи да корупције нема. Напротив. Већ се у првих 20 случајева праксе УНАТ може видети потреба за озбиљнијом и темељнијом истрагом везаном за корупцију, од стране независног УН органа, са широким спектром овлашћења, та са овлашћењима датим од стране Генералног секретара УН.

Оптужбе за корупцију, и то врло озбиљне, постоје и у случају Луваи.³⁷⁰ У овом случају господин Луваи је тврдио да је грешка приликом објаве у броју слободних места од стране УНДП, довела до тога да се он не пријави за наведени посао. Наиме, он тврди да је знао за тачан број места, да би се пријавио за посао. Ипак, оно што је занимљивије од ове теоретске и кондиционалне тврдње, јесте серија оптужби коју је изнео за корупцију, фаворизивање лица и превару. Ипак, као ни у претходном случају, ни овде нису поднети никакви докази,³⁷¹ већ се се господин Луваи уместо на

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ Para 15.

³⁷⁰ 2010-UNAT-014 Luvai vs. Secretary General of the United Nations

³⁷¹ Ibid.

доказивање наведених оптужби, сконцентрисао на техничке и језичке грешке у конкурсу које су га, наводно, натерале да се не пријави за исти.

У случају Мебтух,³⁷² господин Мебтух није добио унапређење, иако је испуњавао све услове, није биоунапређен, између осталог, зато што је Високи комесар, унапредио три друга лица, без консултација са одбором. Како је био ограничен број места, господин Мебтух није добио унапређење. Оно што је посебно значајно је да лица која су била унапређена, нису испуњавала услове за то унапређење. У овом случају, можемо видети недостатак система УН у погледу борбе против корупције, зато што није испитано нити санкционисано зашто је Високи комесар за избеглица то учинио, ко су лица која је унапредио без консултација са одбором и то лица која при том не испуњавају услове за унапређење.

Узбуњивачи и њихова заштита - овај проблем је својствен свакој администрацији па и међународној, а када се узме у обзир величина администрације УН, очигледно је да се овом проблему мора посветити посебна пажња, како би међународни службеници УН али и међународни службеници уопште, били истински независни а сама администрација ефикасна. Од посебног значаја за проблем третмана узбуњивача у систему УН јесте случај Хунт-Матес.³⁷³ У том случају, госпођа Хунт-Матес је указала на бројне опструкције истраге, од стране службеника *UNHCR*. Док је радила у *UNHCR* вршила је истрагу о наводном силовању једног службеника УН од стране другог. Када је указала на те случајеве, и затражила заштиту од Етичког одбора УН, који је задужен за заштиту узбуњивача, њој је заштита одбијена јер наводно није постојала јасна веза између њеног узбуњивања и одмазде коју је трпела. Она је тврдила, да као последица њене узбуњивачке делатности, њој није понуђен нови уговор. На одлуку, која је доделила компензацију госпођи Хунт-Матес, жалио се Генерални секретар, и та жалба је делимично усвојена, па је случај враћен на поновно суђење, пред новим судијом.³⁷⁴ Поред овог случаја, од значаја је и случај Васестром.³⁷⁵

³⁷² *Mebtouche v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2010-UNAT-033.

³⁷³ 2013-UNDT-085 *Hunt-Matthes vs. Secretary General of the United Nations*

³⁷⁴ 2014-UNAT-443 *Hunt-Matthes vs. Secretary General of the United Nations*

³⁷⁵ 2013-UNDT-053 *Wasserstorm vs. Secretary General of the United Nations*

Оно што је заједничко за ова два случаја јесте учинак Етичког одбора УН. Ово тело има пресудну улогу у заштити узбуњивача а самим тим и круцијални значај у борби против корупције у систему УН. Међутим, статистике показују да је у периоду од 2006 до 2012 године, овај одбор примио 343 захтева за заштиту од одмазде, од којих је он истражио 87 до 31 маја 2013. године, и одбацио све сем једног.³⁷⁶ Дакле, овај одбор је одбацио 99,7% захтева, што је апсолутно неприхватљиво.³⁷⁷

6.7. Етички одбор УН

Етички одбор УН настао је 2005. године³⁷⁸ са основним задатком да промовише највише стандарде интегритета, те да гаји култ етике, транспарентности и одговорности у оквиру организације Уједињених нација.³⁷⁹

Као што смо видели, овај орган је показао доста лоше резултате у ранијим периодима, пре свега у односу према притужбама које се односе на корупцију, па ћемо се на тренутак осврнути на њихов извештај за 2014. годину. Етички одбор има неколико ингеренција, али најзначајнија за нас је заштита од одмазде за пријављивање прекршаја и сарађивања у истрази тих прекршаја.³⁸⁰ Од 1. августа 2011 до 31. јула 2014. године Етички одбор је примио 151 захтев који се тиче заштите од одмазде у наведеним ситуацијама. У 8 случајева Етички одбор се прогласио ненадлежним, у 94 случаја је пружио савет како даље поступати. У преосталих 49 случајева, Одбор је покренуо истрагу, и утврдио постојање одмазде у три случаја.³⁸¹ Дакле, Етички одбор је сматрао да у 98% случајева нема одмазде, дакле само у 2% она постоји. Јасно је да нису сви наведени захтеви били усмерени на пружање директне помоћи, дакле покретање истраге, већ су нека лица тражила савет за даље поступање, али је јасно да од свог настанка врло ретко уочава постојање овог проблема, који је очигледно врло распрострањен у систему УН.

³⁷⁶ <http://whistleblower.org/blog/120031-unhcr-whistleblower-wins-case-un-dispute-tribunal>

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ A/60/537

³⁷⁹ A/63/250

³⁸⁰ ST/SGB/2005/21

³⁸¹ Activities of the Ethics Office Report of the Secretary-General, A/69/332, Sixty-ninth session Item 136 of the provisional agenda* Human resources management, 20 August 2014 p.11/20

Чињеница да се одлука Етичког одбора да ли је у конкретном случају дошло до одмазде може оспоравати пред УНДТ је јасан знак да не посотји поверење у систему УН у одлуку овог Одбора, мада сматрамо да се мора оставити могућност да се његове одлуке оспоравају пред УНДТ чак и када/ако његов рад буде значајно бољи. На крају, можемо констатовати да систем Уједињених нација не поседује довољно ефикасан и квалитетан систем како заштите узбуњивача, тако и борбе против корупције уопште. Ово је велики проблем УН као организације, јер поред тога што штети самој организацији на директан начин, чињеница да се против корупције УН бори на недовољно добар начин, шаље лошу слику о Организацији, и подрива њен ауторитет и утицај.

Четврти део

Теоријски осврт на привилегије и имунитете међународних службеника, њихове изворе и врсте

1. Имуитет међународних организација

Врста имунитета које поседују међународне организације је дуго била предмет расправе међу теоретичарима међународног права. На ту тему Сидл Хохеванделн истиче: „Развој рестриктивног имунитета држава био је последица чињенице да су све чешће о чешће, државе биле укључене у *jure gestionis* питања, не само у вези са јавним интересом, нпр. куповином угља за ратне бродове, већ и чисто због профита, нпр. тоника за косу. Супротно томе, међународна организација, путем својим конститутивних инструмената, не може да обавља било које функције, осим оних који служе за обављање своје сврхе. Социјално-економска ситуација у већини међународних организација подсећа на стање у државама XIX века. Ова чињеница, оправдава да међународне организације наставе да уживају апсолутни имунитет“.³⁸²

Моргештен сматра да „међународне организације немају сопствену територију и самим тим функционишу у оквиру надлежности других правних система и самим тим треба да имају другачији третман од држава, те следствено томе уживају „апсолутни имунитет“.³⁸³ Он у том мишљењу није усамљен.³⁸⁴ Постоји још много аутора који заступају идеју да међународне организације поседују апсолутни имунитет било *de iure* или *de facto*.³⁸⁵ Размишљања у овом правцу често износи и један од водећих стручњака из области имунитета међународних службеника, Аугуст Реиниш (*August Reinish*). Онтако каже: “*De facto* “апсолутни” имунитет Уједињених нација је блажен чињеницом да члан VIII, одсек 29 Конвенције захтева да се „донесу одредбе о одговарајућим начинима окончања: спорова који произилазе из уговора и других спорова приватно-правног карактера, у којима су Уједињене нације странка“. Обавеза из Опште конвенције да се омогуће алтернативни начини за окончање спорова у случају судског имунитета Организације, може се посматрати

³⁸² Seidl-Hohenveldern, Ignaz, Failure of Controls in the Sixth International Tin Agreement, in Towards More Effective Supervision by International Organizations: Essays in Honour of Henry G. Schermers 255, 271 (Niels Blokker & Sam Muller eds., 1994). p.271 y Singer, Michael, Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns, Virginia Journal of International Law, Vol. 36, Issue 1 (Fall 1995), p.139.

³⁸³ Felice Morgenstern, Legal Problems of International Organizations, Cambridge University Press, 1986, y Reinish, August. International Organizations Before National Courts, Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2000. P.249.

³⁸⁴ Farrugia, Antoinette A. “Boimah v. United Nations General Assembly: International Organizations Immunity is Absolutely Not Restrictive Comment,” Brooklyn Journal of International Law, Vol. 15, 1989

³⁸⁵ Ryngaert, Cedric, The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends, international Organizations Law Review 7 (2010) p. 129.

као потврђивање права на приступ суду у оном облику у коме се садржи у свим основним инструментима људских права“.³⁸⁶ Овим идејама свакако доприноси и пракса која је постојала пре формирања УН, према којој су службеницима организација додељиване дипломатске привилегије и имунитети, иако неки аутори истичу да је то чињено у време када су апсолутни имунитети држава били правило, па су по инерцији и другом субјекту међународног права – међународним организацијама, даване истоветне привилегије.³⁸⁷

Поред судова држава, који су често међународним организацијама додељивали апсолутни имунитет,³⁸⁸ познат је случај *Anderlier v. Organisation des Nations Unies and Etat Belge*. Наиме, јануара 1962. године, имовина белгијског држављанина у Конгу је била опљачкана и запаљена од стране УН трупа стационираних у тој држави. На основу тих чињеница, он је поднео тужбу, захтевајући на име накнаде штете чак 3.799.675 белгијских франака. Уједињене нације су оповргавале неке чињенице, али су након посредовања Владе Краљевине Белгије биле спремне да „прихвате финансијску одговорност у случају у коме је штета резултат аката предузетих од стране службеника Уједињених нација у кршењу права и обичаја рата и правила међународног права“ . Генерални секретар Уједињених нација се такође сложио да ће „не доводећи у питање привилегије и имунитет које уживају Уједињене нације, платити Влади Белгије 1.500.000 америчких долара са циљем тренутног и коначног окончања свих потраживања“. Овај договор је отелотворен 7. маја 1965. године. УН су сачиниле списак индивидуалних потраживања за које су УН прихватиле одговорност, док је белгијска Влада поделила суму и обавестила жртве о њиховом праву да добију део те суме на име накнаде. Прихватање ове суме не би спречило да даље потражују одређене накнаде од белгијске Владе, али би их спречило да захтевају било која додатна давања од УН. Тужилац је ову суму сматрао

³⁸⁶ <http://legal.un.org/avl/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa.html>, приступљено 25.02.2013.

³⁸⁷ Види на пример: Singer, Michael, Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 36, Issue 1 (Fall 1995), p. 56., I Farrugia, Antoinette A. Boimah v. United Nations General Assembly: International Organizations Immunity is Absolutely Not Restrictive Comment, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 15, 1989, p.499.

³⁸⁸ Cf. *FAO v. Colagrossi*, Italian Corte di Cassazione, 18 May 1992, No. 5942, 101 ILR 386; *Bellaton v. Agence spatiale europeenne*, French Cour de Cassation, Chambre sociale, 24 May 1978, No. 76-41.276, 25 AFDI (1979), 894 y Reinisch, August, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, *Chinese Journal of International Law* (2008) 7 (2), p. 294.

премалом, па је и против УН и против белгијске државе поднео жалбу белгијском Административном суду. Суд је у овом случају резонувао да према члану 104 Повеље УН, ова организација ужива на територији сваког члана правни капацитет који јој је неопходан, па да самим тим, може да се појави као учесник поступка у Белгији.³⁸⁹ Објашњење за овакво схватање је једноставно. Судије националних судова су често недовољно упознати са материјом међународног права, па следствено томе, и са правом међународних организација, укључујући и њихове привилегије и имунитете. Како би суд видео да ли некој организацији треба доделити одређен имунитет и привилегије, он мора да се посвети детаљном истраживању саме организације, праксе судова, докумената итд. За то националне судије углавном немају времена. Судија онда налази да је у конкретној ситуацији погодно уредити привилегије и имунитете са дозом извесности и обезбедити правну сигурност, па макар и по цену давања привилегија и имунитета организацијама које оне не поседују.

Што се тиче аката самих међународних организација, у њима нема дилеме око врсте имунитета које оне поседују. Тако је у члану 105. Повеље УН прописано: „Организација ужива на територији сваког свог члана оне повластице и имунитете који су потребни за постизање њених циљева“.³⁹⁰

Какав је онда имунитет међународних организација, апсолутан или рестриктиван? Одговор на ово питање директно утиче и на оцену природе имунитета међународних службеника. Јер, привилегије и имунитети међународних службеника јесу рефлексија имунитета који поседује међународна организација у чијој су служби.

Упркос наведеним ставовима у теорији, из релевантих докумената општег типа, попут конвенција, јасно произилази да је имунитет међународних организација функционалан. За разумевање функционалног имунитета, важно је истаћи да случајеви у којима ће међународни службеник имати имунитет зависе пре свега од његовог посла, од тога које су му обавезе. Чињеница је да у најделикатнијим пословима, тај имунитет може достићи тачку заштите која се граничи са апсолутним

³⁸⁹ Ibid p.234.

³⁹⁰ Повеља УН, члан 105.члан 1

имунитетом, али он и даље остаје функционалан. Исто тако, можемо се сложити да се у неким ситуацијама, међународне организације не понашају *bona fidei* када је у питању имунитет њихових службеника, те границе заштите достижу ниво апсолутног имунитета. Ипак, и поред његовог флуидног карактера, због кога некада достиже границе апсолутног имунитета, имунитет међународних организација и даље по својој природи остаје функционалан. Та његова функционалност је потпуно неvezана са спектром заштите коју пружа.

Изнета теорија подразумева да међународне организације поседују она степен имунитета који им омогућава да несметано врше своју функцију. Ипак, то тим организацијама није дало одлику апсолутног имунитета. Велика већина међународних службеника ужива функционалне привилегије и имунитете. Тај имунитет је рефлексија имунитета који поседују саме Уједињене нације, а који је прокламован у члану 105. КИПУН. Веза између привилегија и имунитета међународне организације и њених службеника може се видети у ставу 2. овог члана, који је усвојен на предлог припремне комисије,³⁹¹ и који гласи: „Представници чланова Уједињених нација и службеници Организације уживају **исто тако** повластице и имунитете који су потребни да самостално обављају своје функције у вези с Организацијом”.³⁹²

2. Функционални имунитет међународних службеника

Функционалност имунитета међународних службеника је од круцијалне важности како за саме службенике и њихов рад, тако и за разумевање правног положаја међународних службеника у контексту међународних организација и међународног права уопште. Природа њиховог имунитета, управо због наведене особине функционалности, је врло јасна чак и из самог имена. Тај имунитети служи како би се сам службеник заштитио од било каквих посредних и непосредних утицаја, као и да би могао своју функцију да обавља несметано. Пре свега се мисли на заштиту од утицаја државе у којој обавља своју функцију, заштиту од утицаја државе чији је држављанин, али и сваког другог утицаја. Због тако широког спектра потенцијалних утицаја од којих међународни службеник мора бити заштићен, било

³⁹¹ Report of the Preparatory Commission of the United Nations, (London, 1946), p.42.

³⁹² Повеља УН, члан 105.члан2, подељано од стране аутора.

је неопходно увести овај вид имунитета. За разлику од дипломатских представника, међународни службеник нема потребу (барем превентивну) да буде заштићен од утицаја само једне државе. Такође, проблем утицаја сопствене државе, односно државе чији је држављанин службеник, не постоји када је у питању дипломатски представник.

Дипломатски представници су стационарани у једној држави, па само та држава може бити непосредна опасност за слободу њиховог деловања. За разлику од њих, службеник запослен, рецимо у Уједињеним нацијама, може по природи посла често мењати место запослења или често путовати. Давање таквом службенику имунитета идентичног дипломатском је стога непотребно, јер њему и треба само онај који му омогућава обављање функције.

2.1. Функционални имунитет и функционална природа имунитета

Међународни службеници, као што смо већ истакли, поседују функционални имунитет. Шта се тачно под тим појмом подразумева? Са једне стране, под функционалним имунитетом подразумева се одређена врста имунитета који поседује службеник. У том контексту, функционални имунитет представља имунитет који службеник ужива у вршењу службених радњи, и он је постављен *ratione materiae* – везан је за функцију, а не за личност. Релативност функционалног имунитета огледа се управо у чињеници да је он активан, ма колико био широк или узак, само за време вршења његове функције. Са друге стране, имунитет дипломатских представника је постављен *ratione personae* те се односи на личност, а не на функцију. Он је са тог аспекта апсолутног карактера – дакле важи не само за време обављања функције.

Поред ове основне, функционална особина имунитета може се односити и на природу односно, сврху имунитета. У том случају, сврха имунитета, без обира на његову врсту, јесте да омогући одређеном лицу да своју функцију обавља независно. У том контексту, функционалну природу имају и дипломатски и функционални имунитет. Ова сврха имунитета предвиђена је у члану 105.став 2 Повеље УН који гласи: „Представници чланова Уједињених нација и службеници Организације

уживају исто тако повластице и имунитете који су потребни да самостално обављају своје функције у вези с Организацијом“.³⁹³

Такође, функционална сврха имунитета предвиђена је и када су у питању дипломатски представници. У Бечкој конвенцији о дипломатским односима наводи се да организација ужива на територији сваког свог члана оне повластице и имунитете који су потребни за постизање њених циљева.³⁹⁴

Функционална теорија промовисана у Бечкој конвенцији јасно карактерише улогу дипломата и данас, на почетку XXI века. Као и у случају међународних службеника, и дипломатама су привилегије и имунитети дати како би им омогућиле извршење функција. Дакле, функционални карактер у смислу сврхе давања имунитета, карактерише како дипломате тако и међународне службенике, те се самим тим ове две врсте привилегија и имунитета не могу раздвојити по линији те функционалности.

Нема никакве сумње да имунитет, управо функционални, представља веома важан елемент независности међународног службеника и омогућује му да на независан и ефикасан начин извршава своје задатке. Ово није увек схваћено, чак и код неких од водећих стручњака из области међународног административног права. Па тако, када Реиниш и Вебер истичу да се „за међународне организације се каже да уживају функционални имунитет. Међутим, оно што делује као рестриктивни концепт имунитета, у пракси постаје веома широк и скоро неограничен судски имунитет“³⁹⁵ - чини нам се да мешају основу и врсту имунитета. Јер, и службеницима међународних организација и дипломатским агентима, имунитети су дати управо да би могли своје функције да обављају несметано. Ми ћемо у раду под појмом функционалног имунитета подразумевати искључиво врсту рестриктивног имунитета. Када будемо говорили о основи за давање имунитета, користићемо термин функционална основа.

³⁹³ UN Charter, paragraph 105/2

³⁹⁴ Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, Preamble.

³⁹⁵ August Reinisch and Ulf Andreas Weber, “In the Shadow of Waite and Kennedy: The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual’s Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement”, *International Organization Law Review* 1 (2004), p. 59.

И док функционална природа привилегија и имунитета међународних службеника не долази у питање, ово није једина основа због које се међународним организацијама, па следствено томе и међународним службеницима додељују привилегије и имунитети. Дуге основе налазе се у дипломатској традицији,³⁹⁶ нераскидиво везаној за привилегије и имунитете међународних службеника, али и куртоазији и престижу. Нећемо на овом месту улазити у детаље ових основа, већ ћемо се на њих детаљно осврнути у одговарајућим деловима овог рада.

Функционалну природу имунитета и његову важност за обављање функције, истакао је и Међународни суд правде у мишљењу поводом Мазилу случаја,³⁹⁷ као и у случају из 1949. године у коме се наводи: „Како би се осигурало ефикасно и независно обављање ових мисија и како би се обезбедила ефективна подршка службеницима, Организација мора да им пружи одговарајућу заштиту“.³⁹⁸ Такође, формула према којој представници држава имају дипломатску заштиту, а представници међународних организација функционалну, прокламована је још у *Reparation Case* из 1947. године.³⁹⁹

2.2. Однос дипломатског и имунитета међународних службеника

Концепт функционалног имунитета је по својој природи правичан и стога може у потпуности да служи својој сврси – да омогући међународној организацији да функционише. Предуслов за то јесте да међународни службеници не злоупотребљавају овај имунитет, као и да државе не покушавају да га игноришу. Оба наведена случаја се у пракси дешавају, и ми ћемо на њих на одговарајућим местима указати. Такође, све аспекте функционалног имунитета, анализираћемо у оквиру одговарајућих делова овог рада.

³⁹⁶ Bastid, Burdeau Geneviève, *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*, ed. Reinisch, August, Oxford University Press, 2013., p.113.

³⁹⁷ I.C.J. *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations – Advisory opinion*

³⁹⁸ International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, p. 13.

³⁹⁹ International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of 11 April 1949, p. 15.

Пре анализе односа дипломатског имунитета са имунитетом међународних службеника, расветлићемо могуће термилошке непрецизности. Наиме, у литератури се појам апсолутног имунитета често поистовећује са дипломатским имунитетом, а онда на трагу тог изједначавања и релативни имунитет са функционалним.⁴⁰⁰ Када говоримо о привилегијама и имунитетима међународних службеника, избегаваћемо да користимо квалификације „апсолутни“ и „релативни“ имунитет без одређивања контекста. У дискурску који ми водимо, овако означени имунитети нису довољно прецизно одређени. Апсолутни имунитет је превише широк појам, и пре свега није појам који се користи у релевантним документима УН, у којима се одређује статус међународних службеника. Самим тим, не можемо знати на који аспект поједини аутори мисле, када користе овај термин. Када се каже апсолутни имунитет, не може бити јасно без контекста, на који аспект апсолутности се мисли.

Реч апсолутан пориче од латинске речи “*absolutes*” која значи слободан, неспутан.⁴⁰¹ У нашем језику се најчешће сматра да је синоним за апсолутан – потпун. Овај придев се користи у различитим наукама и областима са различитим значењем (апсолутна вредност бројева у математици, апсолутан слух у мизици и тд). Ако се вратимо на теорију права, имамо у правној норми апсолутно и релативно одређену диспозицију, у којој апсолутна диспозиција представља ону диспозицију која нема алтернативу. Такође, апсолутно право је оно право које делује *erga omnes* тачније производи дејство према свим лицима. Из ових неколико примера можемо видети да, иако само значење речи апсолутно јесте прилично јасно, када се стави уз именицу, ситуација није тако јасна. Користићемо стога термин апсолутни имунитет само када истовремено објаснимо правац апсолутности који подразумевамо.

Тако је и код питања привилегија и имунитета. Наиме, када се каже апсолутни имунитет, то може да значи много ствари. Када користе тај израз, писци га често користе у контексту да се одлика апсолутности односи на судски имунитет. Али чак и тада, није јасно на који аспект. Апсолутни процесни имунитет може да значи да лице не може бити процесуирано ни за једно кривично дело или да не може бити

⁴⁰⁰ Vrđuka, Alenko, Magušić, Franjo, „Postupanje policijskih službenika prema osobama sa diplomatskih imunitetom i povlasticama, Polic. sigur. (Zagreb), godina 19. (2010), broj 3, str. 251.

⁴⁰¹ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/absolute>

процесуирано за било прекршајна било кривична дела, или да за наведена дела не може бити процесуирано од стране нити једног органа. Чак иако прихватимо да се подразумева да се апсолутност односи на кривично дело, може се поставити питање да ли то значи да се лице не може гонити ни за једно кривично дело било да је учињено у вршењу дужности или не, или пак да то значи да лице не може да се процесуира ни за једно кривично дело без обзира на његову тежину.

И коначно, поистовећивање апсолутног имунитета са појмом дипломатских привилегија и имунитета може бити и суштински нетачно, јер је домашај привилегија и имунитета међународних службеника *ratione loci* апсолутан, а дипломатских представника релативан.⁴⁰²

2.2.1. Сличности

Сличности између привилегија и имунитета међународних службеника и дипломатских представника су пре свега историјске и теоријске. Привилегије и имунитети међународних службеника дизајнирани су по угледу на привилегије и имунитете дипломатских представника.⁴⁰³ Многи службеници УН у ширем смислу, попут Генералног секретара и његових помоћника, шефова мировних мисија, судија међународних судова поседују имунитете једнаке дипломатским привилегијама и имунитетима. Наиме, њима је од стране међународних организација у међународним и билатералним конвенцијама, али и од стране унутрашњег законодавства држава, дата идентична заштита као дипломатама. Такав је случај у Сједињеним Америчким Државама.⁴⁰⁴ Дипломатски имунитет постоји и данас код веома ограниченог, и што је још важније, таксативно набројаних категорија (међународних) службеника. Међу њима су Генерални секретар и његови помоћници,⁴⁰⁵ судије МСП, шефови војних мисија. Надаље, теоријске основе како привилегија и имунитета дипломатских представника тако и оне и међународних службеника, налазе се у теорији

⁴⁰²Види више у Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 203.

⁴⁰³ Ibid. 202.

⁴⁰⁴<http://www.state.gov/documents/organization/150546.pdf> - The most senior representatives in these missions to international organizations have privileges and immunities equivalent to those afforded diplomatic agents. The remainder of the staffs of these missions have only official acts immunity pursuant to the International Organizations Immunities Act and no personal inviolability., приступљено 11.11.2013.

⁴⁰⁵ Article V, section 19 КИПУН

функционалне неопходности. Имунитети дипломатских представника нису успостављени са циљем бенефита појединаца, већ да омогуће ефикасно обављање функција дипломатских мисија – „убеђене да је циљ наведених привилегија и имунитета не да се даје предност појединцима већ да се обезбеди успешно извршење функција дипломатских мисија као представника држава”.⁴⁰⁶ Исти је случај и са међународним службеницима и њиховим привилегијама и имунитетима.

2.2.2. Разлике

Описана историјска и органска веза између имунитета службеника и дипломатских представника, као и неке њихове сличности, не значе ни у ком случају да су данас њихове привилегије и имунитети једнаки, како се некада погрешно перципирало, чак и у стручној, а поготово у лаичкој литератури.⁴⁰⁷ Напротив, разлике су бројне, и оне произилазе и из саме природе држава односно међународних организација.

2.2.2.1. Простирање имунитета

Већ смо истакли да су, као и у многим другим међународним организацијама насталим крајем XIX и почетком XX века, и службеницима Друштва народа додељене дипломатске привилегије и имунитети,⁴⁰⁸ као и да су Уједињене нације прекинуле праксу додељивања дипломатских имунитета и привилегија широком кругу међународних службеника. УН се одликује садржајно ужим, али просторно ширим имунитетом од дипломатских агената. Ужим по садржају, зато што је у питању функционални имунитет, а просторно ширим од дипломатског, зато што не делује само на територији једне или неколико држава, већ на простору свих држава чланица УН, на чијем је он врху.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Бечка конвенција о дипломатским односима, 1961. - преамбула

⁴⁰⁷ Видети рецимо 55. Ling , Yu-Long, A Comparative Study Of The Privileges And Immunities Of United Nations Member Representatives And Officials With The Traditional Privileges And Immunities Of Diplomatic Agents, 33, Wash. & Lee L. Rev. 91 (1976), стр. 92. Because of this lack of understanding, it is often assumed that the privileges and immunities of Member representatives are the same as those of diplomatic agents.

⁴⁰⁸ Representatives of the Members of the League and officials of the League when engaged on the business of the League shall enjoy diplomatic privileges and immunities.

⁴⁰⁹ Горан Томашевић, Међународно право и казнени поступак, стр 18.

Посебно важно питање које се тиче простирања имунитета међународних службеника, је везано за његово важење у матичној држави. Иако је имунитет међународних службеника садржајно ужи, значајно је шири у просторном деловању. Дипломатски имунитет је окренут пре свега према држави пријема. Његова функција јесте да обезбеди независан и ефикасан рад представника једне државе на територији друге. Ово правило не деривира из КИПУН, у коме се ово питање не регулише изричито, већ је последица праксе УН.⁴¹⁰ Нема никаквог смисла да дипломата буде заштићен од утицаја своје државе, јер је он њен изасланик, ради у њеном интересу и за њен рачун и коначно, могућност санкционисања дипломата је важан елемент успешног хијерархијског функционисања дипломатских служби. Са друге стране, међународни службеници морају бити независни, не само од утицаја државе у којој делују, него је подједнако важно, ако не и важније, да им се обезбеди одговарајућа заштита од утицаја сопствене државе. У делу који се бави независношћу међународних службеника, извршили смо детаљну анализу и аргументацију независности од утицаја државе. Коначно, службеници УН уживају привилегије и имунитете у свим државама чланицама УН, дакле у фактички целом свету.

2.2.2.2. Врста имунитета

Процесни имунитет међународних службеника је функционалног карактера, односи се само на речи и акте извршене у обављању службених радњи, док је имунитет дипломатских службеника апсолутан. Апсолутан је услед тога што га не може санкционисати ниједан орган државе пријема, не може бити санкционисано ниједно кривично дело ма колико тешко било, а не може се санкционисати независно од тога да ли је учињено у вршењу службене дужности или не. Ипак, и међународни службеници имају у једном аспекту апсолутан имунитет наспрам релативног имунитета дипломатских агената – када говоримо о простирању имунитета.

⁴¹⁰ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 210.

2.2.2.3. Извори привилегија и имунитета

Чињеница је да је основ привилегија и имунитета садржан у Бечкој конвенцији о дипломатским односима и та конвенција данас служи као главни извор ових привилегија и имунитета. Постоји скоро општа сагласност у науци да привилегије и имунитети дипломатских представника имају корен у обичајном праву, како код нас,⁴¹¹ тако и у свету.⁴¹² То за међународне службеника не можемо рећи. Касније ћемо детаљније образложити ово наше виђење, али сада напомињемо да се имунитети међународних службеника темеље на међународним конвенцијама, статутима организација, уговорима о седишту и судским пресудама, а не на обичају или пракси.

2.2.2.4. Веза привилегија и имунитета и службеника/дипломата

Разлика у врсти имунитета се огледа и у оцени постојања везе између имунитета с једне стране, и носиоца имунитета, с друге стране. Док се дипломатски имунитет односи на саму личност, дотле је функционални имунитет, који је додељен већини службеника УН, у ствари имунитет организације, а не саме личности.⁴¹³ Па се тако у случају Мазилу истиче „[...] како би се осигурали ефикасно и независно обављање мисија и како би се дала ефективна подршка својим службеницима, Организација мора да им омогући адекватну заштиту“.⁴¹⁴ Дакле, организација је она која има имунитет а онда она пружа подршку својим службеницима кроз преношење свог имунитета на њих за време вршења службених аката.

Зато, на пример, када се прекрши судски имунитет међународног службеника, међународна организација не реагује да би спречила да међународни службеник лично буде подвргнут процесу, већ зато што би покретањем поступка међународна организација чији је он службеник, била спречена да врши своју

⁴¹¹ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., Милосављевић, Бојан, „Развој института дипломатске заштите у међународном праву“, Међународна политика, Институт за међународну политику и привреду, 2011.

⁴¹² A/53/10: Report of the International Law Commission on the work of its fiftieth session (20 April-12 June and 27 July-14 August 1998) Yearbook of the International Law Commission 1998, Vol II, Part 2, p.43.

⁴¹³ Kibrom, Tesfagabir, “The State of Functional Immunity of International Organizations and Their Officials and Why It Should be Streamlined”, Chinese Journal of International Law (2011), 97–128

⁴¹⁴ International Court of Justice, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949, p. 13.

функцију.⁴¹⁵ Она реакцијом штити сопствени имунитет, али и могућност да тај имунитет, у неравноправном односу државе која га даје и организације која га тражи, и у будућности постоји.

2.2.2.5. Реципроцитет као гарант поштовања имунитета

Повеља УН и КИПУН ограничавају дипломатске привилегије и имунитете само на највише међународне службенике. Тиме су међународни службеници изгубили сигурност да своје привилегије и имунитете, тачније њихову важност, црпе из устаљене праксе између држава о поштовању дипломатских привилегија и имунитета. Они су у УН добили „своје“ имунитете, имунитете својствене само међународним организацијама. Како је дипломатски имунитет одраз правила *par in parem non habet imperio*, након одстрањивања дипломатског имунитета додељеног службеницима међународних организација, било је неопходно обезбедити поштовање тих привилегија и имунитета. Потенцијални проблем јавио се не само на теоријском нивоу, јер у међународно-правној арени међународне организације и државе немају исти статус, већ пре свега у недостатку реципроцитета који би обезбеђивао доследно и узајамно поштовање правила о привилегијама и имунитетима. Управо ту долазимо до прве разлике између привилегија и имунитета међународних службеника и дипломатских представника. Једно од основних и најјачих „оружја“ за обезбеђивање поштовања правила о дипломатским представницима, представља правило реципроцитета. Реципроцитет представља ретко поуздано и ефикасно оружје у сфери међународног права, које је лишено монопола физичке принуде као гаранта поштовања преузетих обавеза. Ефикасност реципроцитета као гаранта поштовања норми међународног права, посебно је очигледна управо када је у питању дипломатски имунитет. Свака држава која је држава пријема је у исто време и држава именована. На тај начин, она се мора суздржати од кршења права дипломата на својој територији, јер се у супротном,

⁴¹⁵ A/CN.4/L.383 and Add.1-3 Relations between States and international organizations (second part of the topic). The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities: study prepared by the Secretariat Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1985 Document:- ,vol. II(1)/Add.1 Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc. p. 170.

њени држављани потенцијално доводе у истоветну ситуацији у другој држави, и на неки начин представљају таоце аката своје државе.⁴¹⁶

Снага реципротета може се видети на примеру САД које су, почев од краја 80их година XX века, апсолутно доминантна сила на међународној сцени. Управо у том периоду, слабљењем СССР, САД су постале једина светска супер сила, и било је предлога да се тај статус искористи како би се ограничио дипломатски имунитет представника појединих држава у САД. Тако су поднети предлози закона на разматрање Сенату – предлог закона број S.339 поднет од стране сенатора Арлена Спектера из Пенсилваније и предлог закона број S.1437 поднет од стране сенатора Џеси Хелмса из Северне Каролине,⁴¹⁷ као и неколико година раније поднет предлог закона број S.2370. Циљ ових предлога био је да се спречи злоупотреба дипломатског имунитета страних представника у САД, што се види и из њиховог назива „Предлог закона за заштиту унутрашње безбедности Сједињених Америчких Држава, против међународног тероризма, кроз квалификовање употребе ватреног оружја за почињење злочина, од стране страних дипломата федералним злочином”⁴¹⁸ и „Предлог закона да се одређени припадници стране дипломатске мисије и конзуларних испостава у Сједињеним Америчким Државама ставе под кривично-правну надлежност Сједињених Америчких Држава у погледу насилних злочина”⁴¹⁹ као и „Предлог закона да се измени члан 18 Закона Сједињених Америчких Држава, како би се употреба ватреног оружја од стране одређених лица страних дипломатских представништва и конзуларних испостава у Сједињеним Америчким Државама квалификовала као федерални злочин”.⁴²⁰ Да су усвојени, ови закони би били у потпуној супротности са одредбама Бечке конвенције о дипломатским односима. Ипак, приликом расправе у Сенату, поводом предлога закона S.2370, сенатор Спектер је истакао да: „Критичар овог предлога ће истицати да садашњи неквалификовани имунитет штити америчке дипломате у непријатељским нацијама као што су државе Источног блока или Совјетски Савез [...] Ако постоји мали ризик

⁴¹⁶ Denza, Elieen, Vienna Convention on Diplomatic Relations, United Nations Audiovisual Library of International Law Copyright © United Nations, 2009. www.un.org/law/avl_1, p.2. , приступљено 11.05.2014.

⁴¹⁷ Beck, Curt Amending Diplomatic Immunity: Recent Congressional Proposals, ILSA Journal of International Law, Vol. 12, 1988, p. 117

⁴¹⁸ S.339, 100th Congress (1987-1988)

⁴¹⁹ S.1437, 100th Congress (1987-1988)

⁴²⁰ S.2730 — 98th Congress (1983-1984)

да нека држава можда фабрикује доказе против нашег Амбасадора да је на некога пуцао, чак и када би тај намештен сценарио био очигледан, такав ризик би био вредан преузимања“.⁴²¹ Како је тачно приметио Бек, могуће је да је сенатор био тако спреман да прихвати ризик, јер га није он сносио, већ би га сносили управо америчке дипломате у иностранству. Конвенција о привилегијама и имунитетима УН не дефинише имунитет међународних организација као функционалан у сваком члану, већ га на неким местима оставља не квалификовано. Тако, у члану у коме се говори о привилегијама и имунитетима УН, не помиње се о којој врсти имунитета се ради. Иако сматрамо да би се тумачењем морало доћи до закључка да се, и када се експлицитно не помиње, имунитет међународних организација посматра као функционалан, о овоме су мишљења све, само не усаглашена. Штавише, служба за правне послове УН је својевремено установила да је „имунитет међународних организација апсолутан имунитет, и да се мора разликовати од сувереног имунитета“.⁴²²

Дакле, у међународном праву, међународне организације су лишене примене реторзије као вида гаранције за поштовање привилегија и имунитета.

2.2.2.6. Разлике које произилазе из природе организација

Док су државе оригинерни субјекти међународног права, међународне организације су деривативни, односно изведени субјекти. Једна од последица тог положаја, јесте и да међународне организације немају своју територију, нити своје становништво, што их приморава да своје функције обављају на територијама држава, а да те функције за њих врше и држављани тих држава.⁴²³

⁴²¹ 130 Cong. Rec. S.6688 (statement by Sen. Specter made on June 6, 1984) (emphasis added). У Beck, Curt, Amending Diplomatic Immunity: Recent Congressional Proposals, *ILSA Journal of International Law*, Vol. 12, 1988, p. 132

⁴²² UN Office of Legal Affairs, “[t]he immunity accorded international organizations [...] is an absolute immunity and must be distinguished from sovereign immunity which in some contemporary manifestations, at least, is more restrictive”. UN Office of Legal Affairs, Memorandum to the Legal Adviser, UNRWA, UNJYB (1984), p. 188, у Ibid., p.60.

⁴²³De Brabandere, Eric, Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations, *International Organizations Law Review*, Vol. 7, Issue 1 (2010), p. 84.

2.2.2.7. Трајање имунитета

Разлика у трајању имунитета је од изузетног значаја. Постоји скоро општа сагласност да привилегије и имунитети за дела учињена у вршењу службене дужности, не могу бити процесуирана ни након престанка функције лица које је то дело извршило.⁴²⁴ Са друге стране, апсолутни процесни имунитет, који поседују дипломатски представници,⁴²⁵ по неким теоријама, престаје након што им престане постављење. Привилегије и имунитети који су дати дипломатским представницима, имају карактер процесне сметње. Престанком њихове функције, ова процесна сметња се уклања. Таква је ситуација и са извршењем пресуда.⁴²⁶

3. Извори привилегија и имунитета

Постоје четири основна извора из којих деривирају привилегије и имунитети међународних службеника, а то су: „Уставни акти међународне заједнице, међународне конвенције које се тичу њиховог статуса, споразуми закључени између међународне организације и државе на чијој се територији налази седиште организације или помоћних органа и унутрашње законодавство држава којим се уређују привилегије и имунитети, као и судске одлуке којима се тумаче Конвенције и норме унутрашњег права којима се конкретно питање уређује“.⁴²⁷ Ми би овоме додали и секундарне изворе привилегија и имунитета, односно оне који на значају добијају у одређеним ситуацијама. Па тако можемо навести пресуде судова држава, пресуде међународних судова, као и правила о запосленима (*staff agreements*).

3.1. Уставни акт међународне организације

Уставни акти међународних организација представљају најважније и врховне акт у хијерархији међународних организација и коиндицирају са статусом који уставни

⁴²⁴Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities, United States, Department of State, Bureau of Diplomatic Security, Diplomatic and Consular Immunity, Washington D.C. U.S. Department of State Publication 10524, revised July 2011), p.13

⁴²⁵Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 124.

⁴²⁶Ibid.

⁴²⁷Ibid. стр 206.

акти имају у државама. У њима се по правилу прописује само одређен степен имунитета, а по правилу је у питању функционални имунитет. У нашој анализи привилегија и имунитета службеника Уједињених нација, морамо поћи од оснивачког и уставног акта ове организације, иако су саме привилегије и имунитети детаљније уређени конвенцијама.

Читава XV глава Повеље УН посвећена је Секретаријату УН. Ипак, привилегије и имунитети, како службеника и представника држава, тако и саме организације, одређени су у глави XVI Повеље УН. Привилегије и имунитети саме организације су дефинисани на следећи начин: „Организација ужива на територији сваке своје чланице, оне повластице и имунитете који су потребни за постизање њених циљева”.⁴²⁸ Следствено томе, и имунитети и привилегије представника држава и службеника УН такође функционално дефинисани: „Представници држава чланица Уједињених нација и службеници Организације уживају исто тако повластице и имунитете који су потребни да самостално обављају своје функције у вези с Организацијом”.⁴²⁹

Ипак, и уставни акти међународних организација, као и уставни акти држава, су општег карактера. Они представљају оквир функционисања организације, и у њима се не могу наћи ни детаљи везани за привилегије и имунитете међународних службеника. Ретки су уставни акти међународних организација који се детаљније осврћу на привилегије и имунитете својих службеника. Међу тим изузецима су уставотворни акти финансијских организација – Међународног монетарног фонда и Светске банке. Детаљније уређење привилегија и имунитета су предмет међународних конвенција, које за предмет имају статус службеника односно организације.

Положај судија Међународног суда правде је одређен статутом МСП, који представља интегрални део Повеље УН. Он је формулисан у виду анекса, те са Повељом чини целину и представља њен саставни део. У њему је предвиђен имунитет судија: „Чланови суда у вршењу својих функција, уживају дипломатске

⁴²⁸Члан 105 став 1 Повеље УН

⁴²⁹Члан 105 став 2 Повеље УН

привилегије и имунитете“,⁴³⁰ као и повереника, саветника и адвоката у поступку пред МСП: „Повереници, правни саветници и адвокати страна које се налазе у спору пред Судом уживају привилегије и имунитете потребне за независно обављање својих дужности”.⁴³¹

3.2. Међународне конвенције које се тичу правног статуса службеника

Основни документ којим се регулише правни статус међународних службеника, јесу конвенције УН о привилегијама и имунитетима међународних службеника (КИПУН), која представља основни извор, на основу кога се установљавају привилегије и имунитети службеника УН. Међутим, њен утицај је много далекосежнији од тога, она има директан или индиректан утицај на уређење привилегија и имунитета других међународних организација. Директан утицај можемо пронаћи, на пример, у Одељку V члан 10. став б) Споразума о привилегијама и имунитетима ОАС, који се у односу на признање привилегија директно позива на привилегије и имунитете службеника УН – “биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од Пан-америчке уније, под истим условима под којима службеници Уједињених нација уживају те олакшице у односу на одређену државу чланицу“.⁴³² Ипак, индиректан утицај КИПУН је много шири и неупоредиво значајнији, да можемо слободно рећи да су привилегије и имунитети међународних службеника уопште, обликовани по угледу на КИПУН.

3.3. Споразуми закључени између државе на чијој се територији налази седиште организације и саме организације – *Headquarters agreements*

Споразуми закључени између државе на чијој се територији налази седиште организације и саме организације су веома важни документи, како за примену, тако и

⁴³⁰ Члан 19 Статута Међународног суда правде

⁴³¹ Члан 42, став 3 Статута Међународног суда правде

⁴³² Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States, Article 10

за усклађивање правила о привилегијама и имунитетима међународних организација у држави седишта. У њима се често детаљно разрађују аспекти везани за положај држављана државе седишта који су запослени у односној организацији.

По свом значају, али и широкој примени, истичу се такозвани СОФА споразуми. Посебно важну улогу ови споразуми играју у организацијама НАТО и ЕУ, које фактички преузимају и детаљно разрађују одредбе већ закључених докумената. Ипак, у овом осврту на уговоре о седишту, као референтна тачка ће нам послужити, у складу са концепцијом овог рада, Споразум о седишту УН.⁴³³

Иако помало неочекивано када је реч о питању од есецијалне важности попут овог, у правној науци и у овој области, налазимо поприличну терминолошку конфузију. Па тако, у науци се прави разлика између уговора о седишту (*headquarters agreement*) и уговора о домаћинству (*host agreement*).⁴³⁴ Такође, у пракси се овој појмовној дихотомији додаје и трећи термин – *seat agreement*.⁴³⁵ Иако још Џенкс прави разлику између *headquarters agreement* и *host agreement*, иако то експлицитно не истиче, можемо се сложити са Милером да не постоји суштинска разлика између ових појмова.⁴³⁶ Чак и када регулишу правни положај седишта и осталих канцеларија међународне организације, разлика се налази у предмету регулисања, а никако у природи уговора. Потврда томе је и честа конфузија у самим називима уговора о седишту. Тако, иако суштински представља *headquarters agreement*, уговор између Владе Бразила и UNCED, назива се *UNCED host agreement*.⁴³⁷

Како год се називали, уговори о седишту дају међународној организацији посебан статус у правном поретку државе домаћина.⁴³⁸

⁴³³ Agreement regarding the Headquarters of the United Nations, signed at Lake Success, on 26 June 1947, and approved by the General Assembly of the United Nations, on 31 October 1947, with an Exchange of Notes, dated 21 November 1947, bringing this Agreement into effect

⁴³⁴ Jenks, Wilfred, C., *International Immunities*, Oceana Publication, New York, p. 7.

⁴³⁵ Muller, A. S., *International Organizations and Their Host States Aspects of Their Legal Relationship*, Brill/Nijhoff, 1995, p.19

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ Ibid.

Основно питање када су у питању уговори о седишту, јесте њихов однос са општим конвенцијама. Тачније, шта се дешава када су одредбе уговора о седишту у потпуној супротности са одредбама опште конвенције – у овом случају – који ће се документ применити када је КИПУН у супротности са уговором о седишту УН. Ова ситуација је била могућа све док САД нису ратификовале КИПУН – што се десило тек 1970. године али није немогуће замислити да се и у будућности такве ситуације десе. У конкретном случају, само споразум о седишту је предвиђао да се у случају конфликта, примењују одредбе Споразума о седишту.⁴³⁹

Када би се у будућности слична ситуација догодила, сматрамо да би било правилно применити одредбе Споразума о седишту. Наиме, однос споразума о седишту и међународних конвенција, када регулишу исто питање, можемо посматрати као однос општег и специјалног закона, а у том случају се примењује правило *lex specialis derogate legi generali*.

3.4. Законодавство држава

Све привилегије и имунитети који међународни службеник ужива, успостављају се у циљу омогућавања службенику да изврши своје задатке, а никако ради његове личне користи. Ова чињеница је прокламована и у самој Конвенцији КИПУН и небројено пута поновљена у стручној литератури, па је самим тим и улога привилегија и имунитета међународних службеника јасна.⁴⁴⁰ Ипак, за имунитете привилегија и имунитета међународних службеника можемо рећи да су дизајниране по угледу на дипломатске привилегије и имунитете.⁴⁴¹ Ово је тачно и у језичком и у суштинском смислу.

У актима држава, пре свега у законима, ретко се функционални имунитет службеника на тај начин стипулише. Пример за то је Аустријски закон о привилегијама и имунитетима међународних организација из 1977. године, који у члану 1. став 2. прописује да се: „поред привилегија и имунитета предвиђених у

⁴³⁹ Споразум о седишту УН, одсек 26.

⁴⁴⁰ Munch, Wolfgang, “Wrongdoing of International Civil Servants-Referral of Cases to National Authorities for Criminal Prosecution“, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 10, 2006, p.85.

⁴⁴¹ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр.202

самом закону, међународној организацији могу дати права неопходна за испуњење њених функција, која су призната правилима међународног права“.⁴⁴²

3.5. Обичајно право као извор

Правила којима се регулишу привилегије и имунитети службеника међународних организација су униформна. Већина међународних организација, било да су у систему УН или ван њега, приликом доношења одредаба о овом питању ослањају се управо на правила организације УН, пре свега на оне одредбе промовисане у КИПУН и КИПСА. Та униформност је навела неке ауторе да укажу и на постојање обичајног права у односу на привилегије и имунитете међународних службеника, а и национални судови и међународне конвенције су заузимали ставове у односу на ово питање.

Поједини аутори су, још педесетих година прошлог века, говорили о томе да се привилегије и имунитети међународних организација, па самим тим и међународних службеника, заснивају и на обичајном праву, поред директног ослоњања на друге изворе међународног права.⁴⁴³ И неки судови су прихватили ово становиште. Међу њима је и Врховни суд Холандије.⁴⁴⁴ Ипак, већина судова држава, када је поступала у предметима који су имали спорна питања постојања, односно основа за признавање привилегија или имунитета, по правилу је одбацивала тврдње о обичају као извору тих привилегија/имунитета, третирајући их као апстрактне међународно-правне појмове. Познат је случај белгијског Касационог суда, који је 2001. године истакао да: „не постоји генерални принцип међународног јавног права (у смислу члана 38.1.ц Статуа Међународног суда правде) на снази који би давао имунитет од јурисдикције међународним организацијама у државама које их признају и које су их основале“.⁴⁴⁵ Суд је сматрао да сваки имунитет мора бити заснован на споразуму о

⁴⁴² Reinisch, August. *International Organizations Before National Courts*, Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2000. p.234

⁴⁴³ Видети J.-F. Lalive, "L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* (1953-III) (Leyde, Sijthoff, 1955), vol 84, p. 304.

⁴⁴⁴ Hoge Raad (Supreme Court of the Netherlands), 20 December 1985, *AS v. Iran-United States Claims Tribunal*, 94 ILR 321 у Ibid.

⁴⁴⁵ ILDC 42 (BE 2001), НЗ, <http://ildc.oxfordlawreports.com/>, приступљено 07.07.2013. У белгијском случају из 2001, Белгијски врховни суд је констатовао да не постоји општи принцип међународног права, у смислу члана 38.1 Статута МСП, који би давао судски имунитет међународним

седишту.⁴⁴⁶ Слично је становиште заузео и италијански суд 1999. године, када је пресудио да: „обичајна правила могу да се примене искључиво на државе, а никако на међународне организације, пошто међународне организације уживају само ограничену правну личност“.⁴⁴⁷ Неколико година касније, тачније 2007. године, поново је суд у Италији пресудио да: „имунитет међународних организација може бити заснован искључиво на конвенционалним инструментима, као што су споразуми о седишту, а не о наводном обичајном праву“.⁴⁴⁸ Овакве одлуке судова не треба да чуде, јер се од националних судова ни не може очекивати да се удубљују, па чак и озбиљније заинтересују да детаљније истражују међународне уговоре или праксу, а поготову међународне обичаје. У крајњем случају – то и није њихов задатак. За то су обично задужена одређена правна одељења у одговарајућим министарствима држава. Такав је случај са идентичним одредбама члана 25. српског Закона о парничном поступку⁴⁴⁹ и члан(к)а 26. хрватског Закона о парничном поступку.⁴⁵⁰ Униформност давања привилегија и имунитета међународним службеницима различитих организација, довела је до тога да се и у неким међународним конвенцијама и правним актима међународних организација, позива на овај извор. Па тако члан 12. Конвенције о привилегијама и имунитетима Европске заједнице у ставу ц) упућује: „У погледу девизних олакшица, биће им додељене исте олакшице које се уобичајено додељују службеницима међународних организација“.⁴⁵¹ Ипак указујемо да је у првој верзији ове Конвенције из 1958. године, у члану 10. који је касније замењен одредбом члана 12. те конвенције из

организацијама у погледу држава које су их основале и признале, уRyngaert, Cedric, The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends, international Organizations Law Review 7 (2010), п. 5.

⁴⁴⁶ Ibid.

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Чл. 25, Закон о парничном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 - одлука УС и 55/14) У погледу надлежности домаћих судова за суђење странцима који уживају имунитет у Републици Србији и за суђење страним државама и међународним организацијама важе правила међународног права. У случају сумње о постојању и обиму имунитета, објашњење даје орган надлежан за послове правде.

⁴⁵⁰ Чл. 26., Закон о парничном поступку Републике Хрватске бр.53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14 "У погледу надлежности судова у Републици Хрватској за суђење странцима који уживају право имунитета у Републици Хрватској и за суђење страним државама и међународним организацијама важе правила међународног права. У случају сумње о постојању и опсегу права имунитета објашњење даје министарство надлежно за послове правосуда".

⁴⁵¹ Protocol of the privileges and immunities of the European Union, C326/266, Official Journal of the European Union, 26.10.2012. Chapter V, Article 11 (c)

1965. године било наведено: „[...] уживаће обичајне (*customary*) привилегије и имунитете“.⁴⁵² Иако је језичка разлика наизглед мала, промена формулације је очигледно извршена да би се садржински изменила норма. У старијој верзији, много директније је указивано на постојање одређеног обичаја, док се од тог значења нова конвенција удаљила. „*Customarily accorderd*“, као синтакса може указивати и на нешто што је стално, али што и даље није формирано као обичај. У једном од докумената НАТО, који као годишњак објављује НАТО служба за правне послове, а припрема га у сарадњи са другим секторима, господин Шерод Луис Бумгарднер (*Sherrod Lewis Bumgardner*) истиче: „Право конвенција и обичајно право могу доделити организацијама оне привилегије и имунитете, који су неопходни за обављање њене сврхе и функција“.⁴⁵³

Дефиниција међународног обичаја, која је још увек апсолутно доминантна у међународно правном научном дискурсу, јесте она која је прокламована у члану 38. Статута Међународног суда правде, а која гласи: „[...] међународни обичај, као доказ опште праксе прихваћене као право[...] је један од извора међународног права“.⁴⁵⁴

Из ове дефиниције произилази да се обичај састоји од два елемента – објективног, који се огледа у „општој пракси“ и субјективног, оличеног у „прихватању за право“. Иако постоје и многи други погледи на природу обичаја, његов значај као извор права, његову „доказивост“,⁴⁵⁵ ова дефиниција је до данас јасна одредница приликом утврђивања постојања обичаја у одређеном случају. Зато ћемо се, пре него што изнесемо своје виђење међународног обичаја као извора привилегија и имунитета, осврнути на кратко на два конститутивна елемента обичаја, на *animus* и на *corpus*.

⁴⁵² David B. Michaels , *International Privileges and Immunities* 1971, *Theoretical Analysis of International Privileges and Immunities*, pp 30-50 , p.31

⁴⁵³ NATO Legal Deskbook, 2010, Second Edition, p.70.

⁴⁵⁴ Статут МСП, члн 38.

⁴⁵⁵ Видети више, D'Amato, Anthony, *The Concept of Custom in International Law*, Cornell University Press, 1971, Akehurst, Michael, "Custom as Source of International Law", *British Yearbook of International Law*, Vol. 47, ,1977. pp.1-53, или новије Lepard, D. Brian, *Customary International Law A New Theory with Practical Applications*, Cambridge University Press, 2010

3.5.1. Општа пракса

Општа пракса држава може се изражавати кроз једнообразно, сукцесивно понављање једног акта од стране чланова међународне заједнице.⁴⁵⁶ Време потребно за настајање обичаја у модерном свету значајно се смањује, пре свега због околности да се комуникације и на највећим раздаљинама успостављају за неколико минута, па и секунди. Како судија Танака истиче у издвојеном мишљењу из 1961. године:

„Раније су пракса, понављање и *opinio juris sive necessitatis*, који представљају саставне делове међународног права, комбиновани у веома дугом и спором процесу, који се некада протезао вековима. У савременом добу високо развијених технологија комуникације и информације, формирање обичаја кроз медијум међународних организација је значајно убрзано“.⁴⁵⁷

Непуних десет година касније, док у свом издвојеном мишљењу говори о временском фактору обичајног права, судија Танака наводи: „Четврто, може се уочити да је убрзани темпо данашњег међународног живота, промовисан путем високо развијених система комуникација и транспорта, минимизирао важност временског фактора и учинио могућим убрзање процеса формирања обичајног међународног права. Оно што је некада захтевало стотине година, данас може да захтева мање од 10 година“.⁴⁵⁸

Колико се само убрзао процес комуникације у том периоду, види се и кроз мишљења судије Танаке у наведена два различита случаја. Како је ово друго мишљење дато већ 1969. године, можемо уочити да је тај период од само осам година био временски довољан за стварање обичајног права у области привилегија и имунитета међународних службеника. Штавише, прошло је довољно времена да се створи, не само инстант обичај, већ и обичај *stricto sensu*. У сваком случају, када су у питању привилегије и имнители међународних службеника, време засигурно не представља препреку у потенцијалном настанку обичаја.

⁴⁵⁶ Крећа Миленко, Међународно јавно право, Београд, 2006, стр.61.

⁴⁵⁷ I.C.J. South West Africa (Liberia v. South Africa) Proceedings joined with South West Africa (Ethiopia v. South Africa) on 20 May 1961, Separate opinion by Judge Tanaka. P.289.

⁴⁵⁸ International Court of Justice, North Sea Continental Shelf Cases, Judgment of 20 February 1969 – Dissenting opinion by judge Tanaka, p. 178.

Такође, неки параметри које и судија Танака у изложеним мишљењима разматра, такође су испуњени. Он придаје велики значај чињеници да су у питању релевантни документи, припремани од стране респектабилних међународних институција. КИПУН и КИПСА су конвенције, припремане од стране комисије водећих правника из те области. Такође, судија Танака истиче важност примарне правне улоге докумената. Политички карактер КИПСА и КИПУН је секундаран у односу на његову правну, научну и техничку страну. Ипак, општа пракса када је у питању додељивање привилегија и имунитета међународним службеницима не постоји. Велика униформност у регулисању привилегија и имунитета је присутна, али се она не може назвати праксом у смислу елемента за настанак обичаја. Узмимо за пример једну врсту привилегија и имунитета, рецимо изузеће од националне службе. Службеници СЕ нису изузети од националне службе у својој Општој конвенцији о привилегијама и имунитетима СЕ,⁴⁵⁹ у Уговору о седишту UNESCO ови изузеци нису предвиђени за држављане,⁴⁶⁰ док је у систему Организације америчких држава, ово правило потпуно обесмишљено.⁴⁶¹ Можемо рећи да је правило о привилегијама и имунитетима присутно али не опште присутно. Али, где се налази извор ове приличне униформности у додељивању привилегија и имунитета? Након разматрања другог елемента обичаја, даћемо одговор на ово питање.

3.5.2. *Opinio iuris sive necessitatis*

О постојању субјективног, другог елемента обичаја, тешко је говорити у вези са питањима положаја службеника УН, јер су скоро све државе света ратификовале КИПУН, па се свест о обавезности црпе управо из одредаба ове конвенције. Истовремено, државе су преузеле обавезе утврђене том конвенцијом, па би евентуално стварање и примена обичаја значила и непридржавање одредби конвенције. Иако конвенција може да кодификује обичаје, тешко је замислити механизам по коме би обичај израстао из конвенције.

⁴⁵⁹ General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe Paris, 2.IX.1949., article 18

⁴⁶⁰ Agreement between the Republic of Austria and the United Nations Industrial Development Organization Regarding the Headquarters of the United Nations Industrial Development Organization, BGBl. III — Ausgabe am 18. Juni 1998 — Nr. 100

⁴⁶¹ Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States, Article 10.

Можемо, дакле, са сигурношћу тврдити да обичај не постоји као извор привилегија и имунитета међународних службеника. Једна од основних карактеристика везаних за процес стварања обичаја, јесте управо да обичај не настаје са намером. Исказано речима Касезеа: „ Постепен настанак новог међународног правила и нус-појава понашања држава у међународним односима“. ⁴⁶² Управо зато Келзен дефинише обичај као несвесно и ненамерно стварање права. ⁴⁶³ Не ретко долази у међународном праву и до кодификације обичајних правила у облику конвенција. Најочигледнији примери тог процеса јете Бечка конвенција о уговорном праву или још прикладнија за нашу тему, Бечка конвенција о дипломатским односима. Ове конвенције су претвориле „меко“ обичајно право у чврсту облигацију уговорног карактера. Са друге стране, о том процесу се не може говорити када су у питању међународни службеници, из једноставног разлога што се није кодификовала устаљена пракса. Већ смо раније истакли, да су привилегије и имунитети службеника УН прокламоване у КИПУН, први случај те врсте привилегија и имунитета додељених службеницима неке међународне организације.

3.6. КИПУН као модел-конвенција

Након претходних анализа шта се може сматрати за извор привилегија и имунитета међународних службеника, један извор се посебно истиче – КИПУН. Штавише, можемо рећи да је значај КИПУН толико велики да он представља посебну врсту конвенције – модел-конвенцију.

Модел-конвенцију би одликовао сличан карактер као онај који поседују легислативни уговори, ⁴⁶⁴ дакле шире поље обавезности. И док легислативни уговори делују *erga omnes* у смислу држава које су обавезане тим уговором, конвенције-модели то дејство имају само у односу на предмет уговора. Дакле, док легислативни уговори не делују само на државе чланице, већ и на оне државе које нису потписале тај инструмент, ⁴⁶⁵ конвенција-модел делује на оне субјекте на које се односи, али и

⁴⁶² Cassese, Antonio, *International Law*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2005., p. 156.

⁴⁶³ Kelsen, Hans, *Principles of International Law*, New York: Rinehart & Company, Inc. 1952 pp.307-308. у Ibid.

⁴⁶⁴ Shaw M. Malcolm, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, 2008., p.94.

⁴⁶⁵ У одређеним случајевима, види више у Ibid.

на сродну врсту субјеката исте категорије. Такође, снага модел-конвенција није у формалној обавезности, већ у значају и доносиоца и меритума одредби конвенције, који је намећу као ауторитет много шире од досега своје формалне обавезности. Значај који КИПУН има као конвенција-модел, огледа се у утицају који врши, било на директан, било на посредан начин.

3.6.1. Директан утицај КИПУН/КИПСА

Најочигледнији примери утицаја КИПУН или КИПСА јесу друге конвенције које се непосредно и изричито позивају на одговарајући члан КИПУН или КИПСА. Пример за такав директан утицај су одредбе Уговора из Маракеша којим је основана Светска трговинска организација СТО (WTO) које се тичу међународних службеника, па се у члану 8. став 4. овог Уговора наводи да ће привилегије и имунитети додељени службеницима СТО, од стране држава чланица, бити једнаки/исти (*similar*) привилегијама и имунитетима стипулисаним Конвенцијом о имунитетима и привилегијама специјализованих агенција.⁴⁶⁶ Овакав директан утицај се може видети и у Споразуму о привилегијама и имунитетима Организације америчких држава ОАС.⁴⁶⁷ Индиректни утицај КИПУН је још већи. Она је била модел-конвенција за стварање КИПСА, али је послужила и као модел у регулисању статуса свих релевантних међународних организација.

3.6.2. Индиректан утицај КИПУН

Индиректни утицај КИПУН је још већи и много распрострањенији. Она је била модел-конвенција за стварање КИПСА, али је послужила и као модел у регулисању статуса свих релевантних међународних организација. Изузеци су заиста занемарљиви и тичу се пре свега организација које немају међународни карактер.

Оба ова утицаја, без обзира на њихову природу, показују свеобухватан утицај КИПУН на целокупну област регулисања правног статуса међународних службеника, а пре свега на њихове привилегије и имунитете. Када се овоме дода индиректан утицај и на друге изворе привилегија и имунитета међународних службеника, попут уговора о седишту или конкретних закона држава, о којима смо говорили на

⁴⁶⁶ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization 1995, article VIII.

⁴⁶⁷ Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States, Article 10

одговарајућим местима, јасно је да је КИПУН униформисао правила о међународним службеницима, тачније њиховим привилегијама и имунитетима.

Коначно, утицај КИПУН није апсолутан. Постоје случајеви у којима неке организације односно државе одступају од свих привилегија и имунитета које су предвиђене за службенике УН у КИПУН. Ипак, иако не апсолутан и тада је утицај очигледан, а огледа се како у језичком, тако и у материјалном погледу. На пример, Савет Европе не предвиђа изузеће од националне службе, као што то чини КИПУН. Остале одредбе КИПУН су малтене пресликане, како у распореду тако и у језичкој формулацији.

4. Међународни службеници пред националним судовима – случај Раноло

Положај међународних службеника пред националним судовима је регулисан унутрашњим законодавством држава, које је данас углавном усаглашено са Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН – КИПУН. У 2014. години се бележи податак о тачно 160 држава које су ратификовале Конвенцију о привилегијама и имунитетима УН, која је донета 1945. године, а ступила на снагу ратификацијом од стране Велике Британије 17. септембра 1946. године. Ипак, многе државе западног света, од којих су неке, попут САД, пресудно утицале на настанак Уједињених нација као организације, су тек много касније ратификовале овај документ од изузетног значаја. Тако су, на пример, већ поменуте САД, ратификовале Конвенцију 29. априла 1970. године, Шпанија 31. јула 1974. године, Португал 14. октобра 1998. године, а Швајцарска тек 25. септембра 2012. године. Разлози за ова „кашњења” појединих држава су у различитим околностима. Тако, на пример, политички разлози су кочили њено ратификовање у Шпанији, па ратификовање КИПУН у тој држави коинцидира са слабљењем власти генерала Франка. Ипак, овај на први поглед искључиво штетан временски јаз, омогућио је да се развије унутрашња пракса држава када су у питању статуси међународних службеника. Како не би правили велике дигресије у прошлост, осврнућемо се на кратко на праксу САД, једних од типичних примера држава које су до момента ратификације КИПУН успоставиле систем регулисања положаја међународних службеника. Амерички Сенат је 1945. године је донео Закон о имунитетима међународних организација

(*International Organizations Immunities Act*). Иако постоје писци, превасходно амерички, који сматрају да је тај правни акт донео значајан спектар заштите положаја међународних службеника, не можемо се сложити са оваквом оценом. Напротив, да је обезбеђена недовољна заштита произилази из садржине акта, а то се додатно огледа и у његовој примени од стране судова. Нема дилеме да је Акт о имунитетима међународних организација уредио значајан број права и обавеза међународних службеника, али је заштита коју им обезбеђује - значајно мања од оне предвиђене Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН. Са друге стране, од првог случаја који се појавио пред америчким судовима од ступања на снагу овог акта, судови су га без изузетка примењивали са становишта рестриктивног тумачења. Ово произилази и из ставова садржаних у пресуди у случају Раноло.⁴⁶⁸ Овај случај је такође и прва интерпретација Акта о имунитетима међународних организација, што му даје посебан значај, имајући у виду да се ради о пресуди из англо-саксонског система.

Окривљени, Вилијем Раноло, службеник Уједињених нација, је 17 октобра 1946. године возио аутомобил у коме се налазио и Генерални секретар УН. Том приликом је, у дужини већој од четврт миље, возио брзином од 50 миља на сат, у зони где је максимална дозвољена брзина била 40 миља на сат. Захтев за имунитетом окривљеног возача, заснивао се управо на Акту о имунитетима међународних организација. Поводом захтева окривљеног да му се призна имунитет од процесуирања због извршене повреде прописа, суд је констатовао следеће: „Признавање постојања општег и неограниченог имунитета од истраге или судског имунитета службеницима Уједињених нација[...] би довело до стварања велике привилеговане класе у оквиру наших граница који би били имуни на кажњавање у идентичним околностима у којима би просечни Американац био кажњен”.⁴⁶⁹ Ова констатација суда је потпуно тачна, али суд у њој не види ширу слику, јер је управо повлашћен судски и процесни положај страног лица у односу на домаће држављане основа имунитета. Суд наставља резонување, а у једном тренутку се осврће на недостатак алтернативног трибунала у оквиру УН пред којим би се евентуална

⁴⁶⁸ *Westchester County v. Ranollo*, City Court of New Rochelle N.Y., November 9th 1946

⁴⁶⁹ 10. *Westchester County v. Ranollo*, 187 Misc. 777 (N.Y. Misc. 1946), Plaintiff, v. WILLIAM RANOLLO, Defendant. City Court of New Rochelle. November 8, 1946.

кривична дела процесуирала.⁴⁷⁰ Ова пресуда на прави начин осликава велико неповерење држава према међународним организацијама тога времена.

Врло је занимљив исход овог случаја. Наиме, у свом обраћању суду поводом овог случаја, саветник Уједињених нација се обратио судији Рубину саопштењем, у коме истиче да сматра „да Раноло има право на имунитет, у конкретном случају, али да Генерални секретар не жели да инсистира на примени имунитета у овом случају, те да је спреман да плати одговарајућу казну у овом случају“⁴⁷¹. Према неким ауторима, оваква реакција Генералног секретара је била последица чињенице да су се у исто време водили поступци у још неколико случајева везаним за саобраћајне прекршаје службеника УН. Како положај службеника и целокупне организације УН у САД у то време није био уређен, постојала је опасност да се створи антагонизам у друштву према стварању „привилеговане класе“ службеника међународних организација, а првенствено УН. То би се незадовољство брзо прелило и у Конгрес, што би могло да негативно утиче на положај међународних службеника у САД у будућности⁴⁷². Генерални секретар је мудро проценио све релевантне околности конкретне ситуације, имајући очигледно у виду и неповерење којем су биле изложене и међународне организације и њихови службеници, као нови субјекти на међународној сцени. Заиста је и било важно уступити на овом случају од стриктне примене правила о имунитету и тиме целу ситуацију претворити у акт разумевања и уступак Генералног секретара, а не у слабост и немоћ имунитета на делу. Осигурање од штете начињене трећим лицима Како би се пракса непризнавања имунитета у посве честим случајевима избегла, поготово у првим годинама настанка организација, Генерална скупштина је још пре овог случаја, тачније истог дана када је усвојила и КИПУН, усвојила резолуцију којом уводи обавезно осигурање од штете коју међународни службеник причини возилом трећим лицима.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Preuss, Lawrence, “Immunity of Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Ranallo Case”, *American Journal of International Law*, Vol. 41, Issue 3 (July 1947), p. 557.

⁴⁷² Ibid. 559.

⁴⁷³ Resolution relating to the insurance against 3rd party risks in motor-cars of the Organization and of members of the staff, A/RES/22(I)E Thirty-first plenary meeting, 13 February 1946.

Пети део

Врсте привилегија и имунитета службеника Уједињених нација

Члан V КИПУН као основа привилегија и имунитета службеника УН

Основни извор имунитета међународних службеника УН налази се у члану V, одсеку 18. Конвенције о привилегијама и имунитетима УН, који гласи:

” Функционери Организације Уједињених нација:

- а) уживаће судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање);
- б) биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од Организације Уједињених нација;
- ц) биће ослобођени свих обавеза које се односе на националну службу;
- д) на њих се неће примењивати, као ни њихове брачне другове, и чланове њихове породице које они издржавају, одредбе којима се ограничава уселјавање нити формалности пријављивања странаца;
- е) уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и функционери сличног ранга који припадају дипломатским мисијама акредитованим код дотичне Владе;
- ф) у доба међународне кризе уживаће и њихови брачни другови и чланови њихове породице које они издржавају, исте олакшице репатрирања као дипломатски претставници;
- г) имаће право да, не плаћајући царину, увезу свој намештај и своје личне ствари приликом првог доласка на дужност у дотичну земљу.⁴⁷⁴

Овај члан представља, и директну и индиректну, основу положаја међународних службеника уопште. Јасно и прилично детаљно дефинисан положај међународних службеника први пут је извршен управо у овом члану КИПУН, и основни елементи

⁴⁷⁴ Члан 5., Конвенције о привилегијама и имунитетима УН, Указ о ратификацији конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених Нација, одобреној од Генералне скупштине Уједињених Нација резолуцијом од 13. Фебруара 1946. Године, Службени лист ФНРЈ, бр. 20/50.

овог члана, и данас, након седам деценија, представљају неизмењену детерминанту привилегија међународних службеника, како оних у УН тако и у другим међународним организацијама. Управо због ове важности, на сваки од имунитета промовисаних овим чланом, посебно ћемо се осврнути.

1. Судски имунитет за послове у службеном својству

Највећа специфичност међународних службеника у односу на дипломатске представнике, налази се управо у области судског имунитета⁴⁷⁵. Међународни службеници, према члану V КИПУН, поседују функционални судски имунитет.⁴⁷⁶ Функционални имунитет подразумева имунитет ограничен на изговорене или написане речи, али и за све друге акте учињене у вршењу службене дужности.

Судски имунитет службеника постављан је *ratione materiae*, а не *ratione personae*. То подразумева да он није везан за личност међународног службеника, већ зависи од праве природе радњи извршених од стране службеника⁴⁷⁷. Принцип независности међународног службеника не значи да он не подлеже законима државе у којој ради, што је истакнуто у случају Коплон⁴⁷⁸. Они, као уосталом и дипломатски представници, нису изузети од јурисдикције.

Највиши службеници међународних организација – попут Генералног секретара Уједињених нација, имају степен имунитета идентичан ономе који је дат дипломатским агентима.⁴⁷⁹ Разлози за ово решење су многобројни а неке од њих смо елаборирали у одељку посвећеном односу дипломатског имунитета и имунитета међународних службеника. Овај имунитет прокламован у члану 5. одсек 18. тачка а) Конвенције о имунитетима и привилегијама УН, гласи: уживаће судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање)⁴⁸⁰. Као што видимо, овде се подразумевају следећи акти: говор, писање и сви остали акти извршени у службеном својству. Из српског превода овог члана,

⁴⁷⁵ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 209.

⁴⁷⁶ Члан 18. Конвенције о привилегијама и имунитетима УН.

⁴⁷⁷ Ahluwalia, Kuljit, „The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations, Martinus Nijhoff/The Hague, 1964, p.106.

⁴⁷⁸ Видети рецимо пресуду United States v. Coplon, 185 F.2d 629 (2d Cir. 1950)

⁴⁷⁹ Члан 19. Конвенције о привилегијама и имунитетима УН.

⁴⁸⁰ Члан 5, тачка а КИПУН.

може се погрешно закључити да имунитети подлежу акти само говора и писања у службеном својству, због необичног избора да се делови о говору и писању ставе у заграду на крају реченице. Сматрамо да би, ако су се аутори већ одлучили за такву конструкцију овог става, било боље да у загради стоји **и**⁴⁸¹ говор и писање. Ипак, ова језичка нејасноћа није имала значајне последице у пракси.

Службеници нису изузети од саме јурисдикције државе пријема, али у случају да прекрше законе те државе, не могу бити подвргнути судском поступку⁴⁸², или поступку пред другим органима државе пријема.

Ratio судског имунитета међународног службеника и међународне организације, неки аутори виде у „непријатељском окружењу“ у коме би се потенцијални спорови одвијали⁴⁸³. Ово се пре свега односи на државу седишта, а тај проблем је само рефлексија односа државе као традиционалног субјекта међународног права према „новом“ и пре субјекту који се доживљава као изведен и не прави. Надаље, неки аутори виде проблем у чињеници да међународне организације немају сопствену територију, па самим тим морају да функционишу у судским системима држава, пре свега држава седишта.⁴⁸⁴

Управо је судски имунитет класични показатељ функционалне природе имунитета. Стога је и важно поуздано проценити, односно утврдити да ли је нека реч изговорена управо у том капацитету, односно када радња међународног службеника представља дело извршено у службеном својству. Дакле, постоји ли поступање које је извршено са аспекта службеног својства тј. *official capacity*, представља основно питање. У зависности од тога колико се овај израз широко постави, директно зависи и степен заштите међународних службеника, а самим тим и могућност да своје задатке извршавају ефикасно и независно.

⁴⁸¹ Подебљано од стране аутора.

⁴⁸² Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2014., стр 122.

⁴⁸³ Jean-Flavien Lalive, 'L'immunité de juridiction des états et des organisations internationales' (1953 III) 84 Recueil des Cours 205– 396 у Reinisch, August. International Organizations Before National Courts. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2000. P.235.

⁴⁸⁴ Reinisch, August. International Organizations Before National Courts. Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press, 2000, p.249.

Један од извештаја Комисије коју је Сенат САД формирао 1952. године⁴⁸⁵, имао је задатк, између осталог, да прикаже шта се све подразумева под имунитетима датим службеницима УН, као и које су могућности за утицај на њих. Тај задатак је формулисан на начин који потврђује настојање и значајну потребу државе да утиче на рад својих држављана, нарочито када раде као међународни службеници. У једном од тих извештаја, Комисија се осврће и на ширину наведеног судског имунитета, те наводи да би се могло закључити да било која радња која се сматра субверзивном активношћу од стране државе домаћина, остаје изван круга акривности Уједињених нација⁴⁸⁶. Сматрамо да овде долази до замене теза. Судски имунитет управо служи да се избегне давање оцена од стране судских органа државе домаћина, а да ли је нека реч или дело субверзивна активност, управо треба да оцени суд.

Одговор на ово питање дао је Међународни суд правде у случају Имуитет специјалног извештача⁴⁸⁷. У параграфима 60. и 61. тог мишљења, МСП истиче да Генерални секретар има улогу да оцени да ли је службеник деловао у оквиру своје функције, и да једино он може, у случају да сматра да је службеник прекорачио своја овлашћења или делова ван истих, скренути на то пажњу локалним судским инстанцама.⁴⁸⁸

Дакле, шта се подразумева под „службеним својством“ јесте на Генералном секретару УН да одлучи, што и произилази из околности да је сваком службенику УН у крајњој инстанци надређен управо Генерални секретар. Истовремено, чињеница је да овај став може бити и основа за злоупотребе, односно да оставља могућност Генералном секретару да међународне службенике обухвати имунитетом *post factum*. С друге стране, тешко је осмислити поузданији начин да се утврди “природа поступања” међународног службеника, а примењив у свакој, конкретной ситуацији, који неће угрозити независност целе организације. Често судови овај

⁴⁸⁵ Исти онај комитет основан ради испитивања „субверзивног деловања америчких грађана у УН“, а чији смо рад детаљније описали у тачки 7.2.1. овог рада. Прим.аут.

⁴⁸⁶ Friedmann, W.G. *United Nations and National Loyalties*, *The International Journal*, Vol. 8, Issue 1 (Winter 1952-1953), p. 24

⁴⁸⁷ *Case Concerning the Difference Relating to Immunity From Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*.

⁴⁸⁸ *International Court of Justice, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion of 29 April 1999, para. 61.*

посве рестриктивни облик имунитета третирају толико широко, да се може граничити са апсолутним имунитетом.⁴⁸⁹

Морамо се осврнути на још један аспект изузећа међународних службеника – од јурисдикције судова. Као и код дипломатских представника, они су изузети искључиво од јурисдикције судова, али не и од закона државе у којој службују. Ово је и логично, јер нико, без обзира на врсту функције коју обавља, не може бити изнад закона⁴⁹⁰. Али, чињеница да је неко изузет од јурисдикције, а да истовремено према њему закони важе, покреће ново питање. Ако постоји неспорно извршена радња за коју је прописана санкција, те ако то противправно поступање није застарело у моменту престанка имунитета, значи ли да му се може судити након престанка основа имунитета. По нама је то неспорно. Имуитет представља процедуралну препреку, а када се она отклони, јурисдикција се може успоставити. Друга теорија сагледава ову ситуацију као *lex imperfecta* и самим тим отклања могућност накнадног суђења.

2. Изузеће од пореза

Порези, односно њихова наплата представљају један од највидљивијих и најнепосреднијих „доказа” државног суверенитета. Они су одувек били симбол независности, а прикупљање пореза симбол власти на одређеној територији и субјектима који се на њој налазе. Ово је један од разлога зашто државе нерадо пристају да одређеном броју лица, а поготово својим држављанима, омогуће да не плаћају порезе. Наравно, поред овог, ни финансијски моменат није ништа мање значајан. И у међународном праву питање пореза, тачније основи за прописивање изузећа од обавезе његовог плаћања, заузимају посебно место. Овде се можемо на кратко осврнути на кованицу „привилегије и имунитети” која се, како у српском, тако и у енглеском (*privileges and immunities*) или француском језику (*les privilèges et immunités*) скоро по правилу користе заједно. Неки аутори сматрају да све варијанте имунитета, у суштини деривирају од фискалних имунитета, што чини да је фискални

⁴⁸⁹ Reinisch, Augustin, and Weber Andreas Ulf, “In the Shadow of Waite and Kennedy – The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement” *International Organizations Law Review* 1: 59–110, 2004

⁴⁹⁰ Крећа, *Ibid.*

имунитет у корену свих осталих имунитета. Као илустрација, често се дају примери из римског права, или права Француске из доба Меровинга.⁴⁹¹

Ипак, за потребе одређивања фискалних олакшица међународних службеника, сматрамо да је дистинкција коју је још крајем XIX века направио Џон Стјуарт Мил сасвим довољна. У свом делу *Принципи политичке економије* он каже: „Порези су или директни или индиректни. Директан порез је онај који се потражује управо од оне особе од које се очекује и која и треба да га плати. Индиректни порези су они који се потражују од једне особе, од које се очекује да ће намирити себе о трошку друге: такве су акцизе или царина“.⁴⁹²

У члану V одсеку 18. ставу б) Конвенције о привилегијама и имунитетима УН, наводи се да ће службеници УН бити „изузети од плаћања такси на плате и давања које добију од стране Уједињених нација“.⁴⁹³

Неки аутори сматрају да из фискалног имунитета деривирају и остале привилегије и имунитети.⁴⁹⁴ Пре него што наставимо са анализом фискалних привилегија и имунитета у контексту функционалног имунитета међународних службеника, осврнућемо се на две теоријске потпоре овим имунитетима.

2.1. Кратак теоријски осврт

Порези представљају, од њиховог уобличавања и увођења, најзначајнији приход државе, па самим тим и нешто чега се држава најтеже одриче. Управо зато, није на одмет осврнути се на неке торијске аспекте ослобођења од пореза у међународном праву.

⁴⁹¹ A/CN.4/439 Sixth report on relations between States and international organizations (second part of the topic) by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1991 Document:- , vol. II(1) Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc., p.116.

⁴⁹² Stuart, Jonh Mill, *Principles Of Political Economy*, D. Appleton And Company, 1, 3, and 5 Bond Street. 1885, p. 551.

⁴⁹³ Be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by the United Nations

⁴⁹⁴ J. Duffar, *Contribution a l'etude des privileges et immunités des organisations Internationales* (Paris, Librairie glnfrale de droit et de jurisprudence, 1982), p. 269. y A/CN.4/439 Sixth report on relations between States and international organizations (second part of the topic) by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1991 Document:- , vol. II(1) Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc. Copyright ©

Једнакост држава

Реципрочни фискални имунитет држава, који једне дају другој у својим међусобним односима, почива на правилу *par in parem non habet imperio*. На истом овом правилу почивају и изузећа од фискалних давања која се у државама дају међународним организацијама. Наиме, основа је да све државе које учествују у раду организације јесу једнаке. Као последица тог правила, држава не би смела да остварује добит на рачун других организација посредством третмана односне међународне организације. Ову предност не сме остваривати ни на основу околности присуства седишта међународне организације на својој територији, тачније кроз порезе које би убирала од ње.⁴⁹⁵

Независност администрације

Неки аутори, истина не много бројни, сматрају да се основ имунитета и привилегија не сме тражити у правилима о једнакости држава, већ у циљевима јавне службе.⁴⁹⁶ Ова теорија је занимљива и издваја се од осталих по томе што не тражи основу на пољу међународног права, већ у самој природи међународне администрације – управном праву. Циљ јавне администрације није у профиту, као што је то циљ у приватном сектору, већ у пружању услуга и омогућавању функционисања државе или, у овом случају, саме организације. Самим тим, у многим државама, администрација није предмет опорезивања као што су то профитне компаније. Буџети које организације јавне администрације имају искључиво се користе за испуњавање њихове мисије. Управо зато, свако опорезовање овог буџета представља ремећење саме сврхе постојања администрације.⁴⁹⁷

Сматрамо да ова теорија није ни довољно конзистентна, а ни разрађена, па ћемо покушати мало да допринесемо на том плану. Наиме, независност администрације

⁴⁹⁵ A/CN.4/439 Sixth report on relations between States and international organizations (second part of the topic) by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1991 Document:- , vol. II(1) Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc., p.116.

⁴⁹⁶ Ibid. – “Some writers maintain that the justification for the exemption granted to international organizations must be dissociated from the concept of "organizations of States" and that this justification is based on the aims of public service”. P.260.

⁴⁹⁷ Ibid.

представља веома важну компоненту њеног успешног функционисања у држави. Иако је јасно да управа у политичком смислу мора бити одговорна свакој власти, исто тако је од изузетног значаја да се та веза своди на испуњење општих циљева постављених од стране власти, али да се сам технички начин остваривања тих циљева препусти самој администрацији. Аналогија са међународно-правном сценом је велика, а разлика постоји само утолико што је неопходно повећати независност, јер постоји много више оних који потенцијално могу угрозити њену независност, па самим тим и њену ефикасност. Док је код државне администрације то једино држава у којој администрација функционише, код међународне администрације та опасност прети од свих држава чланица, дакле у случају нпр.УН, независност њене администрације изложена је, *de facto*, претњама целог света. Јасно је да администрација сваке међународне организација има циљ да омогући функционисање исте, али јој је за испуњење таквог задатка неопходна и самосталност. Може се рећи да је веза између независног и ефикасног поступања међународне администрације толико велика, да је узрочно-последична.

Такође, у члану 3. одсека 9. Конвенције о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција се прописује изузеће од свих директних пореза, али се такође истиче да специјализоване агенције неће захтевати изузеће од оних пореза које су суштински накнаде за комуналне услуге⁴⁹⁸.

Шта се конкретно сматра под комуналним услугама, није јасно утврђено. Ова кларификација није учињена зато што комуналне услуге, варирају од државе до државе, тачније од града до града, па се очекује да се њихов спектар одреди у сваком конкретном случају. Ипак, сматрамо да је овај други део члана само препорука, те да је имунитет од плаћања пореза потпун.

Уопштено, питање пореза је посебно важно јер је везано директно за новац. У капиталистичком систему, који је доминантан у великој већини држава у којима међународни службеници данас живе и раде, питање изузећа од пореза је веома осетљиво. Према тој привилегији, подозриви су како и држава која их даје, тако и други грађани који их плаћају, овај отпор је посебно изражен када су у питању

⁴⁹⁸ Члан 3, одсек 9, КИПУН

домаћи држављани. Док држава има осећај да неко узима нешто што је њено што јој објективно припада, грађани који су обавезни да плаћају порезе, по правилу по високим стопама, имају осећај да они финансирају рад међународних службеника од којих немају никакве користи, и у крајњој инстанци да су у односу на њих грађани другог реда. Да ли су пореске привилегије међународних службеника успеле да оповргну део крилатице да „се једино мора умрети и платити порез“?

Два су основна *raison d'être* фискалних привилегија и имунитета. Са једне стране, лежи потреба да се осигура једнак третман свим међународним службеницима, без обзира на њихову националност, пребивалиште или државу у којој обављају службу у међународној организацији, а са друге стране да се спречи фаворизовање/богаћење земље чланице организације која је домаћин, а које би настало кроз порезе које би наметнули службеницима стационараним у њиховој држави.⁴⁹⁹ На који начин ће се нека организација постарати да се остваре оба циља, остаје на самој организацији и уговорима потписаним за односним државама.

Питање изузећа од такса, пореза и фискалних давања је питање које се логички поставља с'обзиром на посебан статус међународних службеника у држави у којој обављају своју функцију. Једна од привилегија се тиче изузимања од непосредних фискалних давања.⁵⁰⁰ Традиционално, само су директни порези предмет опорезивања.

Када су међународни службеници држављани државе у којој раде, поставило се питање да ли се и на њих примењују исте привилегије и имунитети као и на остале службенике. Ово питање је у почетку расправљано уз велики отпор доследном третману и тих међународних службеника, уз већ наведене разлоге и околности које прате свако изузеће када су у питању пореске обавезе. Порези су један од основних симбола суверености државе са једне стране, а са друге стране, због директне и значајне финансијске компоненте, односно последице одобравања оваквог

⁴⁹⁹ Marcel Piquemal, *The International Civil Service – Current Problems – The NATO case*, Editions du Papyrus, Montreuil, 2000, стр 126.

⁵⁰⁰ Reichert, Douglas D., *Headquarter Agreements of International Organizations – Privileges and Immunities of International Civil Servants – Income Taxation in France of Retirement Pensions of Former UNESCO officials (decision)*, *American Journal of International Law*, Vol. 98, Issue 1 (January 2004.), 163-168 p.

имунитета, државе нису биле спремне да их се са лакоћом одрекну. Временом, многе државе су дозволиле да се међународни службеници изузму од директних пореза, па је тако чланом 20. став 1. Закона о порезу на доходак грађана ЗПДГ Републике Србије предвиђено, између осталог, да : „Обавезе плаћања пореза на зараде остварене за рад у страним дипломатским и конзуларним представништвима или међународним организацијама, односно код представника или службеника таквих представништава или организација, ослобођени су:..... 3) функционери Организације Уједињених нација и њених специјализованих агенција, стручњаци техничке помоћи Организације Уједињених нација и њених специјализованих агенција;⁵⁰¹ У Великој Британији, закон о Уједињеним Нацијама и Међународном суду правде (имунитети и привилегије) налаже да ће службеници Уједињених нација осим у случајевима када је имунитет укинут од стране Генералног секретара, и када су регрутовани локално и на сат, бити изузети од пореза на доходак на плате и давања од стране УН⁵⁰².

Ипак, овакво решење не следе све државе. Недостатак усаглашеног става по овом питању, уочљиво је и када се погледају резерве стављене на Конвенцију о привилегијама и имунитетима Уједињених нација - КИПУН. Приликом потписивања КИПУН резерве на одредбе везане за изузеће од такси сопствених држављана, ставиле су: Сједињене Америчке Државе⁵⁰³, Мексико⁵⁰⁴, Канада⁵⁰⁵, Турска⁵⁰⁶,

⁵⁰¹ О томе више у одељку 4. овог рада. Члан 20., Службени гласник РС, ббр 24/01, 80/02, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - УС, 93/12, 114/12 – УС 47/13, 48/13 108/13, 57/14)

⁵⁰² Article 16, 1974 No. 1261, Part II - All Officers

⁵⁰³ 1) Paragraph (b) of section 18 regarding immunity from taxation and paragraph (c) of section 18 regarding immunity from national service obligations shall not apply with respect to United States nationals and aliens admitted for permanent residence, TheUnitedNationsandInternationalCourtOfJustice (ImmunitiesandPrivileges) Order 1974.

⁵⁰⁴ Officials and experts of the United Nations and its organs who are of Mexican nationality shall enjoy, in the exercise of their functions in Mexican territory, exclusively those privileges which are granted them by section 18, paragraphs (a), (d), (f) and (g) and by section 22, paragraphs (a), (b), (c) , (d) and (f) respectively, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, on the understanding that the inviolability established in the aforesaid section 22, paragraph

⁵⁰⁵ With the reservation that exemption from taxation imposed by any law in Canada on salaries and emoluments shall not extend to a Canadian citizen residing or ordinarily resident in Canada”.

⁵⁰⁶ Turkish nationals entrusted by the United Nations with a mission in Turkey as officials of the Organization are subject to the taxes payable by their fellow citizens. They must make an annual declaration of their salaries in accordance with the provisions set forth in chapter 4, section 2, of Law No. 5421 concerning income tax.

Португал⁵⁰⁷ и Лаос⁵⁰⁸. Што се тиче Сједињених Америчких Држава, *ratio* ове одлуке је очигледан. Америчко законодавство⁵⁰⁹ још од шеснаестог амандмана⁵¹⁰ познаје принцип персоналне основе у наплати пореза. Тај принцип подразумева да сваки амерички држављанин подлеже обавези да плати порез на доходак, без обзира да ли је своју плату зарадио у САД или у некој другој држави. Постоје извесне могућности за смањење пореске обавезе у случају да се зарада остварује ван САД⁵¹¹, али ће свакако сваки амерички држављанин бити обавезан да плати својој држави одређену суму пореза, где год да ради, односно где год да прима зараду. Економски интерес државе је далеко од занемарљивог, чак и за једну државу величине и финансијске моћи каква је САД. Али, ако службеник Уједињених нација има за исти посао једну плату уколико га обавља у Њујорку, а прима други износ уколико га обавља у Београду, онда је тиме драстично нарушено правило о једнакости радноправног положаја, прокламовано и устоличено управо од стране организације Уједињених нација и њених агенција. Тако члан 7. параграф (а) тачка (и) Међународне конвенције о економским, социјалним и културним правима предвиђа „исту накнаду за рад исте вредности, без било којих разлика[...]“.⁵¹²

Сличну одредбу садржи и члан 2. Конвенције о једнаким платама усвојене у Међународној организацији рада (ILO), који предвиђа исту накнаду за исти рад за све раднике.⁵¹³

Решење за овакву ситуацију је пронађено у једном виду компензације, при коме сама међународна организација преузима на себе обавезу да рефундира износе пореза које су плаћени од стране међународних службеника у складу са прописима

⁵⁰⁷ The exemption established in paragraph (b) of section 18 shall not apply with respect to Portuguese Nationals and Residents in the Portuguese Territory which have not acquired this quality for the purpose of the exercise of their activity.

⁵⁰⁸ Laotian nationals domiciled or habitually resident in Laos shall not enjoy exemption from the taxation payable in Laos on salaries and income.

⁵⁰⁹ Види даље 26 U.S. Code § 911 - Citizens or residents of the United States living abroad, Title 26 of the United States Code (26 U.S.C.).

⁵¹⁰ The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several states, and without regard to any census or enumeration.

⁵¹¹ Foreign Earned Income Exclusion и Foreign Tax Credit

⁵¹² Article 7. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27.

⁵¹³ Article 2 C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) (Entry into force: 23 May 1953) Adoption: Geneva, 34th ILC session (29 Jun 1951) - Status: Up-to-date instrument (Fundamental Convention).

државе у којој су службовали.⁵¹⁴ За ту сврху је Резолуцијом УН 973 (X) и 1099 (XI) установљен *Tax Equalisation Fund*, чијим посредством се врши повраћај средстава исплаћених на име пореза. Механизам такве надокнаде обезбеђује да се у односу на пореско оптерећење изједначи положај међународних службеника свих држава.

2.2. Повраћај пореза

Управо описани механизам повраћаја пореза јесте да се сви службеници међународних организација ставе у једнак положај. У супротном случају, држављанин Србије који ради на истим пословима међународног службеника на којима ради и међународни службеник који је држављанин САД, па стога и прима исту плату од организације УН као заједничког послодавца, имао би већу фактичку плату, због разлике у пореским системима наплате које користе државе чији су држављани, па дакле и порески обвезници.⁵¹⁵ Што је још важније посматрано из угла држава, механизмима кроз које се врши повраћај пореза се ублажава, али не и елиминише неравноправност која би настала у финансирању међународне организације. Наиме, све државе чланице заједно, у одређеној сразмери, учествују у финансирању односно међународне организације, тачније у креирању њеног буџета. Државе које не признају изузеће од пореза на плате међународних службеника који раде у међународној организацији на њиховој територији, на посредан начин зарађују јер наплаћују порез од свог држављана. Како му се и сама плата даје из заједничког буџета међународне организације, иако му матична држава опорезује ту плату, она *de facto* добије повраћај дела средстава. Дакле, држава која одбија да изузме плате својих држављана од пореског терета, на тај начин зарађује, а тај порез фактички плаћају све државе чланице организације које не опорезују своје држављане.

Како смо већ указали, Уједињене нације имају фонд из когасе финансирају ове разлике у опорезивању. У њега све државе чланице уплаћују средства у висини бруто зараде службеника – дакле ону зараду коју би добили да им се порез не одбија. Разлика се прави приликом исплате - државе које не опорезују службенике, разлику

⁵¹⁴ Yearbook of International Law Commission 1967, Volume II, A/CN.4/SER.A/1967/Add.1, P. 270.

⁵¹⁵ *Squadrilli v. Secretary General of the United Nations*, Judgment No. 207, Administrative Tribunal UN, Case no. 199, 1975.

између бруто и нето квоте могу да користе за измиривање својих обавеза према УН. Са друге стране, државе које своје службенике опорезују, не добијају ту врсту бенефиција. Напротив, управо се та средства сливају у Фонд за повраћај пореза и касније се користе да надокнаде разлику између опорезоване и неопорезоване плате.

Што се тиче процедуре за повраћај пореза, њу покреће сам службеник, у одређеном року и испунивши одређену форму. Чињеница да се поступак покреће на основу личне иницијативе, односно захтева, а не по службеној дужности, јасно указује на то да је овај институт формиран са циљем персоналне бенефити међународног службеника. Дакле, ако се службеника УН не осећа ускраћеним, или из неког другог разлога мисли да му надокнада пореза није потребна, он му неће бити надокнађен. Веома је важно да постоји механизам да у домену прихода сви службеници буду равноправни, без обзира на националну припадност, и то механизам доступан свима, а на самом службенику остаје да ли ће их покренути или не.

Повраћај пореза у систему УН врши се на основу „последњег прихода“, што има за последицу опорезивање по вишим граничним стопама. Добра страна овог система је што ће случају додатних прихода, службеник платити порез само на тај део који није део корпуса средстава зарађених у систему УН⁵¹⁶.

3. Изузеће од националне службе

Приликом потписивања Конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених нација, осам држава је ставило резерву на изузеће од извршења националне обавезе/службе, а то су Сједињене Америчке Државе⁵¹⁷, Турска⁵¹⁸,

⁵¹⁶ William M. Berenson, Department of Legal Services, Director Aide Memoire Tax Exemption and reimbursement for employees of the General Secretariat on their OAS income, Washington D.C., 2006. p. 3.

⁵¹⁷(1) Paragraph (b) of section 18 regarding immunity from taxation and paragraph (c) of section 18 regarding immunity from national service obligations shall not apply with respect to United States nationals and aliens admitted for permanent residence. - https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-1&chapter=3&lang=en, приступљено 14.01.2014.

⁵¹⁸ “The deferment, during service with the United Nations, of the second period of military service of Turkish nationals who occupy posts with the said Organization, will be arranged in accordance with the procedures provided in Military Law No. 1111, account being taken of their position as reserve officers or private soldiers, provided that they complete their previous military service as required under Article 6 of the above-mentioned Law, as reserve officers or private soldiers”., Ibid.

Јерменија,⁵¹⁹ Мексико,⁵²⁰ Тајланд,⁵²¹ Непал,⁵²² Лаос,⁵²³ и Јужна Кореја⁵²⁴. Ово су претежно државе или са јаком војном традицијом, попут САД или Турске или под непосредном претњом од суседа, попут Јужне Кореје, па је донекле разумљив њихов потез. Конвенцијом о привилегијама и имунитетима је предвиђено да ће службеници Уједињених нација бити изузети од обавеза везаних за националну службу.⁵²⁵

Правило од изузећа од националне службе има јасну одлику очувања независности међународног службеника, од утицаја матичне државе. Као и када је у питању правило о имунитету односно изузећу од плаћања пореза, и питање изузећа од националне службе јесте питање јурисдикције државе над својим држављанима, тачније спровођења основних права која је држава у том односу држава - грађанин преузела. Међутим, поред велике важности у погледу независности међународне организације, недостатак изузећа службеника од националне службе представљао би велики удар и на фактичко функционисање међународне организације, а поготово њеног седишта. Наиме, и поред правила о равномерној географској распрострањености, већина службеника запослених у седишту организације су држављани државе седишта. Ако погледамо уговоре о седишту најзначајнијих међународних организације, лако ћемо уочити устаљену праксу, према којој се не уважава принцип независности међународне организације. Навешћемо неколико организација као пример. Према Уговору о седишту UNESCO⁵²⁶ ти изузеци за

⁵¹⁹ The Republic of Armenia hereby declares that the paragraph c of the Section 18 of the Convention shall not apply to the nationals of the Republic of Armenia, Ibid.

⁵²⁰ Officials and experts of the United Nations and its organs who are of Mexican nationality shall enjoy, in the exercise of their functions in Mexican territory, exclusively those privileges which are granted them by section 18, paragraphs (a), (d), (f) and (g), and by section 22, paragraphs (a), (b), (c), (d) and (f) respectively, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, on the understanding that the inviolability established in the aforesaid section 22, paragraph, Ibid.

⁵²¹ "Officials of the United Nations of Thai nationality shall not be immune from national service obligations", Ibid.

⁵²² "Subject to the reservation with regard to section 18 (c) of the Convention, that United Nations officials of Nepalese nationality shall not be exempt from service obligations applicable to them pursuant to Nepalese law; , Ibid.

⁵²³ Laotian nationals who are officials of the United Nations shall not be immune from National Service obligations

⁵²⁴ The Government of the Republic of Korea declares] that the provision of paragraph (c) of section 18 of article V shall not apply with respect to Korean nationals., Ibid.

⁵²⁵ "Be immune from national service obligations", Article V, section 18, Convention on Privileges and Immunities of United Nations.

⁵²⁶ Agreement between the Government of the French Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization regarding the Headquarters of UNESCO and the Privileges and Immunities of the Organization on French Territory Signed in Paris on 2 July 1954

домаће, дакле француске држављане нису предвиђени⁵²⁷. Ово правило иако није искључено, веома је ограничено⁵²⁸ и када је у питању Споразум о седишту *UNIDO* између те организације и Аустрије.⁵²⁹ Очекивано, скоро идентичне одредбе доноси и споразум између Аустрије и Међународне агенције за атомску енергију (*International Atomic Energy Agency - IAEA*).⁵³⁰

Једини изузетак је Организација Уједињених нација за цивилно ваздухопловство (*The International Civil Aviation Organization*), која у Споразуму о седишту са Канадом,⁵³¹ у члановима 19⁵³² и 20⁵³³ свеобухватно изузеће од

⁵²⁷ Article 23., “ 1. French officials of the Organization are not exempt from military service or any other obligatory service in France. Nevertheless, those whose names have, by reason of their duties, been placed upon a list compiled by the Director- General and approved by the French authorities, may, in case of mobilization, be assigned to special duties in accordance with French law. 2. These authorities shall, on the request of the Organization and in case of a call-up for national service applicable to other officials of French nationality, grant such temporary deferments as may be necessary to avoid the interruption of essential work”., Ibid.

⁵²⁸ Art. 12., Section 37, “Exemption from national service obligations, provided that, with respect to Austrian nationals, such exemption shall be confined to officials whose names have, by reason of their duties, been placed upon a list compiled by the Director-General and transmitted to the Government; provided further that should officials, other than those listed, who are Austrian nationals, be called up for national service, the Government shall, upon request of the Director-General, grant such temporary deferments in the call-up of such officials as may be necessary to avoid interruption of the essential work of the UNIDO;“, Agreement between the Republic of Austria and the United Nations Industrial Development Organization Regarding the Headquarters of the United Nations Industrial Development Organization, BGBl. III — Ausgegeben am 18. Juni 1998 — Nr. 100

⁵²⁹ Agreement between the Republic of Austria and the United Nations Industrial Development Organization Regarding the Headquarters of the United Nations Industrial Development Organization, BGBl. III — Ausgegeben am 18. Juni 1998 — Nr. 100

⁵³⁰ Art 15., Section 38. “Exemption from national service obligations, provided that, with respect to Austrian citizens, such exemption shall be confined to officials whose names have, by reason of their duties, been placed upon a list compiled by the Director General and approved by the Government; provided further that should officials, other than those listed, who are Austrian citizens be called up for national service, the Government shall, upon request of the Director General, grant such temporary deferments in the call-up of such officials as may be necessary to avoid interruption of the essential work of the IAEA;”, Distr. International Atomic Energy Agency GENERAL INFCIRC/15 10 December 1959 Original: The Texts of the Agency’s Agreement with the Republic of Austria.

⁵³¹ Headquarters Agreement Between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization E101905 - CTS 1992 No. 7

⁵³² Art. 19 “Senior officials The President of the Council and the Secretary General of the Organization shall be accorded, in respect of themselves, and members of their families forming part of their households, the same privileges and immunities, subject to corresponding conditions and obligations, as are enjoyed by diplomatic agents in Canada. The Deputy Secretary General, the Assistant Secretaries General, and officers of equivalent rank shall be accorded, in respect of themselves, and members of their families forming part of their households, the same privileges and immunities, subject to corresponding conditions and obligations, as are enjoyed by diplomatic agents and their families in Canada. In addition, officials belonging to senior categories designated by the Secretary General and accepted by the Government of Canada shall be accorded in respect of themselves and members of their families forming part of their households the privileges and immunities, subject to corresponding conditions and obligations, as are granted to diplomatic agents”. Headquarters Agreement Between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization E101905 - CTS 1992 No. 7

националне службе. Споразум о седишту УН, ову врсту имунитета познаје само посредно кроз члан 15.⁵³⁴

4. Слобода комуникације

У овом одељку осврнућемо се на неке видове комуникације између међународних службеника и УН, како индиректне – путем телефонског, поштанског и друге видове размене информација и података, тако и кроз кретање. Конвенција о привилегијама и имунитетима УН потврђује да је слобода комуникације од круцијалног значаја за функционисање међународне организације. Како међународна организација нема своју територију, нити своје држављане, без могућности несметане комуникације између њених службеника - њено функционисање не би било могуће. Та комуникације има неколико видова, пре свега се огледа кроз могућности вербалне комуникације. Одреба члана 3. одсек 10. КИПУН прописује право на заштиту те комуникације, кроз давање права на коришћење шифре, слање и примање пошиљке путем курира, при чему ће и курир и пошиљка имати исте привилегије и имунитете као да су дипломатски.⁵³⁵

У овом члану се не истиче посебно која врста преписке изричито, односно каква комуникација потпада под ову заштиту. Ипак, не би требало бити дилеме да ову одредбу треба шире тумачити, дакле не ограничити само на курира и пртљаг, односно на преписку уобичајну у првој половини XX века. Намера креатора ове одредбе није била да забрани мешање држава у таксативно наведене видове комуникације, већ да пружи УН што ширу заштиту. У то време, најшири обим заштите од утицаја других држава пружа управо дипломатско право.

⁵³³ Art. 20, "Other officials Except insofar as in any particular case any privilege or immunity is waived by the Secretary General of the Organization, officials who are not covered by Article 19 shall: be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity; be immune, together with their spouses and members of their families forming part of their households, from immigration restrictions and aliens registration; be immune from national service obligations; be given, together with their spouses and members of their families forming part of their households, the same repatriation facilities in time of international crisis as diplomatic agents; be accorded the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to officials of comparable ranks forming part of diplomatic missions in Canada; have the right to import free of duty their furniture and effects, including motor vehicles but not including spirituous liquors, at the time of first taking up their post in Canada; be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by the Organization". Ibid.

⁵³⁴ Art. 15, Agreement Between the United Nations and the United States Regarding the Headquarters of the United Nations, Signed June 26, 1947, and Approved by the General Assembly October 31, 1947

⁵³⁵ Члан 3, одсек 10, КИПУН

Познат је случај из 2004. године, у коме је бивши члан кабинета британског премијера Тонија Блера тврдио да је британска обавештајна служба прислушкивала разговоре тадашњег Генералног секретара УН Кофија Анана и то за време периода који је непосредно претходио америчкој интервенцији у Ираку 2003. године.⁵³⁶ На ове оптужбе се надовезао и некадашњи главни инспектор за оружје УН у Ираку, Ричард Батлер (*Richard Butler*), који је истакао да је за време свог мандата био прислушкиван не само од стране Уједињеног Краљевства, већ и од стране служби САД, Русије и Француске, те да је када је желео да упути позив који није био прислушкиван, морао да напусти зграду УН.⁵³⁷ Иако није предвиђено самом конвенцијом, ово је јасно кршење права на слободу комуникације УН. Слобода да се пошаље и прима преписка представља стуб функционисања саме Организације. Не смемо заборавити да је међународна администрација настала управо из потребе да се комуникација одређених органа између заседања одржава.⁵³⁸ У спектар права које имају УН спадају и права курира и пртљага, идентична оним које поседују дипломатски курир и дипломатски пртљак.

Одредбе о дипломатском пртљагу налазе се у члану 27. Бечке конвенције о дипломатским односима.

4.1. Слобода кретања

Основне одредбе које гарантују слободу кретања службеника УН, садржане су у члановима КИПУН који регулишу пријављивање странаца, ограничење уселавња, а донекле и правила која се тичу репатријације. Наиме, када би се службеници УН приморали да испуњавају формалне захтеве у виду пријављивања приликом доласка, то би отворило могућност многим злоупотребама административног апарата државе код које се пријављују. Са друге стране, такво пријављивање не би имало ни смисао јер су све информације о службенку већ достављене односној држави од стране УН.

Слобода кретања службеника организација УН није изричито регулисана Уговором о седишту Организација УН и била је предмет контроверзи у пракси. Оно

⁵³⁶ Kirgis, L. Frederic, Alleged Monitoring of United Nations Telephone Calls, American society of international law, Insights, Volume 8, Issue 3, March 10, 2004, p.1.

⁵³⁷ Ibid.

⁵³⁸ Thomas G. Weiss, International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 58, No.2 (Spring,1982), p.289

што изгледа неспорно јесте обавеза државе седишта да се уздржи од различитог третмана или дискриминације службеника УН по основу држављанства, а у вези билатералних неспоразума у односима између државе седишта и државе из које међународни службеници долазе поводом слободе кретања дипломата.

Слобода кретања службеника УН у оквиру државе домаћина је ограничена на службена путовања. Током приватних путовања, службеници УН не поседују одговарајуће привилегије.⁵³⁹

Један он начина обезбеђивања слободе кретања је предвиђен чланом VII Конвенције о привилегијама и имунитетима кроз издавање такозваног *laissez – passer*

4.1.1. *Laissez-passer*

Документи којима се опскрбљују службеници УН како би своје обавезе обављали успешно и ефикасно, назива се *laissez-passer*. Правила везана за *laissez-passer* регулисана су одељцима 24-28 КИПУН. У њима се истиче да је *laissez-passer* признат као важећи путни документ, од стране органа државе чланице.⁵⁴⁰ Посебна правила су прописана када је за путовање лица из државе из које долази службеник са *laissez-passer* потребна виза. У тим случајевима је прописано да ће се одговарајућа процедура обавити што је брже могуће, а тим лицима ће бити стављене на располагање средства за брзо путовање.⁵⁴¹

Сходно духу КИПУН, и његовим ранијим одредбама, Генералном секретару, његовим помоћницима, начелницима и директорима који путују користећи *laissez-passer* Уједињених нације, додељени су исте олакшице као и дипломатским представницима.⁵⁴²

На самом почетку одељка 24, прописано је да је *Laissez – passer* намењен искључиво службеницима УН, у смислу члана V КИПУН.⁵⁴³

Ипак, постојао је један изузетак у пракси УН, када је *laissez passer*, који је као што смо видели резервисан само за службенике УН у ужем смислу, издат једном

⁵³⁹ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 210-211.

⁵⁴⁰ Одељак 24, КИПУН

⁵⁴¹ Одељак 25, КИПУН

⁵⁴² Одељак 27, КИПУН

⁵⁴³ Одељак 24, КИПУН.

експерту – дакле лицу које није службеник УН. Тај изузетак се догодио 1968. године и тада је ова врста путне исправе издата једном лицу ангажованом од стране међународне организације у својству Спољног ревизора. Видећемо касније, а није на одмет и сада поменути, да Спољни ревизори имају статус експерата. Спољни ревизор који је морао да посети просторије UNRWA био је држављанин Пакистана, а тада са пасошем Пакистана није било могуће ући у Израел, под чијом окупацијом су биле просторије које је Спољни ревизор требало да посети.⁵⁴⁴ Поводом овог случаја, Правни саветник је истакао следеће:

„Одлука о издавању *laissez-passer* је донета у веома посебним околностима овог случаја, и заснована је искључиво на договору са Владом Израела, од које је тражено да прихвати *laissez-passer*. Ово се не сматра прецедентом у погледу било ког случаја у коме сагласност Владе није изричита“.⁵⁴⁵

5. Изузеће од царина

Као што смо већ истакли у делу овог рада који се бави односом дипломатских привилегија и имунитета и привилегија и имунитета међународних службеника, међународни службеници имају ужи спектар имунитета од царина. Изузеће од плаћања царина има два вида – оно које се тиче саме организације и оно које се односи на службеника те међународне организације. Први вид, дакле разлог зашто се сама организација УН, у овом случају, али и било која друга, изузима од плаћања царинске таксе је у самој суштини природе међународне организације. Ако су државе оснивачи УН, није логично да остварују бенефите, поготово оне на чијој се територији налази седиште или неки други службени објекат организације. И други вид изузећа од плаћања царина, као и све остале привилегије и имунитети, деривира из имунитета саме организације. Што се тиче царина односно ослобођења од царина лично службеника УН, логика је иста као и код других привилегија и имунитета и налази се у равни са функционалним имунитетом.

⁵⁴⁴ CN.4/L.383 and Add.1-3 Relations between States and international organizations (second part of the topic). The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities: study prepared by the Secretariat Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1985 Document:- ,vol. II(1)/Add.1 Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc. p. 181.

⁵⁴⁵ United Nations, Juridical Yearbook 1973 (Sales No. E.75.V.I), p. 168., Ibid.

Одредба члана 2. одсек 7. тачка (ц) Конвенције о привилегијама и имунитетима УН, прокламује „Изузеће од царина и забрана и ограничења на увоз и извоз у погледу публикација“. ⁵⁴⁶

Као што можемо видети, функционална природа имунитета и овде је веома наглашена, кроз ограничавање ове привилегије на оне ствари неопходне за званичну употребу.

Што се тиче значење израза *publication*, поставља се питање шта се тачно подразумева под тим изразом. Ово је посебно значајно, пошто је у време доношења Конвенције о привилегијама и имунитетима УН значење тог термина било сигурно уже него неколико деценија касније, пре свега зато што неки видови публикација тада нису ни постојали. Поставило се питање да ли под публикацијама сматрати оне које су у време настанка КИПУН постојале, или проширити домет овог израза и на друга средства интеракције. У овом случају, примењено је широко тумачење, што ми сматрамо исправним, пре свега узимајући у обзир намеру писаца КИПУН. Њима свакако није био циљ да тај изузетак ограниче само на једну или више врста публикација, пошто би у том случају све врсте биле таксативно набројане. И коначно, јасно је да публикације представљају не само главно већ, могло би се рећи, и основно средство изражавања, односно комуникације унутар и између међународних организација. Самим тим, појам односно досег појма “*publication*” у коме га користе међународне организације, како у правним документима тако и у пракси, је значајно шири од оног значења у коме се уобичајено користи у унутрашњем праву и правним системима.⁵⁴⁷ Управо зато, публикација је била дефинисана тако да обухвата не само штампани материјал, већ такође и филмове, снимке, звучне записе радио програма и аудио снимке друге врсте, али и књиге, периодичне и друге штампане материјале објављене од стране међународне организације.⁵⁴⁸ Сматрамо да је овај став исправан, али да се на томе не треба зауставити. Од овог тумачења је прошло још неколико деценија, и појавиле су се још

⁵⁴⁶ КИПУН, члан 2, одсек 7.

⁵⁴⁷ 4/438 and Corr.1 (Consolidated) Fifth report on relations between States and international organizations (second part of the topic), by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1991 Document:- , vol. II(1) Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc. p. 100 para. 48.

⁵⁴⁸ Ibid : para 52.

неке врсте публикација. Јасно је да се у ери интернета све више користе електронске, док се друге врсте публикација мање користе, па самим тим и губе на практичном значају, али то не значи да правно регулисање њихове дистрибуције треба да изгуби на важности. Напротив, свака врста публикације, докле год служи својој основној сврси која је информативног карактера везаног за послове међународног службеника, мора бити обухваћена овим привилегијама.

Такође, у члану 3. одсеку 9. тачки (б) Конвенције о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција се прописује изузеће од царина и забрана и ограничења на увоз и извоз у погледу ствари за службену употребу. Подразумева се, међутим, да ствари које подлежу таквом режиму, неће бити продаване, осим под условима договореним да Владом те државе.⁵⁴⁹

Врло занимљива карактеристика ових привилегија јесте да су шире постављене код међународних организација, него код дипломатских мисија. Јер, ако погледамо члан 36. Бечке конвенције о дипломатским односима, у њему се каже да: „Према одредбама својих закона и правилника који могу бити донети, држава код које се акредитује одобрава увоз и ослобођење од царина, такса и других дажбина, сем трошкова ускладиштења, превоза и трошкова за сличне услуге: а) предмете намењене за службене потребе мисије; б) предмете намењене лицу за употребу дипломатског агента или чланова његове породице који чине део његовог домаћинства, укључујући и предмете намењене за његов смештај.”⁵⁵⁰

Слична је и одредба члана 50. Бечке конвенције о конзуларним односима у којој се истиче: „Према одредбама својих закона и правилника које може донети, држава пријема одобрава увоз и ослобађање од свих царина, такса и других сродних дажбина, осим трошкова ускладиштења, превоза и трошкова за сличне услуге за: а) предмете намењене за службене потребе конзулата; б) предмете намењене за личну употребу конзуларног функционера и чланова његове породице који живе у његовом домаћинству, укључујући и предмете намењене за његов смештај. Потрошни

⁵⁴⁹ КИПСА, члан 3, одсек 9.

⁵⁵⁰ Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, Article 36.

предмети не треба да прелазе колифине потребне за њихову непосредну употребу од стране заинтересованих“.⁵⁵¹

Дакле, док су у случају дипломатских службеника царинске привилегије постављене као правило, код дипломата оне су постављене као могућност. Иако ово на први поглед не делује логично, *ratio* је једноставан – док се код дипломатских мисија ове привилегије заснивају на принципу реципроцитета, код међународних организација таквог реципроцитета нема, пошто све државе заједно учествују у стварању, а кроз своје држављане као међународне службенике запослене у тој организацији и у раду организације, па самим тим разлог таквог ограничења не постоји. Зато је неопходно обезбедити највећу могућу заштиту организацији, пошто у случају изигравања прописа, међународна организација не може држави да узврати позивајући се на реципроцитет.

6. Приватно правни аспекти положаја службеника УН

Приватно правни аспекти детерминишу значајно правни положај службеника УН, јер имају јасан утицај на његову приватну сферу, која поред њега лично укључује и чланове његове породице. Зато ови елементи, иако нису присутни у КИПУН и другим општим конвенцијама које се баве правни положајем службеника УН, заслужују посебно место у нашој анализи.

6.1. Држављанство међународних службеника

Држављанство међународних службеника није ограничено актима, али ни природом саме функције. Ипак, постоји једно фактичко ограничење, које је у глобалним организацијама, попут УН изгубило практичну примену скоро у потпуности, али теоретски постоји – а то је правило да запослени у међународној организацији, морају бити држављани неке од држава чланица те организације. Ово правило не произилази из изричите одредбе неког документа, нити из дискриминације по основу држављанства, већ из потребе да се правни статус истих регулише на конзистентан начин. Ако међународни службеник не би био члан

⁵⁵¹ Vienna Convention on Consular Relations 1963, Article 50.

државе чланице организације, међународна организација у којој ради не би могла да га заштити од њеног утицаја, а и нејасан би био циљ обе стране за заснивање таквог радног односа. За разлику од дипломатских представника, који могу бити само чланови држава изасланика, правила за држављанство међународних службеника пре би се могла поредити са правилима везаним за конзуле.⁵⁵²

6.2. Националност деце међународних службеника

Проблем националности деце међународних службеника, теоријски је био разматран још за време Друштва народа, али је ипак експанзија овог проблема и повећана потреба за његовим решењем настала тек након Другог светског рата. Друштво народа је била организација глобалног карактера, као што смо већ приметили, али не и глобална. Седиште Друштва народа је било у Женеви. У исто време су и друге међународне организација са почетка XX века биле евроцентричне, а њихова седишта су била махом у европским градовима, попут Женеви, али и Париза, Рима (Међународни институт за пољопривреду) и Хага.⁵⁵³ У тим државама се држављанство стиче путем правила о држављанству родитеља (*ius sanguinis*), а не путем места рођења (*ius soli*). Следствено томе, деца која се роде на територији тих држава, неће самом чињеницом рођења добити држављанство те државе. Настанком Уједињених нација после Другог светског рата и околност да је њено седиште у Њујорку, симболично је означило почетак оснивања међународних организација са седиштима у државама ван Старог континента. Те државе, које негују англо-саксонску правну традицију, ослањају се на *ius soli* (САД, Велика Британија, Индија). Решење је пронађено у изузетцима, који су конституисани, управо како би уважили потребе нове реалности.

Државе у којима је на снази *ius sanguinis* и даље немају потребу ништа мењати, ситуација је прилично јасна. Остају питања шта радити у случајевима када је у примени принцип *ius soli*. Најелегантније решење јесте стварање изузетака. На тај начин се отклања потреба за мењањем комплетних система. Овим правилима се

⁵⁵² Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр 203.

⁵⁵³ Jenks, Wilfred, C., International Immunities, Oceana Publication, New York, 1961., p.132.

још једном потврђује статус службеника као „нове људске категорије“, на коју се увек не могу примењивати иста правила као на остале. Они због природе свога посла, и статуса наднационалности приликом вршења својих функција, морају и у очима правних система бити посматрани кроз ту призму. Слична је ситуација када је у питању домицил међународних службеника.

6.3. Домицил међународних службеника

Слично као у случају националности детета, другачији режими различитих држава довели су до потребе да се и на овај проблем обрати посебна пажња. Ако се води по принципима националности, проблема нема, међутим, он се јавља када се домицил води према пребивалишту лица. Тада се поставља питање да ли се сматра да је службенику пребивалиште у оној држави у којој је стациониран, рецимо 15 година.⁵⁵⁴

Ценкс је предлагао да се боравак у некој држави ради обављања посла, не треба узимати као промена домицила, изузев ако нема неког додатног доказа који показује намеру за промену домицила. Основа за овакво размишљање налази се у пракси енглеских судова, те мислимо да је то резонување прихватљиво.⁵⁵⁵

То је данас општеприхваћено становиште, које се видљиво исказује и у Протоколу о привилегијама и имунитетима ЕУ.⁵⁵⁶

Ипак, постоји једна посебна категорија домицила. Као што смо поменули у историјском делу овог рада, преводиоци на конференцијама са краја XIX и почетка XX века, представљају директне претече међународних службеника данас. Посебна правила тичу се такозваног „професионалног домицила“ која се примењују управо када су у питању преводиоци. Наиме, у споразуму између Међународног удружења конференцијских преводиоца⁵⁵⁷ и Уједињених нација, предвиђена је категорија професионалног домицила, који подразумева домицил преводиоца за време обављања посла – дакле док обавља дужност преводиоца на односној

⁵⁵⁴ Ibid.

⁵⁵⁵ Види Heath vs. Samson (1851) 14 Beav. 441; Attorney General v. Kent (1862) 1 H. 1 C. 12.

⁵⁵⁶ Члан 14 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ

⁵⁵⁷ The International Association of Conference Interpreters - АПС

конференцији.⁵⁵⁸ Слична правила постоје и у систему ЕУ.⁵⁵⁹ Овај домицил одређује само Међународно удружења конференцијских преводиоца за своје чланове, док преводилац који није члан тог удружења, сам доставља свој професионални домицил.⁵⁶⁰ Овај домицил је врло значајан за правни положај преводиоца, јер се на основу њега одређују правила којим се регулише професионално ангажовање односног преводиоца.⁵⁶¹ Правила о професионалном домицилу преводиоца су изузетак од правила, и односи се само на преводиоце који се ангажују на појединачним конференцијама и конгресима. Поред наведених преводиоца, такозваних *freelancer*-а, Уједињене нације ангажују и преводиоце на неодређено време, или на одређено, и они представљају интегрални део службеничког апарата УН.

6.4. Брачна заједница међународног службеника

Када је у питању закључење брака, приликом утврђивања формалних услова за склапање брака правило *lex loci celebrationis* је скоро универзално прихваћено. Проблеми у примени тог правила су стога врло ретки и више теоретски него стварни. Аутори као што су Вестлејк (Westlake)⁵⁶² и Дајси (Dicey)⁵⁶³ указују на неке проблеме везане за капацитет супружника за брак. Као и у нашем праву, капацитет за закључивање брака сваког супружника зависи, односно цени се на основу важећих националних прописа који уређују капацитет за склапање брака сваког од будућих супружника. Са друге стране, Чешајр (*Cheshire*) има другачији поглед на ово питање.⁵⁶⁴ Ми ћемо се осврнути на један актуелан проблем који је искристалисала пракса, а везано за брак службеника УН и за услове под којима такав брак престаје.

⁵⁵⁸ <http://aiic.net/page/6394/un-latest-version-of-the-agreement-2012-2017/lang/1> приступљено 07.08.2014.

⁵⁵⁹ http://europa.eu/interpretation/doc/conv_en_2008.pdf приступљено 07.08.2014.

⁵⁶⁰ Ibid.

⁵⁶¹ Ibid.

⁵⁶² A Treatise on Private International Law, 7th ed. By Norman Bentwich, 1925., p.57 u Jenks, Wilfred, C., International Immunities, Oceana Publication, New York, 1961. p. 134.

⁵⁶³ A Digest of the Law of England with reference to the Conflict of Laws, 5th edition by A. Berriedale Keith, 1932, p.732. u Jenks, Wilfred, C., International Immunities, Oceana Publication, New York, 1961. p. 134.

⁵⁶⁴ Private International Law, Cheshire, 5th edition, 1957, pp.305-320. U Jenks, Wilfred, C., International Immunities, Oceana Publication, New York, 1961. p. 134.

6.4.1. Закључење брака и његово признање

Заједнички пензиони фонд службеника Уједињених Нација (*United Nations Joint Staff Pension Fund*),⁵⁶⁵ представља фонд пензијског осигурања који је 1949. године основала Генерална скупштина Уједињених нација, како би се обезбедили услови за остваривање пензије међународним службеницима у случају смрти, неспособности за рад и др.⁵⁶⁶ UNJSPF је изузетно велики фонд, с обзиром да је према последњем великом истраживању, последњег дана 2010. године имао 121.138 активних учесника, чак 636.830 корисника, а укупна вредност му је била 41,4 милијарде долара.⁵⁶⁷ У члану 35. Статута UNJSPF, наведено је под којим условима и која средства овог фонда могу да се пренесу на супружника.

Дугогодишња пракса, пре свега Трибунала УН, развила се у још једном правцу. Наиме, поред наведених претпоставки за правну важност развода – да би УН признале развод и самим тим доделиле бенефиције за страну по том основу, неопходно је да буду обавештене о томе. Практика УНАТ није сиромашна у овим случајевима, а ми ћемо се осврнути на случај Тебејене против UNJSPF.⁵⁶⁸ Проблем, у овом нимало једноставном случају, везан је за околност да је за признавање брака, односно развода у оквиру УН, неопходно да организација у којој је носилац осигурања запослен сама достави податке фонду UNJSPF. То је врло споран моменат процедуре.⁵⁶⁹ Наиме, таква процедура може лако произвести ситуацију у којој прописана права буду у потпуности ускраћена, ненамерном грешком референта у писарници или нечијим малициозним нечињењем.

6.4.2. Остваривања права након развода

Остваривање права бивших супружника службеника УН актуелизовало се као проблем деведесетих година прошлог века. Проблем лежи у чињеници да се често дешавало да супружници, након развода, нису у могућности да евентуална новчана

⁵⁶⁵ У даљем тексту UNJSPF или Фонд

⁵⁶⁶ Види више на www.unjspf.org

⁵⁶⁷ Ibid.

⁵⁶⁸ United Nations Appeal Tribunal, *Tebeyene v. United Nations Pension Board*, case no 2010-021, 30th March 2010.

⁵⁶⁹ This Court agrees with *Tebeyene* that UNJSPF's reliance on its own rules to place the burden upon the employing organization to submit the proper information could obviously create anomalous results. *Tebeyene v. United Nations Pension Board*, case no 2010-021, 30th March 2010. Paragraph 39.

давања, попут алиментације, остваре. На путу им не стоји недостатак пресуде или њена правноснажност, већ имунитет којима су „огрнути” службеници, у овом случају организације УН, али и многих других међународних организација, попут ММФ-а, Светске банке, итд. Проблем произилази из чињенице да је UNJSPF, иако супсидијаран, орган Уједињених нација, и као такав ужива исте привилегије као и сама организација. Самим тим, Фонд не подлеже јурисдикцији држава, што само по себи значи да нема механизма да се пресуда било ког суда спроведе над имовином Фонда. Са тог разлога, и поред извршне пресуде националног суда, не само да не постоји аутоматизам по коме се обезбеђује њено извршење, него нема ни могућности да се приватном тужбом извршног повериоца покрене механизам извршења. Случајеви су постали толико уобичајени да је у Њујорку, граду у коме је због броја седишта међународних организација, а пре свих УН, овај проблем најакутнији, основан „*United Nations Family Rights Committee*“, који се колоквијално назива „Клуб остављених жена“.⁵⁷⁰ Овај проблем је увек био присутан, али је ескалирао повећањем броја развода у последњих неколико деценија.

Постоји само један формалан и правно ваљан начин да се ова ситуација реши. Чланом 45. Статута Фонда је прописано овлашћење Главног извршног службеника, (*Chief Executive Officer - CEO*) да помогне у извршењу пресуда националних судова. Он поседује то овлашћење, а можемо слободно рећи да то није само овлашћење већ и његова обавеза коју ако се узме у обзир акутност овог проблема, *CEO* не схвата довољно озбиљно. Неопходно је зато уложити додатан напор да се број ових ситуација драстично смањи, а на крају и искорени. Ово је такође врста злоупотребе имунитета међународних службеника, али не добија довољно простора, нити се довољно ради на његовом решењу, јер се његовом злоупотребом не угрожава интерес државе домаћина, већ приватног лица.

⁵⁷⁰ <http://www.nytimes.com/1998/11/19/nyregion/immunity-at-un-covers-divorce-ex-wives-find.html>, приступљено 13.08.2014.

Шести део

Правни положај Генералног секретара

Уједињених нација

1. Опште напомене

Генерални секретар УН има посебан статус у оквиру Организације УН. Он јесте међународни службеник, али његов положај је у свим аспектима толико различит од положаја осталих међународних службеника, да би се могао назвати статус међународног службеника *sui generis*.

Његов положај се разликује у односу на остале службенике у много аспеката, а први од њих је начин избора. Начин на који се бира Генерални секретар је јединствен у целокупном систему УН и једини у коме државе имају директан утицај.⁵⁷¹ И док је начин његовог избора изузетак од правила, правило је да он директно поставља службенике Секретаријата, али његов утицај на њих се ту не завршава. Управо је он тај од кога у многоме зависи статус осталих службеника УН и зато ћемо његову улогу детаљно анализирати. Генералног секретара УН бира Савет безбедности - „Поред привилегија и имунитета одређених у одсеку 18, Генералном секретару и свим његовим помоћницима, њиховим брачним друговима и малолетној деци, биће додељени привилегије и имунитети, олакшице који су додељени дипломатским представницима у складу са међународним правом“.⁵⁷²

Генерални секретар представља главног административног службеника УН који је одговоран за правилно функционисање административног апарата, који има и овлашћења у области одржавања међународног мира и безбедности.⁵⁷³ Он има најзначајнију улогу и када је у питању располагање имунитетом међународне организације, тачније службеника УН.⁵⁷⁴

2. Избор

Избор Генералног секретара, због значаја његове политичке функције, дакле спољног елемента, али и због улоге шефа административног апарата УН, значајно одступа од избора осталих службеника УН. На конференцији у Сан Франциску 1945.

⁵⁷¹ Индиректан имају кроз избор службеника путем представника у Генералној скупштини, прим.аут.

⁵⁷² Ibid. Section 19.

⁵⁷³ Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.

⁵⁷⁴ Munch, Wolfgang, Wrongdoing of International Civil Servants-Referral of Cases to National Authorities for Criminal Prosecution, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 10, 2006, p.82.

године, постојало је неколико предлога како да се врши избор Генералног секретара УН. У овом делу конференције, посебно су се истакле државе Јужне и Централне Америке, које су изнеле неколико предлога. Хондурас је предложио да Генералног секретара бира Скупштина без утицаја других органа, Уругвај је предложио да га бира Генерална скупштина између три кандидата које би предложио Савет безбедности, а Мексико је дао предлог о избору у Скупштини на предлог Савета безбедности. Овај предлог је касније и усвојен уз две допуне.

Прва је била у виду прихватања амандмана САД да Генералног секретара бира већина од седам чланова Савета безбедности, а други је био од круцијалног значаја. Он је означио да негативан глас сталне чланице Савета безбедности аутоматски значи и одбијање предложеног кандидата, дакле, могућност улагања вета. Такав систем је и усвојен и предвиђен чланом 97. Повеље УН, у коме се предвиђа да се Генерални секретар именује од стране Генералне скупштине а на основу препоруке Савета безбедности, те да ће он бити шеф администрације УН.⁵⁷⁵

2.1. Вето у избору Генералног секретара

Совјетски савез је бранио становиште да избор Генералног секретара не представља процедурално питање. У супротном, могућност вета не би постојала, јер он не постоји у процедуралним питањима. Када би се посматрао избор Генералног секретара као процедурално питање, онда негативан глас не би значио аутоматски блокирање избора већ само један негативан глас, па би била потребна чак три негативна гласа од пет. У Сан Франциску су се предлогу Совјетског Савеза и осталих великих сила успротивили Холандија, Канада, Белгија и Аустралија, због упитне независности коју би на тај начин поседовао Генерални секретар.⁵⁷⁶ Ипак, не можемо се сложити да је независност Генералног секретара значајно умањена увођењем вета у његов избор. Свакако да ће Генерални секретар трпети притисак највећих сила током свог мандата, али мислимо да се списак држава које највише утичу на њега, ипак може видети на једном другом списку – списку највећих финансијера УН. Управо је то она реалност коју увек морамо имати на уму

⁵⁷⁵ Члан 97, Повеље УН

⁵⁷⁶ UNCIO, Vol. 8, Doc. 471/II/1/17, наведено према Олга Шуковић, *op.cit.*, страна 40

приликом анализе УН. Званични подаци говоре да су САД 2013. године учествовале у финансирању УН са 22%, Јапан са 10,833%, Немачка са 7,141%, Француска са 5,593%, Велика Британија са 5,179%, Кина са 5,148%, Италија са 4,448%, Канада са 2,984%, Шпанија са 2,973, Бразил са 2,934%, Русија са 2,438%, Аустралија са 2,074%, Јужна Кореја са 1,994%, Мексико са 1,842%, а Холандија са 1,654%.⁵⁷⁷ Остале чланице учествују са укупно 20,765%.⁵⁷⁸

Ово је права слика утицаја у УН, уз неколико одступања. Немачка, Јапан и Италија, дају значајно више средстава, како у односу на третман у УН (Јапан и Немачка), тако и у односу на реалне могућности (Италија), а то представља последицу чињенице да су наведене три државе биле чланице сила Осовине и да је УН настао као последица победе над њима. Са друге стране, на овом списку налазе се државе које желе промену структуре УН, односно стално чланство у Савету безбедности Уједињених нација, као што су Бразил, Мексико, Јапан, Немачка, Мексико, Аустралија, а свој захтев поред гео-политичких аргумената, темеље и на наведеној финансијској конструкцији. Једина држава којој се амбиције не подударају са финансирањем Уједињених нација јесте Индија, која у финансирању учествује са 0,666%.⁵⁷⁹ Али, њени доприноси су увек били процентуално већи⁵⁸⁰ и свакако ће расти временом.

Након свега горе наведеног, очигледно је да постоје јасни разлози за многе специфичности које постоје у избору Генералног секретара УН. Посебно је занимљива историја избора генералних секретара који на најбољи начин осликавају однос других држава према УН у одређеном тренутку. Положај Генералног секретара је условљен многим околностима, од којих се многе тичу управо његовог избора, па ћемо посебну пажњу посветити овом проблему.

У литератури се некада приговара за велики недостатак непостојање одредбе у Повељи УН која би одредила шта радити у ситуацији када Савет безбедности и Генерална скупштина нису у стању да постигну сагласност у погледу лица које треба

⁵⁷⁷ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/238, приступљено 09.09.2013.

⁵⁷⁸ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/238, приступљено 09.09.2013.

⁵⁷⁹ Ibid.

⁵⁸⁰ <http://www.un.org/democracyfund/XFinancialContributionsPF.htm> приступљено 09.09.2013.

да буде именовано на овај положај.⁵⁸¹ Ипак, оваква ситуација је више теоријска могућност него реална, пошто негативни гласови чланица Генералне скупштине немају улогу вета, а ако се узме у обзир утицај које чланице Савета безбедности имају на остале, мање државе, ова могућност се своди тек на теоријски минимум (поготово након дезинтеграције земаља такозваног блока несврстаних). Иза овог коментара се, ипак, крије један други проблем: шта радити кад се чланице Савета безбедности не могу договорити око личности Генералног секретара. Ни за ову ситуацију нема решења у Повељи УН. У литератури неки аутори сматрају да је могућност вета приликом избора Генералног секретара сувишна. Па је тако, непуну деценију након настанка УН, Валат коментарисао да „[...] тако на пример списак укључује избор чланова три Савета, али не и именовање Генералног секретара. Не постоји дилема о важности његовог избора“.⁵⁸²

Иако се свакако слажемо да су одређене реформе неопходне у систему УН, елиминисање права вета у избору Генералног секретара, свакако није једна од тих ствари. Врло је очигледан разлог зашто је Повеља УН у овом погледу „недоречена“. Наиме, да би Генерални секретар Уједињених нација добио легитимитет, мора бити предложен од стране већине чланица Скупштине УН. Али, да би имао стварну моћ, тачније да његов рад не би био опструисан, па и потпуно онемогућен, морају све сталне чланице Савета безбедности бити за његово именовање, или барем не сме нека чланица бити изричито против. Када би се вето у његовом избору елиминисао, држава која би његов избор спречила приликом гласања, свакако се не би помирила са његовим избором након именовања. Посао Генералног секретара био би онемогућен, обављање његове функције паралисано од стране те државе, како из процедуралних тако и из мериторних разлога. Управо зато, неопходно је да се нађе лице које ће имати барем начелну сагласност и подршку. Вето у овом случају служи да се „натерају“ чланице Савета безбедности УН да пронађу решење прихватљиво за све, по цену и одлагања коначне одлуке, што сматрамо не само веома добрим и проницљивим решењем, већ и неопходним.

⁵⁸¹ Видети, Олга Шуковић, *op.cit.* str. 58.

⁵⁸² Vallat, F.A., “Voting in the General Assembly of the United Nations”, *British Year Book of International Law*, Vol. 31, p. 290

2.2. Мандат Генералног секретара

Ово питање на први поглед можда не делује да је од круцијалне важности, али оно је свакако од великог значаја. Наиме, дужина трајања мандата често одређује у и ком степену је могуће утицати на рад особе која се бира. Утицај се посебно повећава ако се примени систем кратког трајања мандата са могућношћу реизбора. Та могућност реизбора је управо најјаче оружје у рукама оних који бирају, а када се примени у комбинацији са кратким трајањем мандата, оно добија још већи значај. Могућност поновног избора утиче на то да лице које тежи реизбору, у току свог мандата, а поготово при крају истог, тежи да „одобровољи“ оне нације које могу утицати на његов положај. Када се још мандат сведе на две-три године, онда се већина истог претвара у додворавање. Зато и не чуди што су САД предложиле на конференцији у Сан Франциску да се Генерални секретар бира на период од три године са могућношћу реизбора. Совјетски Савез је отишао и корак даље, тражећи да се овај период скрати на две године.⁵⁸³ Оправдања да је краћим мандатом обезбеђено да Уједињене нације увек води способно лице, ипак не представља довољан аргумент, пошто би његова способност требало да се утврди пре именовања. Једина реална опасност од предугачког мандата која постоји у унутрашњим поретцима, а то је да се једно лице „сроди“ са својом функцијом, заправо не постоји у међународном правном систему, пошто је управо „поистовећивање“ са функцијом једна од особина које се траже од међународних службеника, а поготово од Генералног секретара. На трагу оштрог противљења, пре свих Холандије, ни на конференцији у Сан Франциску, као ни оној у Дамбартон Оуксу, није утврђено на који рок се бира Генерални секретар, па самим тим ни Повеља Уједињених нација не садржи ову одредбу. Ипак, на првом заседању Генералне скупштине Уједињених нација од орджаном 4. јануара 1946. године, Резолуцијом број 11, дужина трајања мандата је одређена на пет година.⁵⁸⁴ Што се тиче могућности реизбора, Повеља Уједињених нација ћути и о овом питању. Ипак, број реизбора је временом *de facto* ограничен на један, тако да Генерални секретар може најдуже остати на функцији 10 година, односно два узастопна мандата. Како

⁵⁸³ UNCIO, Vol.8, Doc. 471/II/1/17, str.318-319, 532-533, наведено према Олга Шуковић *op.cit.*

⁵⁸⁴ <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>, приступљено 09.09.2013.

на одредбу о дужини трајања мандата, тако и о броју реизбора, сигурно је утицала и одлука Савета безбедности која је донета пре именованја првог Генералног секретара УН, а то да ће „први Генерални секретар бити именован на период од 5 година, а да ће на крају тог избора бити могућ један реизбор“,⁵⁸⁵ као и да „о овом питању неће бити одређено ништа у самој Повељи, а да су Генерална скупштина и Савет безбедности слободни да модификују услове постављења будућих Генералних секретара у светлу искустава“.⁵⁸⁶

2.3. Равномерна географска заступљеност

Питање равномерне географске заступљености се веома озбиљно разматра када је у питању именованје службеника УН. Али, да ли се члан 101. Повеље УН: "*Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible*" односи и на Генералног секретара? Постоје аргументи и за једно и за друго виђење. Са једне стране, цео одељак XV у члановима 97-101. уређује питања која се односе на Секретаријат УН, чији је и Генерални секретар члан. У члану 97. Повеље постоји јасно раздвајања појмова "*staff*" и "*Secretary-General*", али сматрамо да није у тој мери "*clearly distinguished*" особља од Генералног секретара као што то виде неки аутори⁵⁸⁷, по којима се та дистинкција може протезати до члана 101. Ипак, дефинитивно не постоји ниједна одредба конститутивног карактера која стимулише равномерну географску распрострањеност када је у питању Генерални секретар УН.

Ово питање посебно је актуелизовано крајем 80-их година, када су афричке државе инсистирале да следећи Генерални секретар дође са тог континента и на крају у томе успеле.⁵⁸⁸ Да ли је тиме дошло до стварања неког, барем „меког права“ по коме се географска заступљеност односи на Генералног секретара? Неки аутори сматрају да се са сигурношћу није конституисало правно правило по том питању.⁵⁸⁹ Ми сматрамо да то није у потпуности тачно. Шаш (Szasz) је изнео неколико

⁵⁸⁵ Szasz, Paul C., Role of the U.N. Secretary-General: Some Legal Aspects, The New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 24, Issue 1 (Fall 1991), p. 162

⁵⁸⁶ Ibid.

⁵⁸⁷ Ibid.

⁵⁸⁸ Види више *ibid.* стр. 168-170.

⁵⁸⁹ Ibid.

аргумента зашто није дошло до стварања правног правила, ми ћемо се кратко осврнути на два:

1. Источна Европа није тражила свог Генералног секретара до 1991. године, али данас, на прагу избора новог Генералног секретара, скоро је извесно да ће бити из Источне Европе.

2. Одлука је била политички мотивисана. Овај аргумент апсолутно не негира правно правило, поготово не на сцени међународних односа, односно у међународном праву. Али, ако се вратимо на сам корен, примарно значење права, јасно је да овај аргумент против стварања правног правила у овом случају постаје, у ствари, аргумент који иде у прилог томе. Наиме, ако су све државе афричког континента сматрале да је неопходно да следећи Генерални секретар буде из Африке, а томе су се придружиле државе из целог света, а томе се није успротивила ниједна држава из Савета безбедности, зар то само по себи не представља право? И коначно, зар нису очигледни елементи правног обичаја код овог питања? Довољно је само ситуацију око избора Бутроса Галија просматрати кроз обрнуту и ми сматрамо, не мање тачну перспективу – све државе чланице су имале јасно одређење о неопходности да афрички представник дође на место Генералног секретара, и ако се толико потенцира да многе чланице нису желеле да уваже ту „ротацију“ чињеница да су се повиновале томе је управо доказ постојања субјективног елемента обичаја – *usus*-а. Ово је у случају *North Sea Continental Shelf* истакао и МСП.⁵⁹⁰

2.4. Привилегије и имунитети

Генерални секретар УН је најзначајнија фигура ове организације, али и много више од тога. Наиме, он као водећа личност највеће и најзначајније светске организације, има обавезу и тежак задатак да допринесе стварању и одржању мира у свету. За такав сизифовски посао неопходно му је било дати што више моћи и инструмената у руке. На унутрашњем плану, та моћ се огледа у апсолутно доминантном положају у оквиру организације УН. У односу са осталим државама, она се огледа, између осталог, у привилегијама и имунитетима. Генерални секретар,

⁵⁹⁰ International Court of Justice, *North Sea Continental Shelf Cases*, Judgment of 20 February 1969, para. 77

као и други највиши функционери међународних организација, ужива дипломатске привилегије и имунитете. Овде можемо видети остатак праксе из периода пре Првог светског рата. Тада су, као што смо могли видети, дипломатске привилегије и имунитети додељивани свим међународним службеницима. Ограничавање додељивања дипломатских привилегија и имунитета на највише службенике, тековина је Уједињених нација. Али, опет скрећемо пажњу на разлику у односу на привилегије и имунитете службеника Друштва народа – њима су додељене дипломатске привилегије и имунитети само у вршењу својих дужности.

2.4.1. Престиж

Овај основ за доделу привилегија и имунитета међународним службеницима, повезан је са претходним, али се пре свега односи на шефове организација. Генерални секретар, директор или било која друга водећа личност представљају у међународној организацији, а пре свега у њеном односу са другим организацијама и државама, саму организацију. Самим тим, привилегије и имунитете које има, морају бити на нивоу шефова држава, како би се принцип *parem in parem* барем донекле следио. На тај начин, шефови међународних организација, које свакако нису правни субјекти подједнаке важности и снаге као државе, стављају се барем процедурално и церемонијално у исти ранг са шефовима држава, како би се ојачала њихова способност да ефективно учествују у дипломатском процесу.⁵⁹¹

Престиж као основ за додељивање међународним службеницима, налазимо још на крају XIX века. Белгијски делегат Шевалије Дешам (*Chevalier Descamps*) је предложио на првој Хашкој конференцији 1899. године, да се дају дипломатски прерогативи члановима Хашког суда, за обављање службене дужности. Он је сматрао да је то неопходно како би се одала почаст самој позицији судије.⁵⁹² У свом излагању, он је такође истакао да је додељивање дипломатских прерогатива судијама

⁵⁹¹ Michaels, B, *International privileges and Immunities: a case of a Universal Statute*, Martinus Nijhoff Publishers, 1971., p. 159., Крећа, Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Београд, 2012., стр 206.

⁵⁹²Van Vollenhoven, C., "Diplomatic Prerogatives of Non-Diplomats", *The American Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 (Jul., 1925), p. 469

неопходно, како би „се истакла висока позиција чланова Суда и допринело повећању престижа који треба да их окружује”.⁵⁹³

Олга Шуковић поставља питање простирања имунитета и привилегија међународних службеника: да ли Генерални секретар треба да ужива имунитете само на територији државе чланице или и на територијама свих држава чланица, укључујући и његову матичну државу?⁵⁹⁴ Ипак, ово доживљавамо више као реторичко питање, пошто је Повеља УН у члану 105. врло јасна, а и имунитети ограниченог домета били би неупотребљиви, тачније лако изманипулисани.

”Одсек 19: „Поред привилегија и имунитета одређених у одсеку 18, Генералном секретару и свим његовим помоћницима, њиховим брачним друговима и малолетној деци, биће додељени привилегије и имунитети, олакшице који су додељени дипломатским представницима у складу са међународним правом“.

3. Надлежности Генералног секретара УН

Основна обавеза Генералног секретара је обезбеђивање нормалног функционисања административног апарата Организације УН. Ова улога је више пута помињана, и прокламована је у самој Повељи УН, у члану 97. Штавише, при настанку УН, у неким круговима се сматрало да је ова улога једина коју треба да има Генерални секретар.

У периоду Друштва народа, није постојао дуализам функција. Очигледно је да оснивачи Друштва народа нису желели да унапред инкорпорирају ни политичку ни административну концепцију функција Генералног секретара у Конвенцију.⁵⁹⁵ Због недостатка изричитих одредби у Конвенцији Друштва народа, али и због недостатка праксе сличне организације, остало је на самим Генералним секретарима, понајвише на првом, да развију ове функције. Да ли су творци Повеље намерно оставили ову празнину, или су планирали да је накнадно попуне, не можемо знати. У сваком

⁵⁹³ Ibid.

⁵⁹⁴ Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967. стр. 75.

⁵⁹⁵ Alexandrowicz, Charles Henry, *The Secretary-General of the United Nations*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 11, Issue 4 (1962), pp. 1110

случају, Сер Ерик Драмонд је, вођен енглеским административним системом из кога је дошао, примарну улогу дао административним функцијама, док се врло ретко прихватао политичких улога.⁵⁹⁶ Из свега наведеног, можемо рећи да је захваљујући Сер Ерику Драмонду, и у Конвенцији Уједињених нација изричито наведена само административна функција Генералног секретара. Корен дуалности административне и политичке функције Генералног секретара, неки аутори виде у једном предлогу САД, који никада није дошао пред УН. Тај предлог се састојао од идеје да Уједињене нације воде Председник УН и Генерални секретар.⁵⁹⁷ Први би био носилац политичких функција, а други би представљао шефа администрације. Ипак, овај предлог никада није дошао на дневни ред, САД су одустале од њега и пре разматрања на Конференцији у Сан Франциску, тако да су Генералном секретару поверене и административна и политичка функција – ова прва изричито, као што смо навели, у самој Повељи, а ова друга се искристалисала временом, кроз праксу, пре свега Дага Хамаршкјолда, а и осталих Генералних секретара УН. Ипак, иако је овај дуализам функција Генералног секретара очигледан, граница између тих функција није оштра. Напротив, чак и у административним аспектима, положај Генералног секретара има неизбежно и политичке елементе. Не може се очекивати од њега да остане индиферентан према било којој неразјашњеној политичкој тензији која представља претњу како Уједињеним нацијама, тако и њему лично.⁵⁹⁸

3.1. Административне функције Генералног секретара

Административна функција Генералног секретара је од круцијалног значаја за функционисање УН. Устројство администрације УН почива управо на улози Генералног секретара као шефа администрације. Он поставља и разрешава све остале међународне службенике. Као што смо већ видели, Повеља УН одређује имунитете међународних службеника функционално, дакле, предвиђа имунитет који постоји само у вршењу службених дужности. Али, шта спада под службеном

⁵⁹⁶ Ibid.

⁵⁹⁷ Taubenfeld, Howard J., Secretary General of the United Nations, The JAG Journal, Vol. 17, Issue 3 (April-May 1963), pp. 60

⁵⁹⁸ Ibid. p. 63.

дужности, као што смо видели у делу који се бави функционалним имунитетима, одређује управо Генерални секретар.

Генерални секретар представља главног административног службеника Уједињених нација. Ово је предвиђено како Повељом УН, у члану 97. у коме се он назива „*chief administrative officer*”,⁵⁹⁹ а тако означање је више пута помињано и у пресудама МСП⁶⁰⁰. Још једном ћемо скренути пажњу, да иако представља шефа администрације, и шефа Секретаријата УН, он није члан Секретаријата.

Однос Генералног секретара и Секретаријата УН је од посебног значаја. Овај однос одликује пре свега суштинска неравноправност и потпуна надређеност коју у односу на свој административни апарат поседује Генерални секретар.

Док Повеља представља закон и за Генералног секретара и за Секретаријат, Правилник особља доноси сам Генерални секретар, и може једнострано да мења одредбе Правилника,⁶⁰¹ али се његова важност простире на цео Секретаријат. Овај необични однос последица је чињенице да Генерални секретар јесте члан Секретаријата, али не и службеник истог,⁶⁰² па самим тим није везан одредбама Правилника. Када се свему овоме дода и чињеница да Генерални секретар одлучује непосредно и искључиво о напредовању чланова Секретаријата УН и оцењује њихов рад, јасно је да одредба коју је Повеља УН дала да је Генерални секретар „главни административни службеник“ можда и преблага. Ипак, Генералном секретару су дата још два овлашћена која се директно тичу привилегија и имунитета службеника Секретаријата УН– он одлучује о укидању имунитета и о одређивања круга лица заштићених тим имунитетима.

⁵⁹⁹ UN Charter, article 97.

⁶⁰⁰ International Court of Justice, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion of 29 April 1999, para. 61.

⁶⁰¹ Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.стр. 163

⁶⁰² Види опширније део 2, тачка 1.1.1. овог рада.

3.2. Надлежност у одређивању одређивању имунитета међународних службеника

Улога Генералног секретара када су у питању привилегије и имунитети међународних службеника је двојака. Са једне стране, њему је дата могућност, али и обавеза да у одређеним ситуацијама укине привилегије и имунитете међународним службеницима, а са друге стране, има пресудну улогу у одређивању које су радње од стране службеника учињене у службеном својству.

Што се тиче укидања имунитета међународних службеника веома је важно истаћи да је ово право колико и обавеза Генералног секретара. То истиче и КИПУН:

„Привилегије и имунитети дати су функционерима једино у интересу Уједињених нација, а не ради њихове личне користи. Генерални секретар моћи ће и мораће да лиши имунитета функционера у свим случајевима када би, по његовом мишљењу, тај имунитет спречавао да правда буде задовољена, уколико то не би шкодило интересима Организације. У погледу Генералног секретара, Савет безбедности је надлежан да га лиши имунитета“.⁶⁰³

Веома је важно да Генерални секретар препозна када су привилегије и имунитети које су дати међународним службеницима, односно којима их међународна организација штити, изгубили своју сврху. Погрешно би било помислити да Генерални секретар честим укидањем ових привилегија и имунитета, слаби положај службеника УН. Напротив, он не би смео да води такве рачунице. Јер, он треба да посматра ширу слику, у којој сваки пут када избегне да укине имунитет службенику који то заслужује, доводи у опасност и угрожава правни положај свих оних службеника који свој нимало лак посао обављају поштено и са поштовањем закона од којих су заштићени. Генерални секретар представља конкретизацију УН у лику једног човека, и он треба управо тако да се понаша. Не на основу неких личних симпатија или обзира, већ да се стави на место организације, те апстрактне творевине, и да делује у њеном најбољем интересу и са циљем њеног дугорочног добробита. А дугорочна добробит сваке организације, а посебно УН, јесте јачање

⁶⁰³ КИПУН, члан V, section 20.

положаја њених службеника, а отупљивање оштрице привилегија и имунитета који су им дати, кроз избегавање санкционисања истих, никако не доприноси остварењу тог циља.

Други аспект улоге Генералног секретара у одређивању имунитета међународних службеника јесте одређивање шта све потпада под термин „у службеном својству“.

Већ смо размотрили да је недовољно одређено које су привилегије и имунитети неопходни за вршење службене дужности, али овде се поставља питање како се одређује, или и ко одређује које су радње извршене у службеној дужности, односно како разграничити приватне од службених аката службеника УН.

Одговор на ово питање, дато је у саветодавном мишљењу МСП у случају *Dato' Param Cumaraswamy* (у даљем тексту Дато).⁶⁰⁴

Дато Парам Кумарасвами (*Dato' Param Cumaraswamy*) је малезијски правник који је 1994. године постављен од стране Комисије за људска права за специјалног извештача о независности судија и адвоката. Његов задатак био је, између осталог, да испита оптужбе о нападима на судије, адвокате и званичнике суда. Кумарсвами је доставио четири извештаја. Као последица чланка који је објављен на основу интервјуа који је Кумарсвами дао часопису *International Commercial Litigation* у новембру 1995. године, две компаније су покренуле поступак против Кумарсвамија, тражећи одштету од 12 милиона америчких долара зато што им је тај интервју, како су навели - „донео јавни скандал, одбојност и незадовољство“.⁶⁰⁵ Питање које се поставило је, да ли је Кумарасвами интервју дао у званичном капацитету или као приватно лице.

„ Одлука да ли је службеник Организације деловао у оквиру извршења своје мисије, зависи од чињеница сваког појединачног случаја. У овом случају, Генерални секретар, или Правни саветник Уједињених нација у његово име, је у бројним приликама обавестио Владу Малезије о свом виђењу да је господин Кумарасвами

⁶⁰⁴ I.C.J., Advisory Opinion. Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, of 29. April, 2009

⁶⁰⁵ "brought them into public scandal, odium and contempt" Ibid, para 5., p. 67

говорио у тексту цитираном у чланку у *International Commercial Litigation* у својству Специјалног извештача Комисије, и да следствено томе ужива имунитет од „било ког“ судског процеса“. ⁶⁰⁶

Ову улогу суд је потврдио и додатно разрадио на још неколико места у самој пресуди ⁶⁰⁷. Наведени случај је од великог значаја и за државе чланице, јер онима које у односима са међународним службеницима поступају у доброј вери, може послужити као важан путоказ како да се понашају у сличним ситуацијама. ⁶⁰⁸

Улога Генералног секретара у разлучивању службеника од приватних аката је од круцијалног значаја за правни положај службеника УН. Њему се овом улогом даје велика одговорност и велики терет пада на њега. Јер, он мора да препозна праву линију која разграничава службене од приватних аката службеника. У супротном, ако дозволи себи да по инерцији све акте које службеник учини подводи под службени штит, тај штит који је од суштинског значаја за правни положај међународних службеника и самим тим за функционисање међународне организације, временом ће ослабити, док коначно не буде само мртво слово на папиру.

3.3. Политичке функције генералног секретара

Идеја о политичкој функцији Генералног секретара била је веома изражена у нацрту *State Department-a*, који је израдио Нацрт 14. јула 1943. године, у коме се осећа тежња да се Генералном секретару да далеко већа политичка улога него што је био случај у Друштву народа. ⁶⁰⁹ И док је административна улога била предвиђена у идејама а касније и у документима како Друштва народа, тако и Уједињених нација, политичке функције или нису биле ни предвиђене, или су имале секундарну улогу, и као што смо показали у уводном делу овог одељка али се кроз праксу Сер Ерика Драмонда, та улога се пренела и на Повељу Уједињених нација. Наиме, на конференцији у Дамбартон Оуксу, било је предлога, попут оног Холандије, да

⁶⁰⁶ Ibid, para 52

⁶⁰⁷ Ibid, para 60, p. 87

⁶⁰⁸ Ibid, para 61, p. 87.

⁶⁰⁹ Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.стр. 32.

Секретаријат у целини, па самим тим и Генерални секретар на његовом челу, не би требало да имају никакву политичку функцију, већ само административну.⁶¹⁰ Јачање политичке функције Генералног секретара Уједињених нација, последица је пре свега праксе Генералних секретара, понајвише Дага Хамаршкјолда, који је прилично штуре и некада недоречене одредбе о улози Генералног секретара, искористио како би проширио и ојачао политичке функције Генералног секретара. Као једна од последица тих процеса, започетих праксом Дага Хамаршкјолда а настављених радом његових наследника, Генерални секретари УН све више преузимају политичке улоге, али често у том процесу, занемарују своју административну функцију.

Формални извори политичке функције Генералног секретара налазе се имплицитно у члану 98 Повеље Уједињених нација, који гласи: „Генерални секретар поступа у том својству на свим седницама Генералне скупштине, Савета безбедности, Економског и социјалног савета и Старатељског савета, а врши и све друге функције које му повере ови органи. Генерални секретар подноси Генералној скупштини годишњи извештај о раду Организације “,⁶¹¹ а експлицитно у члану 99 Повеље УН – „Генерални секретар може скренути пажњу Савету безбедности на свако питање које по његовом мишљењу може да угрози очување међународног мира и безбедности“.⁶¹² Што се ове одредбе тиче, она је врло лако могла бити и много шире постављена. Наиме, Уругвај је предложио на конференцији у Дамбартон Оуксу да генерални секретар има право да скрене пажњу на свако питање које представља повреду или кршење принципа из Повеље. Ипак, овај предлог је одбијен, и то са 16 гласова против и чак 13 за, па зато неки наши аутори, попут Олге Шуковић, у овом гласању виде велику жељу да се Генералном секретару дају значајна политичка овлашћења.⁶¹³ Ипак, овај резултат се може посматрати и из другог угла, па рећи да ни у периоду највећег полета и најалтуристичкијег погледа на свет, при самом крају великог сукоба, није било довољно јаке жеље да се једној „ван-државној“ личности дају значајне политичке функције. Управо зато, све док Генерални секретари нису сами преузели проширење својих функција њиховим

⁶¹⁰ Ibid. стр. 44.

⁶¹¹ Charter of the United Nations, San Francisco, 1945. Art.98

⁶¹² Charter of the United Nations, San Francisco, 1945. Art. 99

⁶¹³ UNCIO, Vol. 7, p. 393., Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.стр. 44.

широким тумачење, политичке функције су остале врло ограничене. Члан 99 је у теорији био повод за различита тумачења и оштре дебате у погледу домета овог члана. Једни су сматрали да овај члан овлашћења овог члана своде на право иницијативе, као што су Фишер и Ервен.⁶¹⁴ Друга група у овом члану види онај обим овлашћења, који зависи од самог Генералног секретара

Трећи извор политичких функција генералног секретара, налази се у самој улози повереној Генералном секретару као једном од шест основних органа Уједињених нација, посвећених остваривању циљева и задатака организације.⁶¹⁵ Ипак, ови извори се тичу пре свега пасивне улоге генералног секретара. Његова активна, иницијаторска улога не налази се у формалним изворима, већ је производ праксе. Ову праксу проширивања овлашћења је подстакао својим деловање Даг Хамаршкјолд, а наставили су је и други, каснији Генерални секретари.⁶¹⁶

Једна од најзначајнијих политичких функција Генералног секретара јесте управо она, коју смо помињали још у историјском делу овог рада – а то је улога миротворца. Правно-формални основ ове његове функције, налази се у већ поменутом члану 99 Повеље УН.⁶¹⁷ Ипак, у питању је пасиван, предлагачки основ, у коме Генерални секретар може само да донесе предлог и укаже на угрожавања мира и безбедности, али нема активну улогу у њиховом решавању. Основ за активну политичку функцију Генералног секретара, налази се у претходном члану, члану 98 у коме се делегира његова политичка улога у делу у коме се истиче „[...] а врши и све друге функције које му повере ови органи“.⁶¹⁸

Једна од предности, коју има Генерални секретар у извршавању медијаторских и других миротворних задатака, у односу на пленарне органе УН, јесте управо његова инокосност. Као појединац, са административним апаратом њему подрђеним, он

⁶¹⁴ Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.стр. 65.

⁶¹⁵ Kryszewski, Roman, Secretary-General's Political Role of Peacemaker, *The Military Law and Law of War Review*, Vol. 23, Issues 1-4 (1984), pp. 327

⁶¹⁶ Више о томе видети у Васић, Душан, „Улога и надлежност Генералног секретара УН у решавању међународних криза : упоредна анализа нормативних оквира и политичке праксе од 1945. до 2009“.*Страни правни живот*, 2010, 59-83.

⁶¹⁷ Повеља УН, члан 99

⁶¹⁸ Повеља УН, члан 98

много ефикасније може да изврши конкретне задатке од евентуалних супституата у виду разних савета, или главних органа УН.⁶¹⁹

3.3.1. Функција депозитара

Први примери установе депозитара код међународних уговора, обично се налазе на почетку XIX века.⁶²⁰ Међутим, раније, пре настанка Друштва народа, углавном су државе били депозитари, и та улога конкретне државе била је прописана у самом уговору- Настанком прво Друштва народа па и Уједињених нација, Генерални секретар све више преузима улогу депозитара. У члану 77 Бечке конвенције о уговорном праву, предвиђа се неколико функција депозитара, које се односе наравно и на Генералног секретара, када врши улогу депозитара, мада се у самој Бечкој конвенцији не прописује нигде да Генерални секретар мора ту улогу имати.⁶²¹ Иако ове одредбе нису императивне природе,⁶²² њихов значај је несумњив, како са историјског, тако и са практичног становишта, иако се у пракси Генералног секретара неретко одступа од наведених одредби Бечке конвенције.⁶²³

Генерални секретар има улогу депозитара у уговорима у којима је једна од страна потписница УН или у другим случајевима у којима је изричито наведен као депозитар⁶²⁴. Он није обавезан да прихвати ову улогу, али ће то најчешће учинити. Могуће је да постоји више депозитара, као што је то био случај са Конвенцијом о непролиферацији нуклеарног оружја⁶²⁵ али Генерални секретар се до 01.01.2015. појавио само једном у тој улози и то када је у питању КИПСА.⁶²⁶ Што се тиче трансфера улоге депозитара, и она је могућа и дешавала се у пракси.⁶²⁷

⁶¹⁹ Krys, Roman, "Secretary-General's Political Role of Peacemaker", *The Military Law and Law of War Review*, Vol. 23, Issues 1-4 (1984), p. 333

⁶²⁰ Милисављевић, Бојан, „Депозитар код вишестраних уговора“, *Правни живот* бр 12/2012, стр. 306.

⁶²¹ Vienna Convention on the law of treaties (with annex). Concluded at Vienna on 23 May 1969

⁶²² Милисављевић, Бојан, „Депозитар код вишестраних уговора“, *Правни живот* бр 12/2012, стр. 306.

⁶²³ Summary of practice of the Secretary General as Depositary of the Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1, p. 3

⁶²⁴ Han, Henry H., "U.N. Secretary-General's Treaty Depositary Function: Legal Implications", *The Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 14, Issue 3 (1988), p. 550

⁶²⁵ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT, 1968.

⁶²⁶ КИПСА, одсек 42.

⁶²⁷ Summary of practice of the Secretary General as Depositary of the Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1, p. 5

Улога депозитара је предвиђена чланом 102. Повеље УН. На конференцији у Дамбартон Оуксу, Мексико је предложио а Филипини подржали предлог, да се у функције секретаријата унесе и регистровање споразума које закључе државе чланице.⁶²⁸ Ипак, након доношења члана 102, овај предлог је постао излишан.⁶²⁹

Депонованем уговора се обезбеђује јавност у оквирима међународне заједнице и уноси правна сигурност у поредак међународног права.⁶³⁰ Иако је депоновање потписа и уговора једна од најзначајнијих обавеза Генералног секретара, његова функција као депозитара, икључује и неколико других обавеза и пре самог процеса депоновања. Искристалисале су се три „претходне фазе“, дакле оне које претходе самом чину депоновања, али у којима Генерални секретар врши функцију депозитара. Те три фазе су: Процес позивања на сачињавање уговора, Потврђивање акредитива неопходних за стварање уговор, Припрема аутентичног текста.⁶³¹ Поред наведених, према Бечкој конвенцији Генерални секретар има бројне обавезе.

Потврђивање акредитива неопходних за стварање уговора. Ова улога је веома значајна, а посебно је добила на значаја одредбом Бечке конвенције о уговорном праву, члана 7, према коме представници држава имају пуну моћ закључивања.⁶³² Самим тим, легитимисање лица као представника државе у пуном смислу, дакле који на односној конференцији има пуну моћ закључивања уговора, преузимања обавеза, добило је на значају.

Припрема аутентичног текста.⁶³³ Припрема аутентичног текста, једна је од основних функција Генералног секретара као депозитара. Он аутентични текст припрема на основу текста у завршном акту одређене конференције.

⁶²⁸ Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.стр. 44.

⁶²⁹ Ibid.

⁶³⁰ Милисављевић, Бојан, „Депозитар код вишестраних уговора“, Правни живот бр 12/2012, стр.304

⁶³¹ Han, Henry H., "U.N. Secretary-General's Treaty Depository Function: Legal Implications", *The Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 14, Issue 3 (1988), p. 551.

⁶³² Ibid. 555.

⁶³³ Han, Henry H., "U.N. Secretary-General's Treaty Depository Function: Legal Implications", *The Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 14, Issue 3 (1988), p. 551.

Још једна у низу функција јесте обезбеђивање чувања оригиналног текста уговора и пуномоћја. Ово је функција која се најдиректније повезује са улогом Генералног секретара као депозитара, јер управо то депозит и представља.

Друга је издавање оверених копија оригиналног текста и свих осталих текстова уговора на осталим језицима који се на основу уговора могу захтевати и доставити их чланицама уговора и државама које могу то постати.⁶³⁴ Оверене копије представљају посебан проблем у ретким случајевима, када оригинални текст још није настао. Такав је случај управо са две конвенције које имају највећи значај за правни положај службеника Уједињених нација и међународних службеника уопште – КИПУН и КИПСА. У тој ситуацији, Генерални секретар је користио текст који је коришћен у самој Резолуцији.⁶³⁵

Трећа улога састоји се у примању свих потписа уговора, примање и чување свих инструмената, саопштења и достава у вези са уговором као и испитивања да ли су потпис, инструмент, саопштења или достава у вези са уговором у прописаном облику и у датом случају на то скренули пажњу држави у питању. Што се тиче инструмената који служе за депоновање, код њих у пракси не постоји једнообразност. Они варирају у називу, облику па и у степену формалности. Генерални секретар има обавезу да утврди да ли су документи ваљани, па варијације у форми, називу и формалности неће представљати услов за неприхватање инструмената. Некада, споразуми одређују спектар деловања инструмената, а такав је случај са КИПСА.⁶³⁶

Генерални секретар има и две функције у обавештавању - прва јесте да обавести чланице уговора и државе које могу то постати о актима, саопштењима и доставама у вези са уговором а друга је обавестити државе које могу постати чланице уговора о датуму када је примљен или депонован број потписа или ратификационих инструмената, инструмената о прихватању, одобрењу и приступању, који је потребан за ступање на снагу уговора;

⁶³⁴ Бечка конвенција о праву уговора, члан 77, став а

⁶³⁵ Summary of practice of the Secretary General as Depositary of the Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1, p. 19

⁶³⁶ КИПСА, одсек 43.

Једна од функција депозитара јесте и исправљање и кориговање очигледних техничких омашки.⁶³⁷ Кроз праксу су се искристалисале три врсте грешака које се могу тако квалификовати:

- Очигледна грешка у куцању, штампању, спеловању, означавању, итд.;
- Несагласност аутентичног текста са званичним записима са конференције на којој је усвојен Споразум;
- Недостатак сагласности између различитих текстова који чине оригинални текст Споразума;

У случају да се наведене грешке појаве, Генерални секретар на сопствену иницијативу покреће поступак исправљања грешака, тако што о тим грешкама обавештава не само државе потписнице Споразума, већ све државе које су учествовале у конференцији на којој је донет Споразум. Државама се оставља рок у коме могу да доставе одговоре поводом тих грешака, а рок одређује Генерални секретар. Због дугог трајања процедуре, релативно честих грешака, омогућена је и поједностављена процедура⁶³⁸. Генерални секретар ће када се те грешке појаве у овереним копијама, послати циркуларно обавештење о изменама, али у овом случају, за разлику од случаја оригиналног текста, није потребна претходна сагласност држава, јер се не дира у оригинални текст.⁶³⁹

Поред наведених функција, Генералном секретару се често додељују функције које нису у опису његове функције депозитара, или су функције које нису административне већ граничне природе.⁶⁴⁰

Значај и осетљивост улоге Генералног секретара у обављању функције депозитара, огледа се приликом аката којим се изражава воља за ступање у уговорни однос. Генерални секретар је дужан да води рачуна о свим аспектима тог уговорног односа, као што је испуњеност услова за ступање на снагу, провера постојања и

⁶³⁷ Милицављевић, Бојан, „Депозитар код вишестраних уговора“, Правни живот бр 12/2012, стр. 308.

⁶³⁸ Summary of practice of the Secretary General as Depositary of the Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1, p. 16

⁶³⁹ Summary of practice of the Secretary General as Depositary of the Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1, p. 20.

⁶⁴⁰ Ibid. стр. 310 I 312.

испуњености формалних елемената аката о обавезивању, и друге.⁶⁴¹ Генерални секретар има улогу и у случају повлачења инструмената о прихватању од стране државе. Ово посебно важи, када се узме у обзир члан 24. Бечке конвенције у уговорном праву. У ставу два се наводи да „[...] уговор ступа на снагу чим све државе које су учествовале у преговорима буду дале пристанак да буду везане уговором“.⁶⁴²

4. Личност Генералног секретара

Питање личности Генералног секретара, као што смо већ истакли, има много веће последице на рад Уједињених нација него личност било које друге међународне организације. Генерални секретари УН су активно учествовали у креирању правила, усмеравали политику УН и на много других начина обликовали саму Организацију УН, али и односе и изглед на међународној сцени. У глави 1 овог дела, показали смо структуру финансирања УН. И док алтруистички пориви можда постоје у неким актима држава, ни на који начин не преовлађују њиховим актима. Државе, вођене стигмом суверенитета, особином која их све карактерише, све ће урадити да сачувају своју независност са једне стране, а повећају утицај на међународној сцени са друге. Наравно, тај утицај се протеже и на Генералног секретара, као једног од најважнијих личности УН, и свакако најутицајнијег међународног службеника. Штавише, акције Генералног секретара се перципирају као акције непристрасног службеника мира, па су самим тим и идеалне за пласирање сопствене политике без призвуча пристрасности. Ми сматрамо да није могуће овај утицај умањити, а свакако не формалним путем. Без формалног утицаја на УН и следствено Генералног секретара, државе би изгубиле жељу за финансирањем и УН би се као концепција убрзо урушиле. Али, није ни реално очекивати да Генерални секретар, који у својој функцији баштини толико обавеза и права, може да ради без икаквих утицаја. Управо због свега наведеног, избор особе која ће преузети функцију Генералног секретара је од велике важности. У питању мора бити особа која је пре свега у стању да се одупре тим утицајима а затим и да службеницима Уједињених нација омогући несметан рад.

⁶⁴¹ Милисављевић, Бојан, „Депозитар код вишестраних уговора“, Правни живот бр 12/2012, стр. 308.

⁶⁴² Бечка конвенција о праву уговора, члан 24, став 2

Значај личности Генералног секретара УН се огледа, не у чињеници да је та функција изузетно моћна и значајна, већ управо од тога да ће снага Генералног секретара и његов утицај зависити у многоме од њега самог – од тога колико је јака личност, колико је спреман да се уквати у коштац са проблемима и препрекама унутар УН, а касније и са свим изазовима које стоје пред УН и њим као отелотворењем те организације. Ово је посебно било очигледно у првим годинама УН, када су постојали Генерални секретари који су се кретали у оквиру штурих правила о улози Генералног секретара, а други су та правила широко тумачили и узимали моћ и одговорност у своје руке, реформисали и унапређивали целокупан систем УН, али и директно доприносили главној улози УН – светском миру. Наравно, тај маневарски простор данас је много мањи јер су правила о улози Генералног секретара значајно детаљнија и прецизно одређена, али постоје многи други начини на које он може да своју улогу повећа и активно учествује у стварању онаког света какав је у Повељи УН замишљен, а за то постоје исти они услови који су постојали и пре пола века – жеља за тим и способност да се то учини.

Једно од првих питања које се поставило јесте: да ли Генерални секретар треба да буде по професији политичар или чиновник. Ми не сматрамо да овај услов може да има дефинитиван утицај, нити да коначно одреди самог Генералног секретара, али начелно, Генерални секретар не би требало да буде политичар. За то постоји неколико разлога, који се пре свега тичу саме природе политике.

Питање да ли Генерални секретар треба да буде држављанин држава чланица Савета безбедности или не, била је једна од првих дилема. Оба решења имала су своје предности и мане. Са једне стране, држављанин државе чланице СБ имао би велики утицај, и моћну подршку, поготово пошто би морао бити прихваћен од свих чланица СБ а већ би припадао једној. Ипак, сумње у његову непристрасност су велике, у доба хладног рата тешко би се нашло лице из тих држава које би одговарало свима, а проблем представља и чињеница да личност из великих држава не би могла на прави начин да штити потребе „малих“ држава, што је и један од важних задатака УН а поготово Генералног секретара. Између два рата, било је уобичајно да генерални секретар Друштва народа буде или Британац или

Француз.⁶⁴³ И на конференцији у Сан Франциску, неке идеје су биле пласиране са циљем да се омогући ротирање држављана чланица СБ на овој функцији (предлог Совјетског Савеза о мандату на две године који би омогућио да се у року од једне деценије ротирају на тој позицији држављани свих држава сталних чланица СБ).⁶⁴⁴ Предности избора држављанина неке државе која није чланица СБ су многе, пре свега лакше би се нашао консензус о његовом избору, имао би на уму потребе свих чланица УН а пре свих оних којима је заштита Генералног секретара највише и потребна.

4.1. Даг Хамаршкјолд (Dag Hammarskjöld)

Од оснивања УН, 1945 године, функцију Генералног секретара вршило је девет личности. Неки од њих су били изабрани редовним путем, неки ванредним, неки су били постављени само до избора новог. То су били: Гладвин Џеб (*Gladwyn Jebb*), Тригве Ли (*Trygve Lie*), Даг Хамаршкјолд (*Dag Hammarskjöld*), У Тант (*U Thant*), Курт Валдхајм (*Kurt Waldheim*), Хавијер Перез де Куељар (*Javier Pérez de Cuéllar*), Бутрос Бутрос-Гали (*Boutros Boutros-Ghali*), Кофи Анан (*Kofi Annan*) и Бан Ки-мун (*Ban Ki-moon*). Ипак, трећи по реду Генерални секретар, Даг Хамаршкјолд је оставио толико значајан траг на положај будућих Генералних секретара, етику међународних службеника и положај међународних службеника уопште, да ћемо посветити простора анализи његовог лика и дела, који представљају *par excellence* Генералног секретара.

Он је био на позицији Генералног секретара од 1953. године, све до трагичне смрти у авионској несрећи 1961. године. Без уласка у детаље ове несреће, који нису битни за нашу тему, можемо само рећи да су постојале и данас постоје многе спекулације да то уопште није била несрећа већ убиство.⁶⁴⁵ За Дага Хамаршкјолда се

⁶⁴³ Шуковић Олга Шуковић, Олга, Положај и улога генералног секретара Уједињених Нација, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967. стр. 152.

⁶⁴⁴ Ibid.

⁶⁴⁵ Hollington, Kris (August 2008). *Wolves, Jackals and Foxes*. Thomas Dunne Books. ISBN 978-0-312-37899-8., као и Arthur Gavshon (1962). *The Mysterious Death of Dag Hammarskjöld*. New York: Walker and Company. p. 58., <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1087787.ece>, приступљено 14.08.2013. <http://www.theguardian.com/world/2011/aug/17/dag-hammarskjold-crash-goran-bjorkdahl> <http://www.theguardian.com/world/2011/aug/17/dag-hammarskjold-un-secretary-general-crash>. приступљено 09.09.2013

везује термин међународни службеник (*international civil servant*). И док постоје индиције да је управо он сковао овај термин,⁶⁴⁶ ову тврдњу ипак треба узети са одређеном дозом резерве, јер једноставно не постоји начин да се утврди тако нешто. Али, оно у шта се никако не може изразити сумња је, да је он пример правог међународног службеника.

Нећемо се детаљно бавити његовим пореклом, али поменућемо да долази из познате шведске породице, која је дала велики број правника, државних службеника и војника, па је зато свакако још као веома млад схватио значај администрације, а још више њене независности. Сам његов избор је био веома занимљив. После повлачења Норвежанина Тригве Лија (10. новембра 1952. године), који је због односа према рату у Кореји пао у немилост Совјетског Савеза, много имена је било у оптицају, али је Совјетски Савез све понуђене кандидате одбијао. На крају, британски представник је послао совјетском колеги списак од неколико десетина имена, међу којима је био и Даг Хамаршкјолд, тада познати службеник у Шведској, али за свет, мало познати министар без портфеља у кабинету шведске Владе. Штавише, касније, када га је Савет безбедности званично предложио, означен је погрешно као „Генерални директор шведског министарства спољних послова“.⁶⁴⁷ Совјетски Савез није имао ништа против овог кандидата, подржао га је. Кина је имала замерке, не на њега као личност, већ на чињеницу да долази из Шведске, која је признала Тајван, али је остала уздржана.

Он је био Генерални секретар у веома тешком периоду, када су Уједињене нације биле тек осам година стара организација, која иако настала у јеку постратовског ентузијазма, није била моћан фактор на међународној сцени, а самим тим и улога Генералног секретара је била значајно лимитирана. Ни његов претходник му није у наслеђе оставио много решених конфликта, штавише, неке је и сам својом пристрасношћу распламсао.⁶⁴⁸

⁶⁴⁶ Peter Tejler, Introduction, Dag Hammarskjöld and Global Governance, Ed. Henning Melber, Upsalla, 2012. p.9

⁶⁴⁷ Stanely Meisler, United Nations – The first Fifty Years, The Atlantic Monthly Press, New York, 2005, str. 77

⁶⁴⁸ Видети: Waage Henriksen, Hilde, "The Winner Takes All: The 1949 Island of Rhodes Armistice Negotiations Revisited". Middle East Journal 65 (2). 2011, pp. 279–304

Иако је много урадио у циљу очувања мира у свету, што је основна улога Уједињених нација, његов утицај је исто толико велики, ако не и већи, остварен у погледу кристалисања положаја међународних службеника али и проширења права и обавеза Генералног секретара.

Повеља УН није детаљно регулисала многе одредбе, па ни спектар овлашћења Генералног секретара. То је могло представљати проблем у раду Генералних секретара, али доласком Хамаршкјолда на чело организације УН, то се испоставило као савршена ситуација за убрзани развој и јачање улоге Генералног секретара, али и УН као организације. Можемо поуздано рећи да је на конференцији у Сан Франциску постављен простор за иградњу модерне међународне организације и међународне администрације, али да је темељ поставио Даг Хамаршкјолд. Његов најзначајнији допринос из угла овог рада је, свакако, промовисање службеника УН као најважнијег елемента ове организације. Својим бескомпромисним професионализмом, посвећеношћу, али и визијом, успео је низом аката да службенике УН учини свесним своје важности и утицаја које могу имати у борби човечанства за боље сутра. Дајемо себи слободу да констатујемо да је Даг Хамаршкјолд представљао човека који је био значајно испред свог времена, под његовим вођством таква је и организација УН постајала. Он је одличан пример колико сама личност међународних службеника и њихови лични квалитети, на којима су толико инстистирали и Хамаршкјолд и Драмон у времену Друштва народа, могу да утичу на њихов правни положај. Својим понашањем и квалитетима, константно је повећавао поштовање које су УН а самим тим и њени службеници уживали у свету. Међународни службеници би, стога, имали много тога да науче од њега и из његовог примера. Хамаршкјолд је био и остао најсветлији пример како међународни службеник треба да изгледа и да се понаша. Ако то пренесемо на микрониво, или боље рећи на обичног члана Секретаријата УН или пак експерта, ситуација је иста. Када службеник свој посао обавља посвећено и без злоупотребе привилегија и имунитета, однос држава према њима биће значајно бољи а оштрина тих привилегија и имунитета значајно већа, као и њихова легитимност.

Седми део

Међународни службеници у специјализованим агенцијама

1. Општи осврт

Статус службеника специјализованих агенција УН, одређен је Конвенцијом о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција (*Convention on the Privileges and Immunities of the Specilazed Agencies*),⁶⁴⁹ која је ступила на снагу 2. новембра 1948. године. Идеја је била да се донесе једна конвенција, која би унификовала привилегије и имунитет специјализованих агенција, али би ипак оставила простор за одређене специфичности, које произилазе из посебности сваке агенције. Приликом доношења ове конвенције, консултоване су и три специјализоване агенције – Међународна организација рада (*International Labour Organization – ILO*), Међународна организација за цивилно ваздухопловство (*International Civil Aviation Organization - ICAO*) и Организација Уједињених Нација за образовање, науку и културу (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO*), како би се добио тачан увид у потребе специјализоваих агенција.⁶⁵⁰ У самој Конвенцији о специјализованим агенцијама, у члану 1, у првом делу таксативно су набројане агенције које потпадају под дејство ове конвенције, а то су: Међународна организација рада, Агенција Организација УН за храну и пољопривреду (*The Food and Agriculture Organization of the United Nations*), Организација Уједињених Нација за образовање, науку и културу, Организација Уједињених Нација за цивилно ваздухопловство, Међународни монетарни фонд (*The International Monetary Fund*), Међународна банка за обнову и развој (*The International Bank for Reconstruction and Development*), Светска здравствена организација (*The World Health Organization*), Светска поштанска унија (*The Universal Postal Union*), Међународна унија за телекомуникација (*The International Telecommunications Union*). У другом делу општом одредбом је истакнуто да се поред набројаних, специјализованом агенцијом може сматрати и било која друга агенција у вези са Уједињеним Нацијама, у складу са члановима 57. и 63. Повеље УН⁶⁵¹. Први од чланова који се помињу је члан 57 у коме стоји: „Разне специјализоване агенције установљене међународним споразумом и са широком међународном одговорношћу, као што је утврђено њиховим основним

⁶⁴⁹ У даљем тексту Конвенција о специјализованим агенцијама, КИПСА

⁶⁵⁰ Report of the Secretary-General, “Co-ordination of the Privileges and Immunities of the United Nations and Specialized Agencies”, A/339, p.280.

⁶⁵¹ Article 1, Convention on Privileges and Immunities of the specilazed agencies

инструментима, на економском, социјалном, културном, просветном, здравственом и сродним пољима, повезују се с Уједињеним нацијама у сагласности с одредбама члана 63”.⁶⁵² Члан 63, са друге стране, поред тога што Економском и социјалном савету даје ингеренције у преговорима са агенцијом која жели да ступи у везу са УН, коначну одлуку, дакле потврду ставља у руке Генералне скупштине.⁶⁵³

Према томе, међународне организације се могу посматрати као специјализоване агенције УН ако испуне следеће услове: да имају широку међународну одговорност која је прокламована у њиховим основним актима, које се баве економским, социјалним, културним, образованим, здравственим и сличним областима, које ступе у однос са УН, преко услова које пропише Економско-социјални савет, а који одобри Генерална скупштина УН. Оваква комбинација таксативног набрајања и општих услова у ствари представља решење које важи за иницијалне чланове (таксативно набројане), али и оставља могућност нових агенција које ће добити статус специјализоване агенције и за које ће важити ова конвенција (испуњавањем општих услова).

Сходно горенаведеним правилима, направимо једну дистинкцију. У литератури се неке агенције, које сарађују са УН, често мешају са њеним специјализованим агенцијама. Како би извршили једну ситну кларификацију, строго формално, специјализоване агенције УН су следеће:

„Организација за храну и пољопривреду УН (FAO), Међународна организација за цивилно ваздухопловство (ICAO), Међународни фонд за развој пољопривреде (IFAD), Међународна организација рада (ILO/MOP), Међународна поморска организација (IMO), Међународни монетарни фонд (IMF/ММФ), Међународна унија за телекомуникације (ITU), Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу (UNESCO), Организација Уједињених нација за индустријски развој (UNIDO), Светска поштанска унија (UPU), Међународна банка за обнову и развој (IBRD), Међународна агенција за решавање инвестиционих спорова (ICSID), Међународно удружење за развој (IDA), Међународна финансијска корпорација (IFC), Мултилатерална агенција за гарантовање инвестиција (MIGA), Светска

⁶⁵² Члан 57 повеље УН

⁶⁵³ Члан 63 повеље УН

здравствена организација (WHO), Светска организација за интелектуалну својину (WIPO), Светска метеоролошка организација (WMO), Светска туристичка организација (UNWTO)”.

Нису специјализоване агенције УН, али су или под надзором УН или сарађују са УН, следеће организације: (1) Међународна агенција за атомску енергију (*International Atomic Energy Agency, IAEA*), (2) Припремна комисија за свеобухватну забрану нуклеарних тестирања (*Preparatory Commission for the Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, СТВТО*), (3) Организација за забрану хемијског оружја (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW*), (4) Светска трговинска организација (*World Trade Organization, WTO*).

2. Правни положај службеника специјализованих агенција УН

Што се правног положаја тиче службеника специјализованих агенција тиче, сличност са Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН је јасно изражена и недвослислена. Очигледно је да је КИПУН послужила као основ и да Конвенција о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција представља само надоградњу на општу конвенцију. У одсеку 19. који се бави привилегијама и имунитетима службеника специјализованих агенција, сличности су више него очигледне.

Пре свега, треба одредити лица која се могу сматрати службеницима специјализованих агенција. Општа одредба о том питању налази се у КИПСА, у члану 6, одсеку 18, у коме се истиче између осталог да ће свака специјализована агенција одредити на које њене службенике ће се односити одредбе тог и члана VIII, те да ће владама држава потписница КИПСА доставити та имена.⁶⁵⁴

Дакле, свака специјализована агенција ће одредити за себе лица која сматрају службеницима у смислу члана VII КИПУН.

⁶⁵⁴ Article VI, Section 18 Convention on Privileges and Immunities of the specilazed agencies

Приликом одлучивања о степену имунитета, припремна комисија дала је следеће мишљење: „Комисија истиче да, *inter alia*, се привилегије и имунитети Уједињених нација се могу сматрати као максимум у оквиру кога специјализоване агенције могу уживати привилегије и имунитете, неопходне за обављање својих функција, које свака од њих захтева”.⁶⁵⁵

Што се тиче привилегија и имунитета специјализованих агенција, она су следеће:

(а) судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање);

(б) биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од стране специјализоване агенције, под истим условима под којима службеници Уједињених нација уживају те олакшице;

Можемо видети јасну везу између положаја службеника Уједињених нација и положаја службеника специјализованих агенција у ставу (б) у коме се КИПСА директно позива на одредбе о службеницима УН, пре свега оним промовисаним у КИПУН:

(ц) на њих се неће примењивати, као ни њихове брачне другове, и чланове њихове породице које они издржавају одредбе којима се ограничава усељавање нити формалности пријављивања странаца;;

(д) уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и функционери сличног ранга који припадају дипломатским мисијама;

(е) у доба међународне кризе уживаће и њихови брачни другови и чланови њихове породице које они издржавају исте олакшице репатрирања као дипломатски представници слично ранга;

(ф) имаће право да, не плаћајући царину, увезу свој намештај и своје личне ствари приликом првог доласка на дужност у дотичну земљу”.⁶⁵⁶

⁶⁵⁵ (PC/20, Chapter VII, Section 1, p. 60, para. 5)

⁶⁵⁶ Article VI, Section 19 Convention on Privileges and Immunities of the specialized agencies

Као што можемо видети, постоји само једна разлика између КИПУН и КИПСА, када су у питању привилегије и имунитети службеника. Наиме, у одсеку у коме се набрајају привилегије и имунитети КИПСА, нису наведени они који се тичу националне службе. Правила о овим имунитетима, предвиђени су у следећем одсеку, одсеку 20. Поред ове разлике, остале се свде на промењен редослед привилегија и имунитета, који не утиче на њихову суштину, али ни на њихову хијерархију у важности.

У одсеку 20 члана 6. Конвенције о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција, можемо видети најочигледније разлике са Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН. У њему се наводи: „Службеници специјализованих агенција биће изузети од националне службе. Међутим, такво ослобођење, у односу на државу чији су држављани, ограничено је на службенике чија су имена, с обзиром на њихове функције, уврштена у списак који сачињава шеф специјализоване агенције, а који одобрава дотична држава. У случају да службеници специјализованих агенција буду позвани на служење националне службе, та држава ће на захтев специјализоване агенције, одобрити привремено одлагање националне службе тим службеницима, кад је то неопходно да би се избегао прекид у обављању важних послова”.⁶⁵⁷

Као што можемо видети, службеници специјализованих агенција УН нису у потпуности ослобођени националне службе, за разлику од њихових колега које су обухваћене Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН. Они су изузети од националне службе у два случаја:

- Ако су њихова имена на листи коју је саставио извршни орган специјализоване агенцију у којој службеник ради и коју је одобрила држава које се то тиче, тачније држава чији је он држављанин односно држава у односу на коју постоји национална обавеза.
- Ако службеник није на поменутој листи, могуће је да буде изузет од извршења националне обавезе само онда када сама агенција захтева од односне државе да одобри привремено одлагање извршења националне

⁶⁵⁷ Article VI, Section 20 Convention on Privileges and Immunities of the specilazed agencies

обавезе, како службеник не би прекидао рад на послу од суштинског значаја. Наравно, држава мора да одобри ово одлагање.

Ове разлике нису занемарљиве. У одсеку 21 видимо још једну разлику у односу на Конвенцију о привилегијама и имунитетима УН: док је одсеком 19. те конвенције привилегије, имунитети, ослобођења и олакшице дате како Генералном секретару, тако и његовим заменицима, у КИПСА, ти имунитети дати су искључиво директору агенције, и лицу које делује у његово име у његовом одсуству, али не и његовим помоћницима.⁶⁵⁸ Једини изузетак у односу на ово правило, јест у анексу КИПСА, у коме су ове привилегије и имунитети додељени и свим асистентима и заменицима генералног директора ИЛО,⁶⁵⁹ заменику Агенције за храну и пољопривреду УН,⁶⁶⁰ заменик Генералног директора UNESCO,⁶⁶¹ председник савета ИКАО,⁶⁶² Иначе, врло је занимљиво да је Шести комитет УН, приликом расправе о регулисању питања имунитета водећих људи агенција у анексима, препоручио да се тај статус додели само Председнику Савета ИКАО.⁶⁶³

У одсеку 22 КИПСА стоји: „Привилегије и имунитети дати су функционерима једино у интересу специјализованих агенција, а не ради њихове личне користи. Свака специјализована агенција моћи ће и мораће да лиши имунитета функционера у свим случајевима када би, по његовом мишљењу, тај имунитет спречавао да правда буде задовољена, уколико то не би шкодило интересима специјализоване агенције“.⁶⁶⁴

Као што је и очекивано, имунитет службеника специјализованих агенција је такође функционалан, а свака агенција има право да укине имунитет службеника у случају када би тај имунитет могао да стоји на путу извршења правде и када не утиче на интересе специјализоване агенције. Занимљиво је да је овлашћење за укидање имунитета пренето са Генералног секретара УН на саму специјализовану

⁶⁵⁸ Article VI, Section 21 Convention on Privileges and Immunities of the specialized agencies

⁶⁵⁹ Анекс 1, тачка 2 КИПСА

⁶⁶⁰ Анекс 2, тачка 3 КИПСА

⁶⁶¹ Анекс 4, тачка 2 КИПСА

⁶⁶² Анекс 3, тачка 2 КИПСА

⁶⁶³ McCormick Crosswell, Carol Protection of international personnel abroad: law and practice affecting the privileges and immunities of international organization, Oceana Publications, 1952, p.45

⁶⁶⁴ Article VI, Section 22 Convention on Privileges and Immunities of the specialized agencies

агенцију. Иако је ово потпуно очекивано, и сама Конвенција о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција служи како би се растеретиле УН и саме агенције радиле ефикасније, разлику можемо уочити и у томе што овлашћење није пренето на директора агенције, већ на агенцију у целини. Дакле, није наведено да ће о укидању имунитета, аналогно са УН, одлучивати Председник IBRD или Генерални директор ILO, већ се конвенција определила за општи приступ. Сматрамо да је овим остављено самим агенцијама да одлуче о органу, било инокосном или пленарном који ће да одлучује о овоме. Ово је добро пре свега зато што оставља могућност и простор за међународне организације са различитом организационом структуром, што је посебно важно за агенције које су касније добиле статус специјализованих агенција.

Ипак, агенције како оне основане у време доношења Конвенције о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција, тако и оне настале касније, одлучиле су се да ову норму конкретизују по угледу на УН, па тако ILO у члану 1.7 *Staff Regulations* предвиђа да ће Генерални директор одлучивати о укидању имунитета.⁶⁶⁵ На сличан начин је укидање имунитета регулисала и једна од организација које су касније почеле са радом, односно једна од оних које нису таксативно набројане у Конвенцији о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција – Међународна поморска организација (ИМО)⁶⁶⁶, као и Међународни биро за интелектуалну својину (WIPO).⁶⁶⁷

Одсек 23 КИПСА предвиђа обавезу сарадње специјализоване агенције са државама чланицама „како би се олакшало функционисање судства, да би се осигурало поштовање полицијских прописа и да би се избегла свака злоупотреба привилегија, имунитета и олакшица поменутих у овом члану”.⁶⁶⁸ Иако прилично општа формулација, она представља разумевање важности оправданог коришћења имунитета али и транспарентно процесуирање у случају флагрантног кршења истог.

⁶⁶⁵ Article 1.7, ILO Staff Regulations

⁶⁶⁶ REGULATION 1.8 of IMO Staff regulations.

⁶⁶⁷ Regulation 1.10 para. d of Staff regulations and rules of the International Bureau of WIPO

⁶⁶⁸ Article VI, Section 23 Convention on Privileges and Immunities of the specialized agencies

Степен ратификације КИПСА је, за разлику од КИПУН незадовољавајућ. За ово није потребно да се позивамо на мишљење академске заједнице,⁶⁶⁹ већ су статистички параметри довољно очигледни. Број држава чланица специјализованих агенција, значајно надмашује број држава које су ратификовале КИПСА.⁶⁷⁰ Одсуство ратификације ствара значајне проблеме у функционисању организација. Оне морају да потписују *ad hoc* како би оформили канцеларију, што одузима доста времена и често као резултат јесте спуштање стандарда зарад компромиса.⁶⁷¹ Додатна тешкоћа произилази из чињенице да је специјализованим агенцијама често референтна тачка министарство које нема надлежност за питања привилегије и имунитета међународних организација. Као последица тога, преговори могу постати дуготрајни и захтевају укључивање других министарстава, као што су министарства иностраних послова, или чак парламената. Свесни чињенице да специјализованим агенцијама морају доделити „у најкраћем могућем року“, привилегије и имунитет „од суштинског значаја за ефикасно обављање њихових функција“, Генерална скупштина УН усвојила је резолуцију са препоруком да државе чланице дају „колико је год могуће“, привилегија и имунитета, што само по себи свакако није допринело побољшању правне сигурности.⁶⁷²

И коначно, скрећемо пажњу на још једну разлику која постоји између одредби КИПСА и КИПУН. Та разлика се налази у одсеку члану VII КИПСА и једна од ретких одредби које не садржи КИПУН. Овај члан се тиче злоупотребе привилегија и имунитета. Разматрало се да се уведе члан којим би државама домаћинима дала могућност да службенике који су злоупотребили привилегије и имунитете протерају са своје територије.⁶⁷³ Ова одредба није усвојена, барем не у изворном облику у коме је предложена, дакле без икаквих додатних услова. Овим

⁶⁶⁹ Petrovic, Drazen, Practical Legal Problems of International Organizations - A Global Administrative Law Perspective on Public/Private Partnerships, Accountability, and Human Rights Privileges and immunities of UN Specialized Agencies in field activity (Preliminary paper)p.13

⁶⁷⁰ Ibid. the "ICAO this number is 106; for the WMO and ITU it is 109, for the ILO, FAO, UNESCO it is 113; for the UPU 120. However, some other agencies, especially those created later, have their privileges and immunities recognized by fewer less States: UNIDO by 18, IFAD by 29, WIPO by 36, IMO by 47, IDA by 62, IFC by 72, IMRD by 92, and IMF by 95".

⁶⁷¹ Ibid.

⁶⁷² Ibid.

⁶⁷³ The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies The American Journal of International Law Vol. 42, No. 4 (Oct., 1948), pp. 900-906 Published by: American Society of International Law, p.904.

чланом предвиђају се консултације између државе која сматра да је дошло до злоупотребе привилегије и имунитета и односне специјализоване агенције, а ако не уроде плодом, МСП одлучује о том питању.⁶⁷⁴ Што се тиче службеника, они службеници специјализованих агенција који уживају дипломатске привилегије и имунитет могу бити протерани само у складу са правилима дипломатског протокола. Са друге стране, службеници који уживају функционалне привилегије и имунитете, могу бити протерани само ако тај чин одобри министар спољних послова државе пријема, и то након консултација са највишим званичником одговарајуће специјализоване агенције. У случају да до процеса протеривања ипак дође, шеф агенције која је у питању, има право да се у том процесу појави у име службеника против кога се тај процес води.⁶⁷⁵ Дакле, могућност да се службеник за кога се утврди да је злоупотребио свој имунитет протера ипак је уведена, али су постављени прилично стриктни услови. Државе се генерално ретко одлучују на овако екстремне потезе, случајеви се решавају на консултацијама између надлежних органа агенције и државних органа, и то обично ван очију јавности, те се ти случајеви завршавају углавном премештањем службеника.

Иако неки аутори нуде објашњење за ове недостатке кроз чињеницу да су КИПУН и КИПСА донети „на брзину, да задовоље тренутне потребе УН“, просто не можемо да се отлемо утиску да ипак постоји неки други повод зашто овако значајне категорије нису укључене, пре свега у КИПСА. Ово се поготово односи на експерте који су укључени у одредбе КИПУН, а врло је јасно да је цео КИПСА настао на основу КИПУН. Штавише, у анексима на КИПСА, донетим у исто време, помињу се експерти и њихове привилегије и имунитети. Такав је случај рецимо са анексом II који се тиче ФАО, у коме се врло детаљно разрађују привилегије и имунитети експерата.

Једино плаузибилно објашњење јесте да због разноврсности која постоји међу специјализованим агенцијама, УН нису желеле да унапред направе оквире у које би морале да се уклапају све организације, тачније, да нису могле да пронађу довољно флексибилну формулу за одређивање привилегије и имунитета експерата свих, тако

⁶⁷⁴ Article VII, Section 25 Convention on Privileges and Immunities of the specialized agencies

⁶⁷⁵ Article VII, Section 24 Convention on Privileges and Immunities of the specialized agencies

разнородних агенција. Разлог је исти као код неодређивања које лице у систему специјализоване агенције има право (и обавезу) да укине имунитет службенику.

2.1. Укидање имунитета у специјализованим агенцијама

Укидање имунитета у специјализованим агенцијама није јасно дефинисано као што је то случај са Уједињеним Нацијама, јер се у КИПСА не дефинише конкретно који органи имају право да укину имунитет службеника, већ се само стипулише право организације да то учини:

„Привилегије и имунитети дати су функционерима једино у интересу специјализованих агенција, а не ради њихове личне користи. Свака специјализована агенција моћи ће и мораће да лиши имунитета функционера у свим случајевима када би, по његовом мишљењу, тај имунитет спречавао да правда буде задовољена, уколико то не би шкодило интересима специјализоване агенције”.⁶⁷⁶

Као пример како је ово питање регулисано узећемо Међународну организацију рада (ILO).

У основним документима ове организације, не постоји детаљније одређење по питању ко има право да укине имунитет службеницима ове организације. О томе не говори ни Комитет за правна питања ове организације,⁶⁷⁷ као ни њен Статут.⁶⁷⁸

Ипак, пракса судова јасно је ставила да органи попут Административног трибунала немају надлежност укидања имунитета, већ да она лежи у рукама Генералног директора ILO.

Од посебног значаја је пресуда 933, како због чињенице да је прва у том низу, тако и због јасне аргументације. У њој трибунал истиче да је, за разлику од

⁶⁷⁶ Види Section 22 КИПСА.

⁶⁷⁷ The status of privileges and immunities of the International Labour Organization in member States, GB.297/LILS/3 297th Session Governing Body Geneva, November 2006

⁶⁷⁸ Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization Adopted by the International Labour Conference on 9 October 1946 and amended by the Conference on 29 June 1949, 17 June 1986, 19 June 1992, 16 June 1998 and 11 June 2008

надлежности националних судова, његова ограничена, и то члановима II (5) и VIII Статута.⁶⁷⁹

У пресуди 2657. Административног трибунала МРО, трибунал истиче да он нема надлежност да наложи ЕПО да укине свој имунитет, а такође сматра да је веома пожељно да сама Организација пронађе решење, како би омогућила подносиоцу представке приступ суду, јер оваква пресуда Административног трибунала, иако правно једина могућа, ствара “правни вакум”.⁶⁸⁰ Као опције Административни трибунал предлаже или укидање имунитета (ЕРО од стране одговарајућх органа те организације) или арбитражу.⁶⁸¹ Слично резонување овом, када је у питање укидање имунитета, Административни трибунал је применио и у пресуди 2190.⁶⁸²

У пресуди 2222 јасно је истакнуто да само водећа личност организације, у случају МОР Генерални директор може укинути тај имунитет.⁶⁸³

Пракса осталих специјализованих агенција по овом питању је веома слична. Разлике постоје пре свега у називу водећих личности. Широко постављена аутономија у одлучивању специјализованих агенција ко ће бити одговоран за укидање имунитета није искоришћена, из једноставног разлога што су се специјализоване агенције одлучиле да прате модел УН по том питању. Ипак, то не искључује могућност да неке специјализоване агенције усвоје друга решења у будућности.

3. Међународни службеници у финансијским организацијама

Изабрали смо да, када су финансијске организације у питању, анализирамо положај службеника Светске банке. Разлога за то има више, поред њеног великог

⁶⁷⁹ The Administrative Tribunal, In re VAN DER PEET (No. 12) Judgment 933, Mr. Hendricus van der Peet against the European Patent Organisation (EPO) on 26 February 1988, para 6

⁶⁸⁰ The Administrative Tribunal, Judgment No. 2657, Mr R. K. against the European Patent Organisation (EPO), 103rd Session, 2007 para. 6

⁶⁸¹ Ibid.

⁶⁸² The Administrative Tribunal, Judgment No. 2190, Mr F. Z. against the World Health Organization (WHO), 94th session, on 20 September 2001, para 3.

⁶⁸³ The Administrative Tribunal, Judgment No. 2222, Mr G. M. against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 95th session, on 3 May 2002, para 5.

значаја важна је била и чињеница да ова организација има највећу праксу у регулисању положаја својих службеника. На одговарајућим местима осврнућемо се на неке сродне организације. Једна од њих је Светска трговинска организација (СТО), која није специјализована агенција УН, нити је део на неки други начин „породице организација УН“. СТО представља у потпуности независну међународну организацију, са својом сопственом корпоративном културом.⁶⁸⁴ Ипак, као још једна финансијска организација из Бретон Вудса, Међународни монетарни фонд (ММФ), има доста сличности са Светском банком (ММФ јесте специјализована агенција УН).⁶⁸⁵

Светска банка представља међународну организацију финансијског карактера, која има улогу давања позајмицама земљама у развоју. Њен назив често је одилован одређеним степеном нејасноће у литератури. Као последица тога, настају и неке очигледне грешке на које се може наићи како у лаичкој тако и у стручној литератури,⁶⁸⁶ те сматрамо да је неопходно да на самом почетку учинимо једну терминолошку дистинкцију.

Светска банка се састоји од две институције: Међународне банке за обнову и развој (IBRD) и Међународне организације за развој (IDA).⁶⁸⁷ Под појам групе Светске банке спадају поред институција које чине Светску Банку (ИБРД и ИДА) и три друге организације: Међународна финансијска корпорација (*International Financial Corporation* - IFC), Мултилатерална агенција за гарантовање инвестиција (*The Multilateral Investment Guarantee Agency* - MIGA), и Међународна агенција за решавање инвестиционих спорова (*The International Centre for Settlement of Investment Disputes* - ICSID).⁶⁸⁸

⁶⁸⁴ Van den Bossche, Peter, Zdouc, Werner *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials 3rd Edition*, Cambridge University Press, 2013, p. 161

⁶⁸⁵ <http://www.un.org/Overview/uninbrief/institutions.shtml>, приступљено 03.10.2014.

⁶⁸⁶ Тако на пример, иако у свом раду под Светском банком подразумева ИБРД и ИДА, у првој реченици Кристина Даугирдас каже „What is commonly reffered as the World Bank, is actually a cluster of five legally distinct international organizations“. У Daugirdas, Kristina “Congress Underestimated: The Case of the World Bank”, *American Journal of International Law*, Vol. 107, Issue 3 (July 2013), p. 522.

⁶⁸⁷ <http://www.worldbank.org/en/about>, приступљено 03.10.2014., од литературе видети рецимо Weaver, Jane D., Wilcox-Staats, Ann, *World Bank Group*, *The American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 1, pp. 391

⁶⁸⁸ <http://www.worldbank.org/en/about>, приступљено 03.10.2014.

У складу са одредбама тачке 18. КИПСА, IBRD, IDA и IFC периодично обавештавају Генералног секретара УН и владе свих држава које су приступиле КИПСА, о категоријама службеника на које се чланови VI и VIII КИПСА односе. Свака листа коју доставе, садржи имена свих извршних директора, алтернативних извршних директора и свих службеника сваке од ових организација. Ове три организације такође када је потребно могу да пошаљу посебна обавештења државама чланицама.⁶⁸⁹ ММФ има сличну праксу, с тим да списак чланова извршног одбора и службеника шаље државама чланицама препорученом пошљицом.⁶⁹⁰

Занимљиво је скренути пажњу на разлике везане за процесни имунитет самих организација. Оне на први поглед не морају деловати велике, али могу имати значајне импликације. Тако се у привилегијама и имунитетима IBRD наводи да се против Банке могу поднети тужбе искључиво пред судом са одговарајућом надлежности на територији чланице у којој Банка има просторије, у којој је именован заступник и издате гаранције.⁶⁹¹ Са друге стране непокретности и остала имовина Банке, где год да се налази и у чијој год државини, биће имуни од сваке врсте заплене, отуђивања и извршења пре доношења коначне пресуде против Банке.⁶⁹²

Одредба ММФ о привилегијама и имунитетима стипулише да непокретности и ствари ММФ уживају где год да се налазе и без обзира у чијој државини, имунитет од претраге, конфискације, експропријације или било које друге врсте извршне и легислативне активности.⁶⁹³

⁶⁸⁹ A/CN.4/L.383 and Add.1-3 Relations between States and international organizations (second part of the topic). The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities: study prepared by the Secretariat Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1985 Document:- ,vol. II(1)/Add.1 Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc. pp.198-199, para 121-122

⁶⁹⁰ Ibid

⁶⁹¹ IBRD Articles of Agreement (As amended effective February 16, 1989) <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>, приступљено 04.24.2014.

⁶⁹² Ibid.

⁶⁹³ Articles of Agreement of the International Monetary Fund, Adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944. Entered into force December 27, 1945. Amended effective July 28, 1969, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 23-5, adopted May 31, 1968; amended effective April 1, 1978, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 31-4, adopted April 30, 1976; amended effective

3.1. Службеници Светске банке и ММФ

Положај службеника Светске банке је веома детаљно анализиран у литератури крајем прошлога века. Ту се посебно истакао Амерасинге, који је посветио неколико књига, пре свега приказу пресуда трибунала Светске банке. Разлог за то је велика активност административног суда те организације, која је као резултат изнедрила једну прилично богату збирку пресуда. Са друге стране, судија Амерсинге се бавио тим проблемом, и грозничаво писао о положају међународних службеника, што су следили и многи други аутори.

Положај службеника Светске Банке је, поред општих одредби у КИПСА, регулисан и тачком 3.3. Приручника (*Staff Manual*). У њему се наводи да ће службеници Светске банке оне привилегије и имунитете које организација, њени службеници и запослени уживају према одговарајућим међународним споразумима⁶⁹⁴. Ове привилегије и имунитети неће екскулпирати службенике од приватних обавеза и поштовања закона, а како би се то обезбедило, њихове организације могу да те имунитете укину⁶⁹⁵.

Овај члан оставља неколико ствари неразјашњених. Прво питање тиче се последње реченице, а то је могућност организације да имунитет „укине или се на њега позове“.

IBRD привилегије и имунитете службеника регулише одсеком VII *Articles of Agreement* и то најдиректније у одсецима 8 и 9. Прво што се да приметити у овим члановима, јесте неуобичајно велики број лица која су наведена да потпадају под одредбе ових чланова. Лица која су заштићена овим привилегијама и имунитетима су гувернери, извршни директори, заменици, службеници и запослени⁶⁹⁶. Иако овај

November 11, 1992, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 45–3, adopted June 28, 1990; amended effective August 10, 2009, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 52–4, adopted September 23, 1997; amended effective February 18, 2011, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 63–3, adopted May 5, 2008; and amended effective March 3, 2011, by the modifications approved by the Board of Governors in Resolution No. 63–2, adopted April 28, 2008.

⁶⁹⁴ http://siteresources.worldbank.org/INTSTAFFMANUAL/Resources/StaffManual_WB_web.pdf

приступљено 04.24.2014.

⁶⁹⁵ Ibid.

⁶⁹⁶ IBRD Articles of Agreement (As amended effective June 27, 2012), article VII

члан подсећа на први поглед на потпуно конфузни члан 20 Закона о порезу на доходак грађана, на који ћемо се осврнути на крају овог рада, термини употребљени овде ипак имају мањи степен преклапања. Није нам јасно зашто су прве три групе лица „гувернери, извршни директори и заменици“ одвојени од друге две групе, али можемо претпоставити да је разлог томе њихов посебан статус на хијерархији, мада их то и даље не чини не-запосленима у организацији.

Члан о судском процесу је идентичан са стандардним, дакле оним из КИПУН, осим што је на крају истог истакнуто да тог имунитета нема када га Банка сама укине.⁶⁹⁷

У случаја када нису држављани државе домаћина, службеници према овом документу уживају мање-више све остале имунитете уобичајне за међународне службенике.⁶⁹⁸ Ипак, остаје чињеница што су те одредбе ограничене само на лица који нису држављани државе домаћина. Овај став *de facto* значи да држављани државе седишта, не поседују имунитете наведене у овом члану. Неки од тих имунитета им и нису потребни, будући да су у својој матичној држави, попут оних везаних за регистрацију странаца, али остале привилегије и имунитети су од суштинског значаја за њихов статус међународних службеника а поготово зато што су држављани те државе. Идентичне одредбе овима налазе се у одговарајућем документу ИФС⁶⁹⁹, али као што смо могли видети и у одговарајућим документима других специјализованих агенција⁷⁰⁰.

Још једна врста привилегија и имунитета која се односи само на лица која нису држављани државе у којој раде, јесте и порез на плате и друга давања који добију од IBRD или ММФ⁷⁰¹. Очигледно је да су ове одредбе у супротности са одредбама КИПСА, те се може поставити питање која од ова два сета правила има предност. Одговор је дат у самој КИПСА.

Наиме, у анексу VI који се тиче IBRD, и у анексу V, који се тиче ММФ, у ставу три наведено је да КИПСА има супсидијарну улогу у односу на *Articles of*

⁶⁹⁷ Ibid.

⁶⁹⁸ Ibid.

⁶⁹⁹ ARTICLE VI - Status, Immunities and Privileges (as amended through June 27, 2012)

⁷⁰⁰ Види тачку 2 овог одељка.

⁷⁰¹ IBRD Articles of Agreement (As amended effective June 27, 2012), article VII, section 9, b and c.

Agreement како ММФ тако и IBRD, тачније правила КИПСА важе само онда када нису у супротности са одредбама *Articles of Agreement* ММФ и IBRD.⁷⁰²

И у пракси административних судова финансијских организација, поставило се питање спектра значења израза „у вршењу службене дужности“. IBRD се у пракси трудио и наставља да се труди да ради правне сигурности у овој материји формира стандарде, како би кроз примере ближе одредила шта се све може сматрати актима у службеном својству или шта се све не може подвести под те акте. Тако, у једној од пресуда се наводи да понашање у приватном својству може да се подведе под одељак 3.01 Правила о запосленима, само када то понашање има негативан ефекат на репутацију или интегритет Светске банке.⁷⁰³ Осим у тим случајевима, понашање службеника у приватној сфери, па и дугови који су направљени на тај начин, не потпадају под привилегије и имунитете које тај службеник ужива у свом службеном својству.⁷⁰⁴

И поред тога што можемо критиковати значајно сужавање одредби о привилегијама и имунитетима када су у питању држављани државе домаћина, напор који кроз праксу административног трибунала, IBRD чини на прецизнијем дефинисању неких појмова, попут тога шта све спада у „службено својство“, од великог је значаја не само за службенике ових организација, већ за већу правну сигурност када су имунитети а самим тим и правни положај међународних службеника у питању.

3.1.1. Службеници СТО

Према последњем извештају СТО, Секретаријат ове организација бројао је 623 службеника.⁷⁰⁵ Иако смо већ истакли да СТО није агенција УН на кратко ћемо се осврнути и на њу, како би указали на неке сличности и разлике са сродним агенцијама УН. За то постоји и још један разлог - приликом регулисања статуса службеника СТО, у Споразуму из Маракеша, чланице СТО се директно позивају на

⁷⁰² КИПСА, Анекс VI

⁷⁰³ Decision No. 140 Safari O'Humay Applicant v. International Bank for Reconstruction and Development, Respondent, para 27.

⁷⁰⁴ Ibid.

⁷⁰⁵ WTO Annual Report 2014 - http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep14_e.pdf приступљено 03.10.2014.

КИПСА . Тако на пример у ставу 4, члана VIII, истиче се да ће привилегије и имунитети сужбеника СТО бити идентични привилегијама и имунитетима стипулисаним у Конвенцији о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција.⁷⁰⁶ Ова ставка је посебно занимљиво значење, поготово ако се узме у обзир интерпретација дата од стране СТО.

И коначно, у последњем ставу члана VIII Уговора из Маракеша истиче се поново, веза са КИПСА. У њему се прописује да су државе чланице обавезне да дају привилегије и имунитете „сличне“ онима предвиђеним у Конвенцији о привилегијама и имунитетима специјализованих агенција, без обзира да ли је односна чланица потписница те конвенције.⁷⁰⁷

Дакле, према овој интерпретацији, без обзира да ли је одређена држава чланица ратификовала КИПСА, обвезала се да сличне привилегије и имунитете садржане у том споразуму, додели и члановима СТО. Међутим, поставља се питање шта се подразумева под изразом сличне (“*similar*”). Ова реч, према Оксфордском речнику, значи „личити, али не бити идентичан“.⁷⁰⁸ Пошто је немогуће одредити степен сличности који не би био идентичан а и даље имао одлике сличности, али и због очигледне интенције законодавца, сматрамо да одредбе могу бити другачије у језичкој формулацији али исте у значењу. Дакле, није неопходно „преписати“ одредбе из КИПСА али је неопходно да суштински, дакле мериторно, коиндицирају са њима. На овом месту се поставља и питање да ли обавезом да се примени КИПСА без обзира да ли је држава потписала исту, овим уговором даје КИПСА одлика легислативног уговора? Да би путем легислативних уговора могла обавеза да важи према трећим, државама или организацијама, потребна је писана сагласност. Да ли се може сматрати да постоји сагласност ако држава која није потписница КИПСА, одобри све привилегије наведене у овој конвенцији, кроз позивање на исту, може бити предмет расправе. Ипак, ми сматрамо да се тиме не проширује њено важење, већ се једноставно одобравају исте привилегије и имунитет прописане у тој

⁷⁰⁶ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization 1995, article VIII

⁷⁰⁷ WTO ANALYTICAL INDEX: MARRAKESH AGREEMENT

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/wto_agree_03_e.htm приступљено 11.11.2014.

⁷⁰⁸ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/similar> приступљено 11.11.2014.

конвенцији, а основ проналази у одредбама Уговора из Маракеша у овом случају.⁷⁰⁹ Правила о запосленима СТО, одређују привилегије и имунитете службеника СТО на један општи начин, дајући подједнаку важност Споразуму СТО и Споразумима о седишту⁷¹⁰. Надлежност о укидању имунитета дата је Генералном директору⁷¹¹. Као што видимо, ова одредба даје најдетаљнији увид у правни статус службеника СТО, Споразум о седишту између Светске трговинске организације и Швајцарске конфедерације (Уговор о седишту СТО).⁷¹²

3.2. Избор шефова финансијских организација

За разлику од већине других међународних организација, у којима важи правило једна држава један глас, па су самим тим и државе чланице барем *de iure* равноправне у управљању организацијом, када су у питању финансијске организације, то правило не стоји. У овим организацијама, примењује се систем квота, према којем државе које у већој мери учествују у финансирању међународних организација, имају и већи удео у гласању, односно њихов глас је јачи од држава које у финансијски мање доприносе. Ова неједнакост, која није остала без осуде у теорији,⁷¹³ одражава се директно и на избор шефова ових међународних организација. Па тако, Честерман истиче да је када је Светска банка у питању, њен председник је практично номинован од стране САД.⁷¹⁴ Ова констатација је само потврђена на последњим изборима за директора Светске банке, 2012. Године.⁷¹⁵ Ово није једина финансијска организација у којој има велики утицај нека држава, или један блок држава. Познато је и да државе Запада одлучујуће утичу на избор директора ММФ-а.⁷¹⁶

⁷⁰⁹ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization 1995, article VIII.

⁷¹⁰ WT/L/282 21 October 1998, Decision Adopted by the General Council and the ICITO Executive Committee on 16 October 1998

⁷¹¹ Ibid.

⁷¹² Headquarters Agreement between the World Trade Organization and the Swiss Confederation contained in WT/GC/1

⁷¹³ С.Аврамов, М.Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 2006., стр.259.

⁷¹⁴ Chesterman, Simon, "The Appointment of Executive Heads of International Organizations, Excerpted from the Chapter 'Executive Heads", in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johnstone (eds), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, (November 27, 2013). pp.3-4

⁷¹⁵ http://www.nytimes.com/2012/04/17/business/global/world-bank-officially-selects-kim-as-president.html?_r=0 приступљено 18.11.2014.

⁷¹⁶ Ibid. Chesterman.

3.2.1. Процес избора

Начин избора водећих личности специјализованих организација је разноврстан, у зависности од природе саме организације. Као последица тога, различити су и њихови називи. Процес избора директора Светске трговинске организације (СТО) почиње девет месеци пре истека мандата претходног Генералног директора.⁷¹⁷

Основни елементи процеса избора Генералног директора СТО предвиђени су чланом VI, ставом 2. у коме се наводи да ће министарска конференција именовати Генералног директора и усвојити правила у којима ће се регулисати овлашћења, обавезе, услови запослења и мандата Генералног директора⁷¹⁸. Сваки члан министарске конференције има један глас.⁷¹⁹ Занимљиво је правило о реизбору Генералног директора. Споразумом из Маракеша, дата је могућност за један реизбор Генералног директора. Ако Генерални директор жели да поново буде изабран, он о тој својој намери обавештава председавајућег Генералног савета СТО. Председавајући затим обавештава чланице о томе, како би они могли да узму у обзир ту чињеницу приликом својих номинација.⁷²⁰ Основно правило је да се Генерални директор СТО бира консензусом. Садашњи Генерални директор Роберто Карваљо де Азаведо (*Roberto Carvalho de Azevêdo*), изабран је консензусом⁷²¹, као и његов претходник Паскал Лами (*Pascal Lamy*).⁷²² Ипак, то није једина могућност, иако се често тако перципира⁷²³. Иако је избор консензусом свакако најбоља опција, пре свега због подршке која је неопходна Генералном директору од стране свих чланица, у случају дугорочног изостанка консензуса, СТО се може наћи у пат-позицији, те је неопходно предвидети алтернативу. С тога је усвојена могућност, али „као последње уточиште“, за избор Генералног директора гласањем – простом већином.⁷²⁴ Ипак, поред ове две могућности, приликом избора Генералног

⁷¹⁷ WT/L/509 20 January 2003 (03-0279) Procedures for the appointment of Directors-general, Adopted by the General Council on 10 December 2002, para. 7 у даљем тексту (WT/L/509 20 January 2003 (03-0279))

⁷¹⁸ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization 1995

⁷¹⁹ Chesterman, Simon, The Appointment of Executive Heads of International Organizations, Excerpted from the Chapter 'Executive Heads,' in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johnstone (eds), The Oxford Handbook of International Organizations, Oxford University Press, (November 27, 2013). P. 3

⁷²⁰ WT/L/509 20 January 2003 (03-0279), para 12.

⁷²¹ http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dg_selection_process_e.htm

⁷²² Barkin, J. Samuel, International Organization: Theories and Institutions, Palgrave Macmillan, 2006, p.93

⁷²³ Ibid.

⁷²⁴ WT/L/509 20 January 2003 (03-0279), para 20.

директора, 1999. године, направљен је преседан, и избегнуто прегласавање иако сам Споразум и Маракеша искључује такву могућност. Наиме, два кандидата, Мајк Мур (*Mike Moore*) са Новог Зеланда и Супачај Паничпакди (*Supachai Panitchpakdi*) са Тајланда, била су подржана веома снажно, један од стране развијених а други од стране држава у развоју. Консензус се није могао постићи, а уместо гласања, одлучено је да Мајкл Мур буде на функцији Генералног директора од 1999. до 2002., а Супчај Паничпакди од 2002. до 2005.⁷²⁵ Ово је преседан и због чињенице да је мандат Генералног директора СТО четири године, а не шест, па самим тим не стоји констатација да је у случају Мур/Паничпакди подељен „убичајни период од шест година“.⁷²⁶

Значајне изузетке чини група финансијских институција, Светске банке, ММФ-а и Азијске банке за развој. Челнике тих организација именују извршни одбори, али приликом гласања води се рачуна о степену финансијске подршке коју државе пружају тим организацијама.⁷²⁷ Систем квота одлучујуће утиче на то колико свака држава има моћи у одлучивању у свим стварима, па тако и приликом избора Генералног директора. Последњи предлог за измену систем квота у ММФ-у предложен је 2010. године, али још није ступио на снагу.⁷²⁸ председавајући савета ће консултовати све чланице, укључујући и несталне, како би се утврдиле њихове жеље и степен подршке сваком од кандидата, а све са циљем да се искристалише кандидат око кога је најлакше добити консензус. Некада је чак потребно и да се спроведе неколико рунди консултација, како би се утврдио који кандидат има највеће шансе да буде изабран, али и око којих кандидата постоји такозвани „негативни консензус“. Извештаји се шаљу чланицама, те број кандидата који треба да се повуче у свакој од ових фаза зависи од укупног броја кандидата (нпр. приликом избора последњег Генералног директора било их је девет⁷²⁹) али се свакако саопштава унапред.⁷³⁰

⁷²⁵ Barkin, J. Samuel, *International Organization: Theories and Institutions*, Palgrave Macmillan, note 5, p.157.

⁷²⁶ Ibid.

⁷²⁷ Chesterman, Simon, *The Appointment of Executive Heads of International Organizations*, Excerpted from the Chapter 'Executive Heads,' in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johnstone (eds), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, (November 27, 2013). pp.3-4

⁷²⁸ <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm> приступљено 03.11.2014.

⁷²⁹ http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/gc_14may13_e.htm приступљено 03.11.2014.

⁷³⁰ WT/L/509 20 January 2003 (03-0279), para 18.

Осми део

Правни положај експерата, војних мисија и службеника међународних судова

1. Експерти

Као што смо показали у излагању о Друштву народа, у статуту те организације, експерти нису помињани. То је доводило до великих проблема у заштити ових лица, па се може сматрати да је регулисање положаја експерата у КИПУН научена лекција.⁷³¹ Ипак, мало је недостајало да се та грешка понови и у систему УН. Наиме, Припремна комисија УН, у свом нацрту Конвенције о привилегијама и имунитетима, није предвидела одредбе које се тичу експерата.⁷³²

Зашто је имунитет експерата одређен на овако општ начин? Сматрамо да то није случајност, нити последица накнадног убацивања члана који регулише статус експерата, него пре последица намере твораца КИПУН. Као када су у питању и нека друга општа места како КИПУН, тако и Повеље УН, циљ твораца је био да се створи флексибилан оквир којим би по потреби могла да обухвате она лица којима је заштита УН потребна.⁷³³ Ипак, чињеница је да ове одредбе не доприносе правној сигурности, као што то генерално опште одредбе не чине. Генерални секретар има улогу да ту правну сигурност унесе, одређивањем круга послова које експерти обављају у оквиру својих задатака, као што смо видели у шестом делу овог рада.

1.1. Појмовно одређење експерта

Приликом давања привилегија и имунитет експертима, посебан изазов представља разнородност експерата и широк дијапазон њихових послова које обављају за Уједињене нације. Одредити тачно која лица спадају под експерте УН је вероватно још тежи посао него што је то одредити ко спада под службенике УН. Дефиниција коју нуди КИПУН представља функционално-негативну. Јасно је из КИПУН да они експерти не представљају ни представнике држава у УН нити службенике УН у смислу члана V. Функционални део је онај у коме се одређује да су експерти она лица која обављају задатке за УН. Ову основну дефиницију, сажео је Генерални секретар у свом поднеску поводом случаја Мазилу у коме је навео да се

⁷³¹ Miller, Anthony J. "United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities", *International Organizations Law Review*, Vol. 4, Issue 1 (2007), p. 18

⁷³² International Court of Justice, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion of 15 December 1989 I.C.J. Reports 1989 para. 46.

⁷³³ Види више, Miller, Anthony J. "United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities", *International Organizations Law Review*, Vol. 4, Issue 1 (2007), p. 20

под изразом „експерти на мисији“, под чланом VI Конвенције, сматрају разна лица којима је дат задатак или улога од стране Уједињених нација, све док та лица нису ни представници држава нити службеници Организације.⁷³⁴

Специфичан појам службеника УН произилази и из речи Препараторне комисије УН, која је у једном од првих нацрта КИПУН навела да су сличне олакшице онима из параграфа 2 додељене експертима и „другим лицима која, иако нису службеници Уједињених нација, имају потврду да путују у оквиру мисије Организације“.⁷³⁵

Видели смо да из КИПУН произилази једино негативно-функционална дефиниција експерата. Покушаћемо да утврдимо и позитивну дефиницију, или барем истражимо детаљније елементе појма експерта, како би били ближи поменутој врсти дефиниције.

Пошто су им и саме привилегије и имунитети додељени како би независно и ефикасно извршили мисију која им је задата, и они трају само за време трајања мисије, јасно је да морамо утврдити и шта све мисија подразумева. Неопходно је утврдити значења речи мисија, како на енглеском (*mission*) тако и на француском (*la mission*), пошто су то званични језици на којима је писана КИПУН, а тај лингвистички осврт је најбоље започети кроз њен латински корен. Реч има корен у латинској речи *mission*, која је коришћена рецимо у изразу *mission Dei*. У латинском, реч мисија носи значење које је уско повезано са путовањем, односно повезано је са радњом слања.⁷³⁶ Дакле, односи се само на оне задатке за које је неопходно да особа оде негде да их изврши – о томе сведоче и речи настале из *mission* као што су "emissary", "missionary" и "missive".⁷³⁷ Међутим, временом су и у француском и у енглеском речи изгубиле директну конотацију пута, већ су добиле шире значење, које се сада односи на задатак који је додељен некоме, без обзира да ли он укључује пут или не.⁷³⁸ У сваком случају, чињеница је да се реч мисија не односи само на

⁷³⁴ International Court of Justice, Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion of 15 December 1989 I.C.J. Reports 1989 para. 49.

⁷³⁵ Report of the Preparatory Commission of the United Nations, (London, 1946)

⁷³⁶ "The term, missio, refers to the action of sending", Jegen, Carol Frances, Worship and Missio, Jurist, Vol. 39, p.88

⁷³⁷ Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion of 15 December 1989 I.C.J. Reports 1989, p. 177

⁷³⁸ Ibid.

путовање, па и члан Конвенције о имунитетима штити експерте на задатку, без обзира да ли због тог задатка морају путовати или не. Румунска Влада је у случају Мазилу, надовезавши се на питање статуса известиоца, изнела виђење да је очигледно да експерти не уживају привилегије и имунитет у држави у којој имају пребивалиште, већ само у држави у којој врше мисију и то само за време трајање мисије.⁷³⁹ Коначно, закључила је румунска Влада да „у држави чији је држављанин и у свим државама осим оне у коју је послат на мисију, експерт ужива само привилегије и имунитете за она дела, речи изговорене и написане у директној вези са мисијом“.⁷⁴⁰

Експерти Уједињених нација су такође врста службеника УН, и то у ширем смислу, са одређеним специфичностима. Наиме, чињеница да су они у служби УН само на одређено време, односно до окончања мисије у којој су ангажовани, мења њихов положај у односу на положај сталних службеника УН. Експерти Уједињених нација имају унеколико другачији статус од осталог особља. Они су ангажовани од стране УН на одређено време али пре свега са одређеним циљем, и испуњењем тог циља, они губе статус и привилегије које су имали. Од привилегија они поседују имунитет од личног хапшења, судски имунитет за дела која су извршили обављајући дужност, неприкосновеност писмена и докумената, право употребе шифре и право примања пошиљке преко курира и запечаћене.⁷⁴¹

1.2. Лица којима је додељен статус експерата

У своме извештају, служба за правне послове директора Одсека за људска права УН, конкретизује у неколико примера лица која се могу сматрати експертима у смислу КИПУН, те наводи да „...постоји група органа који, иако је њихово оснивање предвиђено у споразуму, су у толико блиској вези са Уједињеним нацијама да се могу сматрати органима Организације“.⁷⁴²

⁷³⁹ I.C.J. Reports, Advisory Opinion, Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, p. 185.

⁷⁴⁰ Ibid., p. 185.

⁷⁴¹ С.Аврамов, М.Крећа, *op.cit.* стр. 239.

⁷⁴² Memorandum of the Office of Legal Affairs to the Director of the Division of Human Rights dated 15 September 1969, United Nations, Juridical Yearbook 1969 (Sales No. E.71.V.4), pp. 207-210.

Истичу се следећи органи са тим особинама: Стални централни одбор за опијум (*Permanent Central Opium Board*), основан споразумом из 1925. године а који је постао орган УН резолуцијом Генералне скупштине УН 54 (I) од 19. новембра 1946. године, некадашњи Орган за надгледање дрога (*Drug Supervisory Body*) установљен Конвенцијом из 1931. године, који је постао орган УН истом резолуцијом као претходно тело, Међународни биро за проглашење смрти (*The International Bureau for Declarations of Death*) установљен Конвенцијом о проглашењу за мртве несталих лица (усвојеној на Скупштини УН 6. априла 1950. године), Комитет за жалбе (*The Appeals Committee*) установљен Протоколом за ограничавање и регулисање узгоја мака, производње, међународне трговине и трговине на велико и употребу опијума (усвојен на Скупштини УН 23 јуна 1953) и Међународни одбор за контролу наркотика (основан Јединственом конвенцијом о опојним дрогама, усвојеном на Конференцији УН 30. марта 1961. године).⁷⁴³

Од посебног значаја је пресуда Међународног Суда Правде у случају “*Special Rapporteur of the Subcommission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the Commission on Human Rights*” у којој се наводе још неки органи, чији се чланови могу сматрати експертима у смислу члана 22 КИПУН. Тако се у пресуди истичу као примери Комисија за међународно право, Саветодавни комитет за административна и питања буџета, Комисија за међународну администрацију, Комитет за људска права установљен ради имплементације Међународне конвенције о грађанским и политичким правима, Комитет за елиминацију расне дискриминације, Комитет за елиминацију свих врсти дискриминације према женама⁷⁴⁴. Лица именована у свим овим органима, али и многим другим сматрају се експертима на мисију у складу одсека 22.⁷⁴⁵ Можемо приметити једну наизглед недоследност. Наиме, према овој пресуди, чланови Комисије за међународну администрацију (*International Civil Service Commission*) такође се сматрају експертима у смислу одсека 22 КИПУН. Са друге стране, у тачки делу 2, тачки 1.1.1., међу службенике у ужем смислу сврстали смо и неке чланове Комисије за

⁷⁴³ Ibid.

⁷⁴⁴ International Court of Justice, Advisory opinion in case “Special Rapporteur of the Subcommission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the Commission on Human Rights”, p. 194, para 48.

⁷⁴⁵ Ibid.

међународну администрацију. Треба обратити пажњу, да се у овом случају, ради о члановима комисије, а у случају статуса службеника, о председнику и потпредседнику.

Надаље, у једној другој пресуди Међународног Суда Правде, (*Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*), као лица са статусом експерата истичу се и Специјални извештач поткомитета за превенцију дискриминације и заштиту мањина (*Special Rapporteur of the Subcommission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities of the Commission on Human Rights*).⁷⁴⁶

Такође, у експерте спадају и Спољни ревизори (*External auditors*), тачније Борд Ревизора УН, који овај статус имају према конвенцији али и према пракси.⁷⁴⁷ Наиме, Борд ревизора је основан од стране Генералне скупштине, њој одговарају, и испуњавају задатке у складу са мандатом који им је од стране Генералне скупштине поверен.⁷⁴⁸ Како се још наводи у извештају, осим начина настанка, ови органи су и истом положају као помоћни органи од стране УН.

У Повељи УН, њихов положај је одређен чланом 6. одсеком 22 и 23, Конвенције о привилегијама и имунитетима.⁷⁴⁹ Врсту имунитета на који ћемо се најдетаљније осврнути, од оних таксативно набројаних у овом члану јесте имунитет од хапшења или притвора и од заплене личног пртљага (*Immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage*).⁷⁵⁰

1.2.1. Известноци

Од посебног значаја за одређивање статуса известиоца, представља пресуда Међународног суда правде у случају Мазилу.

⁷⁴⁶ International Court of Justice, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion of 15 December 1989 I.C.J. Reports 1989.

⁷⁴⁷ United Nations Preliminary Observations on International Oversight and Procurement Practice, u Corruption in the United Nations Oil-for-Food Program: Reaching a Consensus on United Nations Reform, Hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, One hundred ninth congress, First Session, October 31 2005, p. 103.

⁷⁴⁸ Memorandum to the Under-Secretary-General, Department of Peacekeeping Operations, United Nations Juridical Yearbook 2002, p. 478

⁷⁴⁹ Члан 22, став 1, КИПУН

⁷⁵⁰ Члан 22, став 2, тачка а КИПУН

У саветодавном мишљењу у познатом случају Мазилу пред Међународним судом правде, румунска Влада је у подсетнику (*Aide-Mémoire*) истакла да извештачи немају статус експерата, пошто су њихове активности повремене. Дакле, време вршења активности узели су као тачку дистинкције. Даљим разматрањем, Румунија је изнела виђење да чак иако се известиоцима да исти статус као експертима, они могу уживати само функционалне имунитете и привилегије, дакле привилегије повезане са њиховим активностима у Уједињеним нацијама, за време трајања мисије, и само у државама у којима су на мисији и државама у транзиту.⁷⁵¹ Ипак, Међународни суд правде је донео другачије мишљење.⁷⁵²

Као што можемо видети из мишљења суда, у случају Мазилу, иако се известиоци не помињу у Конвенцији о привилегијама и имунитетима, те самим тим не потпадају под заштиту исте, они *de facto* представљају експерте на мисијама УН. Дакле, њихов статус је у пракси изједначен са статусом експерата.

1.3. Привилегије и имунитети експерата

Прва у низу привилегија и имунитета која је дата експертима УН јесте, поред забране хапшења и притварања и забрана заплене личног прљага.⁷⁵³

Чак када су у питању таксативна набрајања у законима и конвенцијама, у којима се набрајају ставови исте важности, ипак постоји одређена хијерархија. Тако је и у овом случају. Чињеница је да се у првој тачки, раме уз раме за основном заштитом од хапшења и притварања налази и заштита од заплене пртљага, говори нам јасно о важности овог права за експерте. Штавише, када је у питању прокламовање привилегија и имунитета службеника УН у члану V КИПУН, заштита од заплене пртљага се не помиње. Она је једино још нашла своје место у КИПУН поред привилегија и имунитета експерата и у набрајању привилегија и имунитета представника држава у УН.⁷⁵⁴ *Ratio* оваквог решења је јасан. Природа посла експерата се најчешће састоји од путовања, и свакако је много динамичнија него

⁷⁵¹ I.C.J. Reports, Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, p. 185.

⁷⁵² Ibid., p.197.

⁷⁵³ КИПУН, члан VI, одсек 22

⁷⁵⁴ Где се ова заштита понавља чак три пута, прим аут.

улога службеника Секретаријата УН, чија је улога знатно статичнија. Зато је било важно истаћи ове привилегије код експерата знатно јасније и на једном вишем нивоу него код службеника из члана V КИПУН, па је зато овај имунитет стављен у ранг најзначајнијих. Ипак, ово никако не значи да експерт мора да путује, тачније да у опису његовог задатка мора да буде путовање да би се сматрао експертом. То је јасно истакао и МСП, у случају Мазилу.⁷⁵⁵

И остале привилегије и имунитети, мање-више коиндицирају са класичним имунитетима службеника УН промовисаних у КИПУН.

(б) Уживаће судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање. Овај судски имунитет ће трајати и након тога што лице престане да буде члан мисије Уједињених нација;

(ц) Неповредивост свих папира и докумената;

(д) За потребе комуникације са Уједињенима нацијама, право на употребу шифри и примања докумената или докумената у запечаћеној пошилици;

(е) Уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и представници стране владе на званичној привременој мисији;

(ф) Уживаће исте имунитете и олакшице у погледу личног пртљага као и дипломатски представници;

У ставу ф, наилазимо наизглед на правни плеоназам. Већ је у првом ставу овог члана предвиђен имунитет од одузимања личног пртљага експерта. Па чему онда позивање на дипломатске привилегије по питању личног пртљага у истом члану? Ово посебно није јасно, ако се узме у обзир чињеница да је Бечка конвенција о дипломатским односима донета 15 година након КИПУН. Када би овај члан упућивао на одговарајући део БКДО, разлог за навођење би био јасан, јер се у члану 36, БКДО не предвиђа заштита од прегледа пртљага⁷⁵⁶. Ово се пре свега односи на скенирање и друге методе прегледа пртљага без његовог отварања, које су постале доступне развојем технологије. Неки аутори су након ширења скенирања као начина провере пртљага, спремно тврдили да "се у склопу члана 27 не помиње скенирање, а како оно не представља ни отварања ни задржавање пртљага, самим тим није ни

⁷⁵⁵ "... Accordingly, Section 22 is applicable to every expert on mission, whether or not he travels", International Court of Justice, Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion of 15 December 1989 I.C.J. Reports 1989 para 50.

⁷⁵⁶ Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 Done at Vienna on 18 April 1961. Entered into force on 24 April 1964. United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95. Art. 36.

забрањено.⁷⁵⁷ Са том констатацијом се никако не можемо сложити. Пре свега, разлог због кога се не помиње та врста забране је једноставан – такве методе нису постојале у време доношења БКДО. Самим тим, није се могло очекивати да ће творци БКДО предвидети развој технологије у тој мери да би такве методе предвидели. Надаље, интенција доносиоца БКДО је јасна – заштитити у највећој мери интегритет пошиљке, зато су и употребљени најопштији термини а нису се таксативно набрајали сви начини прегледа пртљага који су забрањени – јер не постоје они који нису.

У сваком случају, БКДО и КИПУН чине савршену целину заштите пртљага експерата УН на мисијама. Ипак, већ смо навели да се члан VI КИПУН није могао односити на ниједан члан БКДО, јер БКДО није постојао у време доношења КИПУН.

Једино рационално објашњење јесте да су творци КИПУН желели да подигну степен заштите пртљага експерата на највиши могући ниво, те су прибегли опробаном рецепту из периода Друштва народа и пре – додељивањем дипломатских привилегија и имунитета по том питању. Тако је настала јединствена симбиоза у овом члану, између дипломатских и привилегија међународних службеника, у истом члану, по истом питању.

Слобода кретања експерата, предвиђена је чланом 7.⁷⁵⁸ КИПУН не даје никакве додатне гаранције за слободу кретања, већ упућује на одговарајући члан који се односи на привилегије службеника. Ипак, иако у самој конвенцији питање слободе кретања експерата није детаљније анализирано, она свакако има посебно место, у спектру привилегија и имунитета ове врсте службеника у ширем смислу, управо због природе међународне организације као ентитета.

2. Мировне мисије Уједињених нација

Питање правног основа војних мисија УН јесте прво питање на које се морамо осврнути, пошто тај основ, ако га има али и ако га нема, детерминише правни положај мировних мисија УН. Неки аутори сматрају да правни основ за

⁷⁵⁷ Pasqualetti, Gergo, "Carry on Excellencies: The Screening of the Diplomatic Bag in the Light of Recent EU Legislation", *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 9, Issue 1 (2012), p. 46

⁷⁵⁸ КИПУН, одсек 26.

мировне мисије УН не постоји.⁷⁵⁹ Чињеница је да се мировне мисије УН, какве постоје у данашњој форми, не помињу нигде у Повељи УН. Како би се створили услови на формирање таквих јединица и слање мировних мисија, био је неопходан иновативан приступ самој повељи. А по томе је познат био Даг Хамаршкјолд.⁷⁶⁰ Прва мисија која је била послата јесте она послата у Суецки канал, на основу Резолуције А/RES/1001 (ES-I), 7. новембра 1956 године.⁷⁶¹ УН је и пре тога слао мисије, али су оне биле цивилног карактера. Даг Хамаршкјолд је поставио три основна принципа функционисања мировних војних мисија УН:

(1) Пристанак државе на чијој се територији мисија одвија и других страна у конфликту

(2) Непристрасност УН као основ кредибилитета операцији

(3) Забрана употребе силе од стране мисије УН, осим у случајевима индивидуалне самоодбране и заједничке одбране мисије.⁷⁶²

Хамаршкјолд је концепт мировних мисија елаборирао за време Суецке кризе, а са Канадским Министром спољних послова Лестером Пирсоном увео је могућност слања мировних војних мисија УН у зараћена подручја, уз пристанак страна које су у конфликту.⁷⁶³

Војне мисије УН не помињу изричите у тој форми, под тим именом у Повељи, али се могућност за њихово формирање налази у назнакама, тачније у општим одредбама попут оних о задацима УН у очивању мира. Основу за војну реакцију у циљу очувања мира налазимо у члановима 42⁷⁶⁴ и 43⁷⁶⁵ Повеље УН, али можемо рећи да се многе од тих одредби превасходно односе на мисије послате од стране држава чланица у индивидуалном или заједничком капацитету, а не мисије

⁷⁵⁹ Shaw M. Malcolm, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, 2008., p. 1224.

⁷⁶⁰ Bring, Ove, *The Hammarskjöld Approach to International Law*, Dag Hammarskjöld and Global Governance, Uppsala 2011, p. 17

⁷⁶¹ <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/14BCD994EE8F6558852560DF0067939D>. _____ приступљено 03.02.2014.

⁷⁶² Bring, Ove, *The Hammarskjöld Approach to International Law*, Dag Hammarskjöld and Global Governance, Uppsala 2011, p. 17

⁷⁶³ Ibid.

⁷⁶⁴ Charter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression article 42.

⁷⁶⁵ Ibid. article 43.

инхерентне УН. Према обичајним правилима и пракси УН, особље мировних мисија УН уживају статус експерата, према члану 6 КИПУН.⁷⁶⁶ Римски статут такође, пружа заштиту мировним мисијама под окриљем УН, и то у члану 8, у коме се елаборирају ратни злочини.⁷⁶⁷

2.1. Особље мировних мисија УН

Приликом анализе положаја особља мировних мисија УН, посебну пажњу неопходно је посветити привилегијама и имунитетима.⁷⁶⁸

Као што смо већ истакли, службеници међународних организација имају функционални имунитет. Дакле, поседују имунитет у оној мери у којој је неопходан за несметано вршење свог посла. Поставља се питање који степен имунитета је неопходан за извршење обавеза мировних мисија. На ово питање не може се дати јединствен одговор, из једноставог разлога што нема целокупно особље мисија исте задатке, нису сви чланови мисије на исти начин и на истим пословима ангажовани, нити су им исти имунитети неопходни за извршење задатака. Сходно томе, особље мисија можемо поделити на следеће категорије: највише рангирано особље у мисијама УН, војно особље у мисијама УН и цивилно особље у мировним УН.⁷⁶⁹

2.2. Највише рангирано особље у мисијама УН

Високи функционери мировних мисија уживају исти ниво и штавише, исту врсту привилегија и имунитета као и дипломатски представници - дакле дипломатске привилегије и имунитет. Тај степен привилегија и имунитета, као што смо видели, уживају и највиши представници УН – Генерални секретар и његови помоћници, на пример, или неке друге категорије, попут судија Међународног суда

⁷⁶⁶ Memorandum to the Under-Secretary-General, Department of Peacekeeping Operations, United Nations Juridical Yearbook 2002., p.467

⁷⁶⁷ Види више у: Милисављевић, Бојан, „Римски статут и особље нових мировних мисија УН“, Удружење за међународно кривично право, Међународни научни скуп, Тара, 2005.стр. 459-473. као и у Милисављевић, Бојан, Злочини над особљем мировних мисија Уједињених Нација, Удружење за међународно кривично право, 2013.

⁷⁶⁸ Види више у: Милисављевић, Бојан, Нове мировне мисије Уједињених нација, Правни факултет Универитета у Београду, 2007.

⁷⁶⁹ Rawski, F., “To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations”, 18 Connecticut Journal of International Law 103 (2002-2003), p. 109-110.

правде.⁷⁷⁰ Правни основ оваквог положаја високих функционера може се наћи у Конвенцији о привилегијама и имунитетима УН члан 19. Да ли то значи да имају неку посебну врсту имунитета, или пак највиши службеници у мисијама представљају само још једну у низу лица која нису дипломате али уживају дипломатски имунитет? Равски тврди да највиши функционери мировних мисија поседују дипломатски имунитет.⁷⁷¹ У начелу, ова оцена стоји, али уз једну ограду, која важи за све не-дипломатске уживаоце дипломатских привилегија и имунитета.⁷⁷²

Имунитет мировних мисија УН, био је тестиран последњи пут када је био у питању случај Сребреница. Прво се случај нашао пред националним судом Холандије. У овом случају суд је истакао да су се Уједињене нације позвале на имунитет, који има снажно упориште у међународној пракси, потврђено много пута без изузетка.⁷⁷³ Како ни друга страна није истакла ниједан аргумент којим би то стање оспорила, суд је закључио да је апсолутни имунитет Уједињених нација норма и да се мора поштовати.⁷⁷⁴ Затим је о представци са овом темом одлучивао и ЕСЉП, и то у случају „Мајке Сребренице против Холандије“ (*Stichting mothers of Srebrenica and others v. Netherlands*).

Суд је одбацио случај, при том истакавши да „међународно право не подржава став да грађанска тужба надјачава судски имунитет само зато што је заснована на оптужбама за посебно тешка кршења међународног права, чак и норми *ius cogens*. У погледу сувереног имунитета страних држава, ово је било јасно истакнуто у случају МСП *Jurisdictional Immunities of the State* (пресуда донета 3. фебруара 2012. године). По мишљењу Европског суда за људска права, исте ове чињенице важе и за имунитете и привилегије које уживају Уједињене нације.⁷⁷⁵

⁷⁷⁰ Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр.203.

⁷⁷¹ Rawski, F., "To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations", 18 Connecticut Journal of International Law 103 (2002-2003), p.110

⁷⁷² Види: Крећа, Миленко, Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право), Београд, 2012., стр.203.

⁷⁷³ Rechtbank 's-Gravenhage, ECLI:NL:RBSGR:2008:BD6796, 295247 / HA ZA 07-2973 Judgment in the incidental proceedings, para/ 5.13.

⁷⁷⁴ Ibid.

⁷⁷⁵ ECHR Case, *Stichting mothers of Srebrenica and others v. Netherlands*, Application no. 65542/12 para. 158

Иако сматрамо да је одлука донета у складу са правилима међународног права, ипак мислимо да је објашњење недостатно, поготово у делу у коме се истиче да је у питању апсолутни имунитет. Пре свега, сматрамо да је апсолутни имунитет овог пута коришћен у смислу немогућности процесуирања органа међународне организације од стране домаћих судова. Теорија свакако не подржава виђење о апсолутном имунитету међународних организација, већ, као што смо напоменули, неки службеници УН имају апсолутни имунитет, али то свакако не значи да међународне организације имају апсолутни имунитет у међународном праву.

2.3. Војно особље мировних мисија

Питање имунитета особља под оружјем мировних мисија представља веома важно питање, и питање специфичне природе у области правног положаја међународних службеника због чињенице да они носе оружје. Равски сматра да службеници УН који представљају особље под оружјем мировне мисије, морају имати исте оне привилегије и имунитете које имају и остали службеници УН.⁷⁷⁶ Пракса по питању имунитета војног особља мировних мисија УН је у начелу униформна. Као пример јасног додељивања апсолутног имунитета можемо навести Правилник о привилегијама и имунитетима мисија KFOR и UNMIK. У њима се јасно наводи да ексклузивну надлежност имају државе које су послале своје војнике, али и цивилно особље.⁷⁷⁷ Било је покушаја да се имунитет војника у војним мисијама ипак подведе под категорију функционалног имунитета, истог оног који поседују остали међународни службеници. Тако је у случају *Malero Manuel c. Ministre Public*⁷⁷⁸ истакнуто да војници поседују функционални имунитет, али да су они стално на дужности, кроз саму чињеницу да су у активној служби. Функционалност овде јасно долази до изражаја али у овом случају она, због врсте мисије на којој се налазе чланови мировних мисија, добија најшири могући спектар.

⁷⁷⁶ Rawski, F., "To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations", 18 Connecticut Journal of International Law 103 (2002-2003), p.110.

⁷⁷⁷ UNMIK/REG/ 2000/47, а више о томе видети у De Wet, Erika, "The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold-War Era: Legal Bases and Implications for National Law", Ed. Von Bogdandy, Armin, Wolfrum, Rüdiger, Max Planck Yearbook of International Law, Volume 8, Year 2004, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, P. 323.

⁷⁷⁸ Barton, G. P. "Foreign Armed Forces: Immunity from Criminal Jurisdiction," B. Y.I.L., 27 (1950), pp. 230.

2.4. Цивилно особље мировних мисија

Цивилно особље мисија, немају потребу ни за привилегијама церемонијалног карактера, ни за оним које би им коришћење оружја донело, па зато само можемо закључити да они имају класичан функционални имунитет, прописан у члану V, тачка 18. Конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених нација. Они су, као што смо могли из примера UNMIK, обухваћени истим, веома најширим имунитетима као и остали чланови мисије. Једини изузетак, у овом примеру али и у осталим сличним, односи се на локално регрутовано особље, које ужива само речи и дела изговорена у вршењу службене дужности.

Сматрамо, да се правилним разумевањем природе и сврхе функционалног имунитета међународних службеника, мора направити дистинкција између привилегија и имунитета војног и цивилног особља мировних мисија. Како смо више пута истакли, функционални имунитет служи да омогући службеницима несметано и ефикасно обављање својих послова. Управо та „растегљива“ формула лако може наћи своју примену на примеру мировних мисија. Потпуно је другачија природа посла особља под оружјем, који иду на задатке на терену, излажући се многим ризицима, од канцеларијских послова цивилног особља, у бази. Цивилно особље нема потребу за тако широким имунитетима, и убеђени смо да би давањем много мањег односно потребног и довољног имунитета цивилном особљу, и број притужби на њихов рад и кршење закона државе домаћина био мањи.

Када мисија делује на подручју неке признате државе, неопхоно је склопити уговоре између те државе и УН, у којима би се дефинисали сви аспекти боравка војне мисије УН. Од 1990. године, УН примењују *Model Status of Forces Agreement for Peacekeeping Missions*. Јасна је и ситуација када територија у којој је мисија стационирана не припада ни једној признатој или потпуно формираној држави – и том сличају, државе чији су држављани војници, задржавају апсолутну јурисдикцију. Морамо истаћи да особље војних мисија није покривено Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН из 1946. године.⁷⁷⁹

⁷⁷⁹ Ibid. p.108

Ова тема је од изузетног значаја за нашу државу, а њен значај ће у будућности бити још већи, због повећања броја мисија УН у којима учествују припадници Војске Србије.. Тренутно припадници војске и Министарства одбране Србије учествују у седам мултинационалних операција под окриљем УН⁷⁸⁰. Конкретно, те мисије су у Конгу, Либерiji, Обали Слоноваче, Кипру, Либану, Сомалији и Уганди. Најбројнија је мисија на Кипру, са 46 чланова наше мисије.⁷⁸¹ Статус војних мисија је још сложенији проблем од положаја службеника УН, због саме чињенице да су у питању мисије са мандатом да користе оружје. Са друге стране, постоје различите врсте војних мисија, и нису сви чланови особља мисија УН ту са истим задатком, нити су сви под оружјем па се самим тим и њихов положај разликује. Имунитет чланова мировних мисија се значајно разликује од имунитета осталих службеника УН, и по природи и по обиму и детаљна анализа је неопходна како би се на прави начин разјаснио њихов положај и правна позадина.

3. Међународни судови

Постоји много сличности између судија међународних судова и међународних службеника у ужем смислу. Независност је *condition sine qua non* како међународног судства тако и међународне администрације. Угрожавање независности судија, и њихова недовољна заштита утиче на рад судства на исти начин на који мањак заштите међународних службеника угрожава рад међународне администрације. Судије међународних судова представљају посебну категорију, због своје улоге у систему међународних односа и међународног права. Они, по неким ауторима, нису ни представници држава, нити су службеници међународне организације.⁷⁸² Специфичности можемо видети и у њиховом избору, у начину рада, али и степену имунитета и привилегија, у којима су изједначени са дипломатским представницима. Белгијски делегат Шевалије Дешам (*Chevalier Deschamps*) је још на конференцији у Хагу 1899. године изнео предлог о имунитету судија међународних судова, приликом вршења њихових судијских функција. Њихов посебан положај и јесте нужан производ њихове специфичне функције. Они не раде ни за државу, а на први

⁷⁸⁰ http://www.mod.gov.rs/lat/mvs/mirovne_misije/aktuelne.php 17.05.2014.

⁷⁸¹ http://www.mod.gov.rs/lat/mvs/mirovne_misije/aktuelne.php 17.05.2014.

⁷⁸² Josef L. Kunz, "Privileges and Immunities of International Organizations", *The American Journal of International Law*, Vol. 41, No. 4 (Oct., 1947), pp. 832.

поглед нити испуњавају налоге организације од које добијају плату. Њихов једини циљ је дељење правде. Ипак, не смемо заборавити да су управо од саме међународне организације постављени са задатком да суде искључиво по правди и правници. Као што смо већ показали, међународна лојалност међународних службеника има неколико видова, а један специфични облик те лојалности, налази се управо у задацима судија међународних судова. Штавише, судије одликују управо оне особине које Лангрод истиче као круцијалне за међународне службенике: сталност, знање и независност као основне врлине међународних службеника.⁷⁸³ И поред очигледних специфичности, судије међународних судова представљају међународне службенике, а због специфичности скопчаних са њиховим избором и неким другим особинама, можемо их квалификовати као међународне службенике *sui generis*.

3.1. Судије Међународног суда правде

Да ли су судије међународних судова такође међународни службеници, питање је које се постављало пре свега у време Друштва народа, када службеници нису били јасно дефинисани, али је у теорији остало отворено још и дан данас. Дилема је долазила отуда што су судије, као и службеници били опскрбљени међународним имунитетима. Судијама су одувек биле додељиване привилегије и имунитети дипломатског карактера. Када је основан Стални међународни суд правде са седиштем у Хагу, холандска влада је доделила судијама управо те привилегије и имунитете. Истина, у то време, дипломатске привилегије и имунитете су имали и сви службеници Друштва народа и многих других унија и комисија. Како није јасно био дефинисан круг међународних службеника, није лако направити дистинкцију када је у питању положај па и улогу свих наведених лица.

Сличности између судија међународних судова и службеника међународних организација су у тој мери очигледне, да је често у националним законодавствима, одређивање положаја и давање имунитета и судијама и службеницима начињено у

⁷⁸³ Langrod, Georges, *The International Civil Service – its origins, its nature, its evolution*, A.W.Sythoff – Leyden, Oceana Publications, Inc. – Dobbs Ferry, N.Y., 1963. p.45. "While the wheels of an international organization are set in motion by the spokesmen of the national governments represented in it, only the international civil service (apart from International Court) is composed of persons who, by their permanence, their technical knowledge and their autonomy, can attempt to act as catalyst of the international spirit. That is the product of the process of growth and the essence of international civil service".

једном акту. Пример за то је Велика Британија, где се из самог назива правног акта којим се регулише правни положај ових лица је један, види та веза – акт се зове *The United Nations and International Court of Justice (Immunities and Privileges) Order 1974*.⁷⁸⁴ Ипак, очигледно је да судије међународних судова немају исти статус као међународни службеници.⁷⁸⁵ Међутим ово није зато што судије не представљају међународне службенике, већ зато што међународни службеници могу имати различити спектар имунитета. Па тако, привилегије и имунитети судија међународних судова, као и привилегије и имунитете највиших међународних службеника они су фактички једнаки, те их неки аутори посматрају као део једне исте групе – међународних службеника.⁷⁸⁶ Са друге стране, постоје и значајне разлике – рецимо у начину избора судија у односу на избор службеника, па се може рећи да је дилема још жива и актуелна.

Ми сматрамо да се судије МСП могу сматрати службеницима УН, са посебним карактеристикама, дакле, у питању су службеници УН у ширем смислу - *sui generis*. Њихов избор је скопчан са прилично јасним упливом државе, пре свега зато што кандидати за судије долазе тек након консултације државних органа. Они ипак, не представљају државу, а такође, они немају задатак да делују у име међународне заједнице или међународне организације у којој раде нити да заступају интересе исте. Они, као и судије унутрашњих система, имају обавезу да делују у име истине а на основу доказа и свог знања. Али, самим радом у суду, поштујући премисе постављене у Статуту и другим релевантним документима, они фактички обављају улогу међународних службеника, иако у нешто измењеном облику. Они не суде у интересу међународне организације, већ у интересу правде и правичности, али су са друге стране, са тим задатком и постављени од стране организације. И коначно, они су судије органа УН, а самим тим, службеници те организације.

Сам Статут Међународног суда правде је, као што смо навели интегрални део Повеље УН. Његова важност је велика, али даје само основне податке везане за положај судија МСП, и осталих службеника Суда. Процедура за измене Статута је

⁷⁸⁴ Article 16, 1974 No. 1261

⁷⁸⁵ Amersanighe, C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Second Edition, Cambridge University Press, 2005. P.343.

⁷⁸⁶ Крећа, Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Београд, 2012., стр.203.

идентична као за измену Повеље УН, тако да до данас, 2015. године, Статут МСП није претрпео ниједну промену.

Морамо се осврнути на један члан Статута МСП. У питању је члан 4.1. Статута, у коме се предвиђа да ће судије бити изабране од стране Генералне скупштине и Савета безбедности УН, из листе номинованих лица од стране националних група у Сталном арбитражном суду.⁷⁸⁷ Специфичност у избору судија МСП у односу на друге службеника УН је више него очигледна. У избору судија МСП на делу имамо хибридан начин избора. Судије истина бира директно Организација УН, путем својих главних органа, али са листе које су доставиле државе. Ово је један од разлога зашто судије МСП не можемо сматрати службеницима у ужем смислу. Они у погледу субјекта који их бира, немају другачију позицију у односу на службенике УН – и једне и друге бирају главни органи УН – службенике Генерални секретар, судије Генерална скупштина и Савет безбедности.

3.1.1. Привилегије и имунитети судија МСП

Регулисање правног положаја судија МСП од пресудног је значаја за функционисање суда, а одговарајуће привилегије и имунитети једини су гарант независног и ефикасног функционисања мањународних службеника уопште, па самим тим и судија МСП. Управо зато, још у првим данима након окончања Другог светског рата, приступило се регулисању статуса судија МСП. Питање њихових привилегија и имунитета покренуто је Резолуцијом Савета безбедности 22 (I) од 13 фебруара 1946. Године.⁷⁸⁸ У њој Савет безбедности позива на решавање овог питања, како би се Међународном суду правде доделиле оне привилегије и имунитети неопходни за обављање његових функција и испуњење његове улоге.⁷⁸⁹

Статут Међународног суда правде врло је изричит када су у питању привилегије и имунитети чланова суда. Члан 19 Статута МСП стипулира дипломатске

⁷⁸⁷ Члан 4.1. Статута МСП:

⁷⁸⁸ Resolution 22 C(I) of the General Assembly of the United Nations, 13 February 1946 - Privileges and Immunities of the International Court of Justice

⁷⁸⁹ Ibid.

привилегије и имунитете за судије МСП за време обављања послова Суда.⁷⁹⁰ Ипак, ова одредба иако изричита, морала је бити додатно објашњена, што је Генерална скупштина и учинила у Резолуцији број 90(I), и то на првом регуларном заседању, 11 децембра 1946 године.⁷⁹¹ Брзина којом је Генерална скупштина појаснила члан 19. Статута МСП, указује на јасно опредељење и свесно кратак члан, без непотребних детаља, а такви чланови и приличе општим документима. Са друге стране, ради правне сигурности, одговарајуће тело, у овом случају Генерална скупштина, додатно је објаснила овај члан и одагнала све потенцијалне недоумице.

Дакле, у првим данима суда, правила која су се тичала Сталног Суда међународне правде (ССП) односила су се и на судије МСП. Пандан МСП из времена Друштва народа, имао је подједнако шкрту одредбу која се тичала привилегија и имунитета судија, као што је имало и само Друштво народа у погледу својих службеника. Чланом 19, Статута ССП, предвиђено је да чланови Суда, када делују у службеном својству Суда, уживају дипломатске привилегије и имуниете.⁷⁹²

Када су у питању привилегије и имунитети судија МСП, од највећег значаја је Статут Међународног суда правде.⁷⁹³ Члан 19 оставља отворено питање да ли привилегије и имунитете предвиђене овим чланом, уживају судије који су држављани државе седишта Суда, дакле Холанђани. На ово питање одговор даје писмо које су разменили Председник Међународног суда правде и Министар спољних послова Холандије, 26. јуна 1946. године, у коме се наводи „Чланови суда, бележник и виши службеници суда који нису држављани Холандије, не потпадају под локалну надлежност за акте извршене у службеном капацитету и у оквиру лимита њихових дужности. Холандски држављани било ког ранга су изузети од директних пореза на плате које добију из буџета Суда”.⁷⁹⁴

⁷⁹⁰ Члан 19 Статута Међународног суда правде

⁷⁹¹ <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>

⁷⁹² Статут ССП, члан 19.

⁷⁹³ Статут МСП

⁷⁹⁴ UN General Assembly, Privileges and Immunities of Members of the International Court of Justice, the Registrar, Officials of the Registry, Assessors, the Agents and Counsel of the Parties and of Witnesses and Experts, 11 December 1946, A/RES/90, available at: <http://www.refworld.org/docid/3b00f1ee60.html> [accessed 15 December 2014]

Ипак, ако се посматра писмо као појашњење одредаба правила Суда, можемо рећи да холандске судије имају само функционални имунитет. Ипак, на ово можемо дати основани приговор. Очигледно је из одредби Правила суда садржаних у члану 19, да све судије свакако уживају дипломатске имунитете и привилегије. Када су у питању судије холандског држављанства, очигледно је да немају дипломатске привилегије и имунитете. Разлог за овакво решење можда можемо наћи у самој природи дипломатских привилегија и имунитета. Јасно је када су дипломати додељене дипломатске привилегије и имунитети, они не могу бити усмерени против његове матичне државе. Ипак, то што су дипломатске привилегије и имунитети додељени судијама МСП, не чини судије дипломатама. Дакле, они ради потпуне заштите имају те привилегије, а не зато што њихова позиција има дипломатски карактер. Коначно, ово правило је индикативно за статус судија других држављанстава у својим матичним државама. Да ли се њихове привилегије и имунитети простиру и дотле?

Пракса је двојака, па тако судији Арманду-Угону (*Armand-Ugon*) није дат имунитет када се поставило питање банкарског мораторијума, док је у једном другом случају, Сер Хамфрију Валдоку (*Sir Humphrey Waldock*) дат имунитет поводом грађанске тужбе.⁷⁹⁵

Неки аутори постављају питање да ли се привилегије и имунитети судија простиру и када иду у посету некој локацији која се помиње у случају који воде.⁷⁹⁶ Ми не видимо зашто имунитети и привилегије не би „пратиле“ судије на тим пословима, како на путу до и од локације тако и током боравка на самој локацији, када је та посета управо дефиниција „службеног посла“. Једино би додали, да би евентуални судија Холанђанин на том путу „добрио“ привилегије и имунитете прописане у члану 19, дакле дипломатске привилегије и имунитет, јер би се отклонило како важење одредби Писма, тако и теоријска, ионако упитна основа за смањивање његових привилегија и имунитета на ниво функционалних.

Такође, може се поставити питање и у којој мери се Правила о привилегијама и имунитетима судија МСП, односе на *ad hoc* судије. Индиректан одговор на ово

⁷⁹⁵ Anderson, David, Wordworth, Samuel, Article 19, The Statute of the International Court of Justice A Commentary Second Edition Edited by Andreas Zimmermann, Karin Oellers-Frahm, Christian Tomuschat, and Christian J. Tams Oxford Commentaries on International Law, 11 October 2012, p.401

⁷⁹⁶ Ibid. p.400

питање даје сам Статут МСП у члану 31., став 6 у коме се наводи да ће судије које су изабране „као што је предвиђено у члановима 2,3 и 4[...] учествовати у доношењу одлуке под потпуно истим условима као и њихове колеге”.⁷⁹⁷ Иако се у овом члану не помињу директно привилегије и имунитети *ad hoc* судија, нити њихов однос са привилегијама и имунитетима сталних судија, теорија је сагласна да има довољно основа да се закључи да овај члан стипулира наведену једнакост.⁷⁹⁸ Ипак, иако директан одговор не даје Статут МСП, даје га један други, сродни документ овог суда. Чланом 30, тачка 1 Статуа МСП, предвиђено је да ће МСП донети правила о спровођењу своје функције, а пре свега процедурална правила.⁷⁹⁹ Дакле, остављена је могућност да се детаљно и/или додатно разраде разни аспекти рада Суда, а самом МСП је остављено да кроз праксу увиди у којим правцима и на који начин треба извршити те допуне. Посебан осврт дат је на правила поступка, те је на основу члана 30 МСП донео правила поступка (Правила поступка МСП). Правила поступка МСП управо служе као допуна Статуу МСП. Кроз ту призму треба посматрати и члан 1, став 3, Правила поступка МСП, у коме се наводи In the following Rules, the term “Member of the Court” denotes any elected judge; the term “judge” denotes any Member of the Court, and any judge *ad hoc*.⁸⁰⁰ Дакле, по овом члану, под појмом судија се подразумева како сталне судије, тако и судије *ad hoc*. Исто тако, и привилегије и имунитети који се простиру на сталне судије простиру се и на судије *ad hoc*. До тог закључка долази се наведеним језичким тумачењем, али и логичким. Наиме, чак и да нема изричито изједначене позиције судија и судија *ad hoc* у МСП, појимо од тога да сталне судије имају привилегије и имунитет у циљу успешног обављања својих функција, као што смо то већ навели. Надаље, судије *ad hoc* именују се са истим циљем, иако под специфичним околностима. Дакле, и њима се мора омогућити да свој посао обављају независно, па самим тим нема аргумента да им се не доделе исте привилегије и имунитети као њиховим колегама са сталном функцијом.

⁷⁹⁷ Статут МСП, члан 31, став 6.

⁷⁹⁸ Ibid. 398, Shabtai, Rosenne, The Law and Practice of the International Court, 1920-2005, Vol. 3, 2006, p 1092-1093,

⁷⁹⁹ Статут МСП, члан 30

⁸⁰⁰ Правила поступка МСП, члан 1, став 3.

3.1.2. Службеници Међународног суда правде

Ако може постојати икаква дилема да ли су чланови Регистра МСП међународни службеници, она је отклоњена експлицитно и на више места у Прописима о запосленима.⁸⁰¹ У члану 3 је детаљније приказан спектар обавеза али и права службеника МСП, и поново истакнут њихов статус као међународних службеника. Ова правила коиндицирају са оним прописаним за остале службенике УН, а тичу се достојанственог, независног и непристрасног обављања функције.⁸⁰²

Текст који се налази у члану 3 Прописа о запосленима, постао је у протеклим деценијама основна формулација за одређивање положаја међународних службеника разних агенција али и самих УН. Па тако, у Правилима о запосленима УН се налази идентична одредба⁸⁰³ као и у одредбама о особљу неких специјализованих комисија, као што је Комисија за одређивање граница континенталног појаса.⁸⁰⁴

3.1.3. Остали учесници поступка

Правни положај осталих учесника поступка регулисан је на начин да им омогући да на неометан начин обаве своје улоге пред Судом. Тако су заступницима, саветницима и адвокатима, за време њихових мисија и путовања, додељене привилегије и имунитети који су додељени представницима држава према КИПУН, под условом да нису држављани односне државе.⁸⁰⁵ Поистовећивање са представницима држава је логично, јер наведена лица ни на који начин не представљају службенике УН. Они нису ангажовани од стране УН, већ од лица која се налазе у поступку, а често су именовани од државе из које долазе лица која се налазе у поступку, па самим тим имају на неки начин и улогу представника те државе. Процењивачи суда имају пак директну везу са Судом. Њихова улога је врло специфична, па је су самим тим њихови имунитети и привилегије идентичне онима

⁸⁰¹ Annex II, Section A, of the Staff Regulations of the International Court of Justice, for the Registry Regulation 1.1.

⁸⁰² Staff Regulations for the Registry of the International Court of Justice, Article 3, para. 3.

⁸⁰³ Staff Regulations UN, ST/SGB/2009/6, Regulation 1.2, Para. F.

⁸⁰⁴ Commission for the Limits of the Continental Shelf - Internal Code of Conduct for Members of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, у Myron H. Nordquist, Satya N. Nandan, and James Kraska, UNCLOS 1982 Commentary: Supplementary Materials, 2012, p. 453

⁸⁰⁵ Art. 5, UN General Assembly, Privileges and Immunities of Members of the International Court of Justice, the Registrar, Officials of the Registry, Assessors, the Agents and Counsel of the Parties and of Witnesses and Experts, 11 December 1946, A/RES/90, стр 178.,

које имају експерти УН у регулативи КИПУН.⁸⁰⁶ Сведоци, експерти и особе које обављају задатке по налогу Суда имају у самом свом називу директну, експлицитну везу са категоријом експерта на мисијама из члана VI КИПУН. Сходно томе су и овој групи учесника поступка пред МСП, додељене привилегије и имунитети из члана VI КИПУН.⁸⁰⁷ Посебно је питање ко је задужен за укидање имунитета. У случају заступника, саветника и адвоката је управо држава чија су та лица држављани.⁸⁰⁸ У свим осталим случајевима дакле, када су у питању процењивачи, сведоци, експерти и лица која обављају задатке по налогу Суда, право, али и обавезу да укине имунитет у случају коришћења привилегија и имунитета за личну корист има Међународни суд правде, а када Суд не заседа, председник Суда.⁸⁰⁹

3.2. Међународни кривични суд

Како би указали на однос службеника УН и осталих међународних службеника, одлучили смо да се на кратко осврнемо на положај судија и особља Међународног кривичног суда (МКС). Одмах на почетку желимо јасно да истакнемо да судије и службеници МКС не представљају службенике УН, нити у ужем нити у ширем смислу, али да јесу међународни службеници. Разлог томе је што МКС не функционише под мандатом УН, већ има неку врсту партнерства, озваниченог 04.10.2004. године. Штавише, једина додирна тачка судија и службеника МКС и УН јесте члан 12, поменутог Споразума о сарадњи између Међународног кривичног суда и Уједињених нација.⁸¹⁰ Према том члану, судије, тужилац, заменици тужиоца, бележник, службеници канцеларије тужиоца и регистра, моћи ће да користе *laissez-passer*, у складу са одредбама овог споразума.⁸¹¹

Ипак, и поред чињеници да лица запослена у МКС нису службеници УН, мислимо да би кратак осврт на привилегије и имунитете ових лица био користан, из више разлога, а између осталог и како би указали још једном на велики утицај

⁸⁰⁶ Ibid.

⁸⁰⁷ Ibid.

⁸⁰⁸ Ibid.

⁸⁰⁹ Ibid.

⁸¹⁰ Relationship Agreement Between the International Criminal Court and the United Nations, signed 4.10.2004, New York.

⁸¹¹ Ibid., article 12.

КИПУН, али и неке специфичности у оквиру МКС.⁸¹² Споразум о привилегијама и имунитетима Међународног кривичног суда (у даљем тексту СПИМКС) примењује другачију методологију приликом излагања привилегија и имунитета судија и службеника суда. Он их дели у две групе: Судије, Тужилац, Заменици тужиоца са једне стране, док другу групу чине Бележник, Заменик бележника, особље у кабинету тужиоца и особље у кабинету бележника.

3.2.1. Судије, Тужилац и заменици тужиоца

Као што смо рекли, кровни документ који се тиче привилегија и имунитета судија и службеника МКС јесте Споразум о привилегијама и имунитетима Међународног кривичног суда (*Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court*).⁸¹³ Члан 15 тог споразума гласи „Суд ће на територији сваке државе чланице уживати привилегије и имунитете неопходне за извршење своје функције“.⁸¹⁴ Дакле, у Споразуму МКС је прокламована класична формула функционалног имунитета.

У члану 15, прокламоване су привилегије и имунитети судија, тужиоца, заменика тужиоца и бележника. У њему се наводи да судије, тужилац, заменици тужиоца и бележници имају, док су ангажовани у пословима суда, исте привилегије и имунитете које уживају и шефови дипломатских мисија.⁸¹⁵ Такође, након престанка функције, они и даље уживају судски имунитет за писане и изговорене речи и дела која су учинили за време обављања функције⁸¹⁶. Судије међународног кривичног суда такође уживају привилегије идентичне дипломатским привилегијама и имунитетима. То је прокламовано чланом 16. Споразума о привилегијама Међународног кривичног суда.⁸¹⁷ Овај члан, и поред тога што је детаљнији, неодољиво подсећа на одредбу о привилегијама и имунитетима службеника Друштва народа. Као и члан 7. Конвенције Друштва народа, и он предвиђа „дипломатске привилегије и имунитет за време вршења службене дужности“. Једина

⁸¹² Nilsson, Cecilia, Contextualizing the Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court, *Leiden Journal of International Law* / Volume 17 / Issue 03 / September 2004, p. 565.

⁸¹³ У даљем тексту Споразум о привилегијама и имунитетима МКС

⁸¹⁴ Споразум о привилегијама и имунитетима Међународног кривичног суда, члан 15.

⁸¹⁵ Члан 15, тачка 1, СПИМКС

⁸¹⁶ Ibid.

⁸¹⁷ Члан 15, тачка 1, СПИМКС

разлика је у чињеници да се у овом случају истиче да ће тај имунитет важити и након престанка њиховог мандата. У СПИМКС је јасно одређено и ко је све одговоран за укидање имунитета како судијама тако и осталим лицима заштићеним одредбама овог споразума. Ово је врло корисна одредба која приказује јасну поделу дужности али и одговорности између основних органа МКС. Према наведеној одредби, привилегије и имунитети судије или тужиоца, могу бити укинати апсолутном већином гласова судија.⁸¹⁸ Имуитет бележника може бити укинут од стране Председништва.⁸¹⁹ Заменицима тужиоца и службеницима канцеларије тужиоца, привилегије и имунитете може укинути сâм тужилац.⁸²⁰ Заменику бележника и службеницима канцеларије бележника, по истом принципу као и код тужиоца, привилегије и имунитете може укинут њихов директни надређени – у овом служажу бележник.⁸²¹

3.2.2. Бележник, заменик бележника, службеници канцеларије тужиоца и службеници бележништва

Функционална основа за давање имунитета службеницима МКС истакнута је на самом почетку члана 16.⁸²² Након тога, следи таксативно набрајање привилегија и имунитета који су им додељени. Функционални имунитет, као врста процесног имунитета, додељена је службеницима МКС, с тим што је посебно наглашено трајање овог имунитета и након престанка запослења, исто као и код судија и тужиоца МКС. Иако се експлицитно не наводи, јасно је да се под „престанком запослења“ подразумева како прелазак на друго радно место, тако и одлазак у пензију. Такође, небитно је да ли је престанак изазван отказом од стране послодавца, отказом од стране службеника или је пак до престанка дошло по аутоматизму, истеком назначеног периода на који је службеник био запослен.

(г) Изузетак од прегледа личног пртљага, осим ако не постоје озбиљне индикације да се у пртљагу налазе ствари чији је увоз или извоз забрањен или подлеже

⁸¹⁸ Article 48, Rome Statute of the International Criminal Court

⁸¹⁹ Ibid.

⁸²⁰ Ibid.

⁸²¹ Ibid.

⁸²² Члан 16, став 1, СПИМКС

правилима о карантину државе чланице; инспекција ће у том случају, бити извршена уз присуство службеника чији је пртљаг.⁸²³

Осврнућемо се на једну одредбу овог члана, према коме је експлицитно забрањен преглед личног пртљага. Забрана испитивања пртљага обично је део дипломатске заштите, па се ретко виђа издвојена од осталих имунитета којим се штити интегритет пртљага (као што је заплена нпр.) Овако издвојен и конкретизован имунитет од прегледа, онемогућава испитивање пртљага чак и рендгенским зрацима, који су често коришћени како би се заобишло ово правило, пре свега када су у питању дипломатски представници. У упоредно-правној пракси, можемо наћи сличну, мада не исту одредбу у Протоколу о привилегијама и имунитетима Карипског суда правде, Регионалне судске комисије и комисије за правне услуге.⁸²⁴ У IX члану, став x, се наводи да ће судије и службеници Карипског суда и чланови комисије имати имунитет од прегледа пртљага, осим у случају *flagrante delicto*. Чак и тада, није могуће да се одмах приступи прегледу пртљага, већ је неопходно обавестити одговарајућа лица у Карипском суду или Комисији, те тек у њиховом присуству извршити преглед.⁸²⁵ Дакле, иако је пртљаг начелно заштићен овом одредбом, поставља се питање колико је та заштита јака, с обзиром на елемент „озбиљне сумње“ који се може веома широко тумачити. Ово питање често је било тема када су у питању дипломатски представници. Од одредби СПИКС, посебно истичемо следећу: „Државе чланице неће бити обавезне да изузму порез на доходак, плате или приходе исплаћене бившем заменику бележника, члановима канцеларије тужиоца, члановима канцеларије бележника и лицима зависним од њих“.⁸²⁶

Последњи члан не само да не прописује обавезу држава да изузму плате службеника МКС од оперезивања, већ се наглашава да та обавеза не постоји. Ово је релативно честа пракса у сличним документима, па тако сличне одредбе налазимо у

⁸²³ Члан 16, став 4, СПИКС

⁸²⁴ Protocol on the Privileges and Immunities of the Caribbean Court of Justice and the Regional Judicial and Legal Services Commission

⁸²⁵ „Immunity from inspection and seizure of personal and official baggage except in cases of flagrante delicto. In such cases, the competent authorities shall immediately inform the Registrar or other appropriate officer of the Court. Inspection of personal baggage shall be conducted in the presence of the person concerned or his authorised representative, and in the case of official baggage, in the presence of a duly authorised representative of the Registrar“

⁸²⁶ Члан 16 СПИКС

неким организацијама, попут Европске организација за нуклеарна истраживања,⁸²⁷ или пак у трибуналима, као на пример у члану 11, тачки 3, Међународног трибунала о праву мора.⁸²⁸

3.2.3. Остали учесници поступка

Споразум о привилегијама и имунитетима МКС регулише статус жртве⁸²⁹, сведока⁸³⁰ експерата⁸³¹ на скоро идентичан начина као и одредбе које се тичу МСП, уз ту разлику да су тим правима додате су две одредбе, и то оне које се тичу репатријације⁸³² и ограничења пројављивања странаца и имиграције⁸³³.

Остале одредбе ових имунитета не доносе неке новине у односу на оне које се налазе на одговарајућим местима у правилима МСП, те их нећемо понављати. Специфичност у односу на МСП, али и неке друге међународне судове, јесте да МКС регулише положај правног заступника жртве и оних који му помажу у одбрани, што представља новину.⁸³⁴ Из наведен анализе, можемо закључити да судије МСП, који представљају службенике УН у ширем смислу, не представљају ни у ком случају специфичну групу у односу на судије других међународних судских инстанци. Они то нису ни у организационом ни у статусном смислу. Сличности судија, и осталих службеника МСП и судија и других службеника МКС су велике, чак су многе одредбе идентичне. Оно што службенике ова два суда раздваја, јесте њихова позиција у систему УН, и то због значаја МСП као једног од шест главних органа УН. МСП је задужен за спорове између држава, док МКС има надлежност да процесуира појединце оптужене за геноцид, злочине против човечности, ратне

⁸²⁷ Protocol on the privileges and immunities of the European Organization for Nuclear Research, Члан 10, став 2, тачка б, II “The States Parties to this Protocol shall not be obliged to exempt from income tax pensions or annuities paid by the Organization to its former officials and Directors-General in respect of their service with the Organization”.

⁸²⁸ Agreement on the Privileges and Immunities of the International Tribunal for the Law of the Sea, “ States Parties shall not be obliged to exempt from income tax pensions or annuities paid to former Members and former officials of the Tribunal”.

⁸²⁹ Art. 20

⁸³⁰ Art. 19

⁸³¹ Art. 21

⁸³² Ibid.

⁸³³ Ibid.

⁸³⁴ Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court Adopted by the Assembly of States Parties First session New York, 3-10 September 2002 Official Records ICC-ASP/1/3 – Article 20.

злочине, и агресију.⁸³⁵ Ипак, иако различите, улоге ова два суда су компатибилне и заједно са неколико других међународних и регионалних судских инстанци, пружају заштиту на глобалном нивоу, како појединцима, тако и државама. На исти начин треба посматрати и службенике ових судова – у нашој анализи, која полази од Повеље УН, и докумената попут КИПУН и КИПСА, службеници МСП улазе у спектар службеника УН, док службеници МКС не улазе, јер је МКС независна судска инстанца, која је ван УН система. То је једини разлог зашто упркос великој сличности у правном положају и привилегијама и имунитетима службеника ова два суда који нису судије, службенике МКС не можемо сврстати у службенике УН. Са друге стране, судије МСП и МКС заједно чине део „судског“ корпуса међународних службеника.

Дакле, службеници УН, како они у ширем тако и у ужем смислу, иако представљају носиоце атрибута „нове људске категорије“, нису изоловани у међународном праву. Њихове особине, представљају основ једне много веће целине, међународних службеника, са којима, пре свега под утицајем КИПУН имају много сличности.

⁸³⁵ Члан 5, Статута МКС

Девети део

Правни положај међународних службеника у европским регионалним организацијама

1. Европска унија

Европска унија представља *sui generis* организацију која тренутно, 2015.године, под својим окриљем окупља 28 држава чланица. Настала је по завршетку Другог светског рата, на идеји да ће економска сарадња и међусобна повезаност држава европског континента условити смањење шансе за избијање нових сукоба на европском тлу. Дакле, идеја глобалног мира јесте у корену ЕУ, као и у УН, али је приступ нешто другачији – превасходно економски, док је и интеграцијски ниво значајно већи у систему ЕУ. Надлежности Европске уније су се временом повећавале, и преузимале су многе функције држава чланица. Тренутно, на средини друге деценије XXI века, Европска унија представља организацију потпуно специфичног карактера, на прелазу између међународне и наднационалне организације.

Управо такве природе је и администрација Европске уније. Не ради се ни о државној администрацији, ни о администрацији међународне организације – управо зато што ЕУ није ни једно ни друго. Администрација ЕУ има елементе и националне и међународне управе. Европска унија придаје велики значај администрацији, па је тако у члану 41. Европске конвенције о основним правима, прокламовано право на добру администрацију у оквиру кога се истиче да свако лице има право да послови који се на њега односе буду урађени непристрасно, правично и у прикладном року од стране институција, органа и тела Уније, као и да: „2. Ово право подразумева нарочито: а) право сваког лица да буде саслушан пре него што се примени индивидуална мера која је штетна по њега, б) право сваког лица на приступ списима који се на њега односе, уз очување легитимног интереса поверљивости, професионалне и пословне тајне, ц) обавезу управе да образложи своје одлуке“.⁸³⁶ „Свако лице има право да му Унија надокнади штету коју проузрокују њене институције или службеници, која настане у току обављања њихових дужности, у складу са заједничким правним начелима држава чланица“.⁸³⁷ И

⁸³⁶ Повеља о основним правима Европске Уније, Journal Officiel de l' Union européenne C 301/1 од 14.12.2007 Члан 41.

⁸³⁷ Ibid.

коначно, „Свако лице може да се обрати органима Уније на једном од језика из Устава и мора да добије одговор на истом језику”.⁸³⁸

Приметићемо лако да је право на добру администрацију, промовисано као група права, а не као једно право. У оквиру права на добру администрацију, налазе се и право на приступ њиховим досијеима, обавеза администрације да образложи своје одлуке, право да поставе питање и добију одговор од институција ЕУ, итд. Ово право, или боље рећи скуп ових права, резултат су и развијене јуриспруденције судова по овом питању. Многи елементи су настали кроз пресуде попут пресуде у случају Бурбан,⁸³⁹ али и многих других. Тако је опште познато да су језичке конструкције које се користе у прва два члана, последица неколико случајева.⁸⁴⁰

Право на добру управу, поготово овако развијену кроз праксу судова, још је један елемент који подсећа на државну управу. Главни мотив за укључивање целог корпуса права уместо једног права на администрацију у Повељу, јесте кодификација свих обавеза администрације ЕУ на једном месту. Природа овог члана, указује на могућност његовог даљег проширивања, како се пракса судова буде развијала.

1.1. Службеници Европске уније – Општи осврт

Анализа правног положаја службеника ЕУ захтева посебну пажњу. Њихов положај је веома специфичан, зато што се они налазе на прелазу између националне и међународне администрације, односно представљају специфичну врсту администрације, исто као што је и ЕУ организација *sui generis*, поготово од доношења Лисабонског споразума.⁸⁴¹ Можемо рећи да је природа службеника ЕУ донекле рефлексија правне природе саме Европске уније. Специфичности ЕУ се

⁸³⁸ Ibid.

⁸³⁹ Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 31 March 1992. Jean-Louis Burban v European Parliament. Appeal - Refusal of admission to a competition - Duty of the administration to have regard for the interests of officials and principle of proper administration. Case C-255/90 P.

⁸⁴⁰ Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 11 October 2000 (18.10) (OR. fr) CHARTE 4473/00 CONVENT 49., p. 36. Court of Justice judgment of 15 October 1987 in Case 222/86 Heylens [1987] ECR 4097, paragraph 15 of the grounds, judgment of 18 October 1989 in Case 374/87 Orkem [1989] ECR 3283, judgment of 21 November 1991 in Case C-269/90 TU München [1991] ECR I-5469, and Court of First Instance judgments of 6 December 1994 in Case T-450/93 Lisrestal [1994] ECR II-1177, 18 September 1995 in Case T-167/94 Nölle [1995] ECR II-258

⁸⁴¹ http://www.lisbontreaty2009.ie/lisbon_treaty.pdf, приступљено 12.06.2014.

огледају, између осталог, и у структури њене администрације.⁸⁴² Ипак, наше конкретније виђење правног положаја службеника ЕУ, даћемо у току самог излагања.

Администрација ЕУ је изузетно комплексна, што и не чуди с обзиром да има задатак да омогући заједничко функционисање 28 независних и по много чему различитих држава, уз очување њихове независности али и уз константне интегративне процесе. Број службеника ЕУ јесте око 55.000, и они су запослени у преко 60 разних агенција.⁸⁴³ Списак агенција је изузетно велики, али више од пола службеника ради у Европској комисији (ЕК), док око 25.000 ради у осталим комисијама, међу којима су најзначајније европске институције (Европски парламент, Савет министара), судске инстанце (Европски суд правде, Европски ревизорски суд), комитети (Европски економски и социјални комитет, Регионални комитет), Омбудсман, али и многе специјализоване агенције као што су Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама (FRONTEX), Европска полицијска служба (EUROPOL), Европска агенција за безбедност авијације (EASA), Европска медицинска агенција (EMA), Европска агенција за контролу рибарења (EFCA), Европска агенција за заштиту животне средине (EEA), Канцеларија за хармонизацију интерног тржишта (OHIM), Европски центар за превенцију и контролу заразних болести (ECDC), Европска банкарска агенција (EBA), Европска комисија за тржиште и хартије од вредности (ESMA), али се ту списак не завршава.⁸⁴⁴

Централни орган европске администрације свакако је Европска комисија⁸⁴⁵. У Европској комисији тренутно ради око 30.000 службеника, 28 различитих националности.⁸⁴⁶ Можемо рећи да је у констелацији органа ЕУ, Европска комисија представља национални елемент, односно то је један од органа који представља интегративни фактор. Можемо повући једну условну-организациону паралелу

⁸⁴² Више о томе - Nedergaard, Peter, European Union Administration: Legitimacy and Efficiency. Martinus Nijhoff Publishers 2007, p.1.

⁸⁴³ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/eu_civil_service/the_eu_civil_service_en.htm приступљено 12.06.2014.

⁸⁴⁴ Ibid.

⁸⁴⁵ У даљем тексту Комисија, ЕК

⁸⁴⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/administration/index_en.htm приступљено 12.06.2014.

Секретаријата УН и ЕК, па самим тим и између службеника те две институције. Ако узмемо у обзир разлике које нису мале између УН и ЕУ, можемо рећи да у структури ЕУ, службеници ЕУ имају статус као службеници Секретаријата УН у систему УН – најбројнији су, заузимају централно место како организационо тако и системски, остале мање агенције се углавном угледају на правила прокламована овде, њихова улога је слична, имају сличан број службеника, итд. Често ће се за ЕК рећи да је „секретаријат Европске уније“.⁸⁴⁷ Ипак, значајне сличности постоје и са државним администрацијама. Основни принципи у раду службеника ЕК веома су слични принципима на основу којих функционишу системи државних администрација – у питању су начело правне сигурности, одговорности, транспарентности, делотворности.⁸⁴⁸ Директорати Европске комисије организовани су на начин који је компатибилан начину организовања министарстава у националним администрацијама.⁸⁴⁹ Такође, постоје елементи правног положаја службеника ЕУ, који су карактеристични и међународним службеницима и службеницима међународних организација. У питању су принципи сигурности запослења, јасне хијерархије у оквиру које функционишу, и други. Јасно је да су службеници ЕУ у свом правном положају специфични, али да ли су ближи по свом статусу међународним службеницима или државним? Јасан индикатор њиховог положаја налази се и у њиховом односу према самој организацији у којој раде.

Ако узмемо за пример Комесаре, они имају јасне одлике међународних службеника, али са друге стране и неке одлике представника држава. Они су независни у свом раду, инструкције не могу примати нити од државе нити од било које друге организације. Сама заклетва, истиче основне принципе рада међународних службеника.⁸⁵⁰

Ипак, правно релевантније иако мање симболичне су обавезе прописане у правилима понашања (*Code of conduct*), у којима се истичу јасни елементи

⁸⁴⁷ Види рецимо Кораћ, Срђан, Интегритет наднационалног службеника Европске Уније, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010. стр.37.

⁸⁴⁸ Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Европски службенички системи, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 141.

⁸⁴⁹ Ibid, 142

⁸⁵⁰ http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/blog/oath-independence_en

карактеристични за међународног службеника⁸⁵¹. Јасна правила о независности којима се одређује независност чланова комисије налазе се и у кровном документу ЕУ, Уговору о ЕУ.⁸⁵² Правила о независности чланова Комисије се налазе у члану 17 Уговора о ЕУ.⁸⁵³

Са друге стране, Комесаре номинује држава. И док номинално, Комесари имају обавезу не да заступају интересе државе из које долазе него ЕУ у целости, питање је колико је то оствариво. Тако се у положају Комесара ЕУ, налази стицај неких особина међународних, те особина државних службеника, па за њих би у некој условној квалификацији могли рећи да представљају међународне службенике у ширем смислу.

Што се односа службеника ЕУ према идеји ЕУ тиче, студија из 2001 коју је спровела *Lisbet Hooghe*, истиче да када је реч о односу службеника, да не постоји јасна европска опредељеност службеника, већ да она зависи од политичке партије којој припадају.⁸⁵⁴ Истраживање је показало да службеници Комисије не спроводе политику промовисања интереса Уније, већ су „национално и политички опредељени службеници који заступају интересе дежава чланица и имају идеолошке ставове према политици Уније“.⁸⁵⁵

Као шт можемо видети, у зависности од положаја али и многих других разлога, службеници ЕУ имају различит однос према ЕУ. Ипак, можемо рећи да су по својој природи, они ближи државним него међународним службеницима. Разлог томе можемо тражити и у политичком систему у оквиру којег је настала ЕУ али и у већ наведеној правној природи ЕУ. Интегративни процеси у ЕУ су присутни, и док би се могло очекивати да је однос службеника као последица тих процеса према идеалу ЕУ веома позитивно изражен, то није тако. Елементи утицаја државе су јаки, и

⁸⁵¹ Code of Conduct of Commissioners C(2011)2904 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf

⁸⁵² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 326, Volume 55 26 October 2012

⁸⁵³ Ibid, art. 17

⁸⁵⁴ Видети Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Европски службенички системи, Криминалистичко-полицијска академија, еоград, 2013, стр. 142

⁸⁵⁵ Ibid.

можда баш због тих интегративних процеса, службеници ЕУ немају ту врсту лојалности ЕУ, као што је поседују службеници УН.

Најважнији правни акт којим се регулише правни положај службеника ЕУ јесте Правилник о условима запослења службеника и других запослених у ЕУ.⁸⁵⁶

Члан 27. овог Правилника гласи: „Регрутовање ће бити усмерено ка томе да се у институцијама ангажују службеници највиших могућности, ефикасности и интегритета, регрутованих на најширој могућој географској основи, међу држављанима држава чланица Уније. Ниједно место неће бити резервисано за држављане одређене државе чланице“.⁸⁵⁷

Поред Правилника, правни акти од великог значаја за регулисање правног положаја службеника ЕУ јесу и Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније (*Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union* - у даљем тексту Протокол ЕУ),⁸⁵⁸ као и *European Union Status of Forces Agreement* (у даљем тексту Софа 2003).⁸⁵⁹

Свака агенција, у складу са принципима независности међународних службеника, промовисаним у пракси међународних организација, а пре свега УН, има право да сама запошљава службенике, независно од утицаја било централне власти или појединачних држава. Ипак, очигледно је да општи акти који су донети, попут Правилника или Протокола, имају обавезујући утицај у тој мери да се не може говорити о независности агенција приликом запошљавања у контексту независности које имају међународне агенције. Све већом централизацијом администрације ЕУ, она поприма све више одлика националне, а губи све више одлика међународне

⁸⁵⁶ Regulation (EU, EURATOM) No 1023/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending the Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union, у даљем тексту Правилник.

⁸⁵⁷ Ibid.

⁸⁵⁸ Protocol (No 36) annexed to the Treaties establishing the European Community and the European Atomic Energy Community by the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities of 8 April 1965. Consolidated version including the amendments introduced by the Treaty of Nice of 26 February 2001.

⁸⁵⁹ Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA) (2003/C 321/02)

администрације, па слободно можемо рећи да је администрација ЕУ тренутно најближа по свом положају националној администрацији неке федералне државе.

Правни основ за регулисање статуса службеника ЕУ налази се у члану 336. Уговора о функционисању Европске уније,⁸⁶⁰ који гласи

„Европски парламент и Савет ће, делујући према прописима у сагласности са уобичајеним законодавним поступком, након консултација са другим институцијама којих се то тиче, донети Правилник о запосленима Европске Уније и Услове запослења других службеника Уније“.⁸⁶¹

1.1.1. Терминолошко одређење појма службеника ЕУ

Шта се подразумева под појмом *Officials and other Staff* разјашњено је новим Правилником Европске уније,⁸⁶² који је ступио на снагу 1. јануара 2014. Према уводном члану Правилнику о запосленима Европске уније, наводи се:

1. За потребе овог Правилника, „службеник Европске Уније“ је свако лице које је постављено, према одредбама овог Правилника, на позицију службеника једне од институција Европске уније, актом издатим од стране органа надлежног за именовање запослених те институције.

2. Ова дефиниција из става 1 ће се такође примењивати на лица постављена од стране тела Европске уније, на која се овај Правилник односи према актима Европске уније којим се она оснивају (надаље „агенције“). Свако помињање „институција“ у овом правилнику, односиће се на агенције, осим ако другачије није прописано одредбама овог Правилника.⁸⁶³

Дакле, свако лице које је постављено и послено у институцији ЕУ од стране те институције, представља службеника ЕУ. Под појам службеника ЕУ потпадају пре свих службеници Европске комисије, али и многих других европских институција. У смислу овог Правилника, то су: Европска служба за спољне послове (*European External Action Service – EEAS*), Европски економски и социјални комитет (*European Economic and Social Committee*), Комитет региона (*Committee of the Regions*),

⁸⁶⁰ The Treaty on the Functioning of European Union

⁸⁶¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 326, Volume 55 26 October 2012, art. 336.

⁸⁶² Staff Regulations of the Officials of the European Union

⁸⁶³ Члан 1 (а) и 2, Staff Regulations of the Officials of the European Union

Европски омбудсман (*European Ombudsman*), Европски супервизор за заштиту података (*European Data Protection Supervisor*).⁸⁶⁴

Члановима 11, 12, 13 и 14, као и чланом 17. регулисан је правни положај изузетно широког круга лица. Поред већ поменутих запослених у горенаведеним институцијама ЕУ, ове привилегије и имунитети ће се примењивати и на председника Европског парламента и Европске комисије,⁸⁶⁵ службенике Суда правде Европске уније,⁸⁶⁶ службенике, органе и представнике држава у раду Европске инвестиционе банке,⁸⁶⁷ и чланове органа Европске централне банке и њене запослене.⁸⁶⁸

Постоји пет основних категорија службеника ЕУ – привремени службеници, помоћни службеници, уговорни службеници, локални службеници и специјални саветници.⁸⁶⁹

1.2. Привилегије и имунитети службеника ЕУ

Већ смо истакли да је Протокол бр. 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ, основни извор привилегија и имунитета службеника ЕУ, а он предвиђа следеће привилегије и имунитете.

На првом месту, налазе се одредбе о процесном имунитету.

„На територији сваке државе чланице, без обзира на њихово држављанство, функционери и други службеници Уније ће:

⁸⁶⁴ Члан 1 (b) Staff Regulations of the Officials of the European Union

⁸⁶⁵ Члан 19 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ

⁸⁶⁶ “Judges, the Advocates-General, the Registrars and the Assistant Rapporteurs of the Court of Justice of the European Union”, Члан 20 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ

⁸⁶⁷ Уз додатни изузетак предвиђен члану 21 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ „The European Investment Bank shall in addition be exempt from any form of taxation or imposition of a like nature on the occasion of any increase in its capital and from the various formalities which may be connected therewith in the State where the Bank has its seat. Similarly, its dissolution or liquidation shall not give rise to any imposition. Finally, the activities of the Bank and of its organs carried on in accordance with its Statute shall not be subject to any turnover tax“

⁸⁶⁸ Уз додатни изузетак предвиђен у члану члану 22 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ „The European Central Bank shall, in addition, be exempt from any form of taxation or imposition of a like nature on the occasion of any increase in its capital and from the various formalities which may be connected therewith in the State where the bank has its seat. The activities of the Bank and of its organs carried on in accordance with the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank shall not be subject to any turnover tax”.

⁸⁶⁹ Видети Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Европски службенички системи, Криминалистичко-полицијска академија, еоград, 2013, стр. 143-144.

(а) придржавајући се одредаба Уговора које се са једне стране односе на прописе о одговорности функционера и осталих службеника према Заједницама и, с друге стране, на надлежност Суда у споровима између Заједница и њихових функционера и осталих службеника, уживају процесни имунитет у погледу радњи које они предузимају у службеном својству, укључујући изговорене или написане речи. Тај имунитет уживају и након престанка обављања дужности;⁸⁷⁰

Одредбе процесног имунитета су прилично јасне и свеобухватне. Може се приметити да се у односу на КИПУН, додаје временски период трајања („Тај имунитет уживају и након престанка обављања дужности“).

б) заједно са својим брачним друговима и издржаваним члановима породице не подлежу ограничењима уселјавања ни формалностима за пријаву странаца;

(ц) уживају исте монетарне и девизне олакшице које се уобичајено додељују службеницима међународних организација;

Овај став члана 11 је занимљив, због позивања на „олакшице које се обично додељују службеницима међународних организација“. Овде се свакако мисли на оне олакшице предвиђене УН, што консеквентно значи дипломатске олакшице.

(д) имају право да без плаћања царине увезу намештај и ствари за личну употребу приликом првог преузимања дужности у односној држави, те право да их након престанка дужности у тој земљи поновно извезу без плаћања царина, у оба случаја придржавајући се правила које влада земље у којој остварују то право сматра неопходним;

(е) имају право да без плаћања царине увезу моторно возило за личну употребу, купљено у земљи последњег боравишта или у земљи чији су држављани према условима који важе на тржишту те земље, те да га поновно извезу без плаћања царине, у оба случаја придржавајући се услова које влада земље у којој остварују то право сматра неопходним.

⁸⁷⁰ Члан 12 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ

Имунитет од царина постављен код службеника ЕУ има један додатни економски циљ, поред оних у међународним организацијама које су на нижем интеграционом нивоу. Он је на снази како би се створила фикција о непостојању граница и како не би службеници били оптерећени непотребним дажбинама. Са друге стране, као што смо видели у одговарајућим деловима овог рада, имунитети од царина међународним службеницима дати су и као врста куртоазије државе (код високо позиционираних службеника), али пре свега како би се заштитила њихова независност. Ипак, поред тог додатног мотива за давање имунитета, они по својој суштини одговарају привилегијама и имунитетима УН.

1.2.1. Фискалне привилегије и имунитети

Посебна пажња, чак два члана Протокола посвећена су питању фискалних привилегија и имунитета:

Члан 12: Функционери и остали службеници Заједница дужни су да плаћају порез у корист Заједница на плате, накнаде и хонораре које им исплаћују Заједнице, у складу са условима и поступком које утврђује Савет, на предлоге Комисије. Они су ослобођени од плаћања националних пореза на плате, накнаде и хонораре које им исплаћују Заједнице.⁸⁷¹

Овај члан, на први поглед делује у складу са КИПУН и фискалним привилегијама датим у тој конвенцији и у осталим међународним организацијама. Ипак, специфична природа Европске уније, па самим тим и европских службеника, на овом примеру јасно долази до изражаја. Основни циљ овог члана јесте избегавање двоструког опорезивања. Док је циљ изузимања од опорезивања плата службеника међународних организација очување њихове независности, овде је потреба за тим потпуно секундарна. Наиме, плате европских службеника јесу изузете од опорезивања држава, али се зато опорезују од стране саме ЕУ. То се чини кроз комунитарни порез,⁸⁷² који средства пребацује, или боље рећи враћа у буџет ЕУ.

⁸⁷¹ Protocol of the privileges and immunities of the European Union, C326/266, Official Journal of the European Union, 26.10.2012. Chapter V, Article 12

⁸⁷² Community tax

Последњом реформом Правилника, дошло је до повећања пореских оптерећења службеника ЕУ.⁸⁷³ Један од разлога који је наведен за то, била је чињеница да терет тешке финансијске ситуације треба да поднесу сви у ЕУ подједнако, па самим тим и не мали број службеника ЕУ. Средство којим је повећано задужење јесте увођење „солидарног пореза“,⁸⁷⁴ чланом 66а Правилника. Он од 1. јануара 2014. године износи 6%, док за све високо рангиране службенике (од разреда АД15 на више) износи 7%.⁸⁷⁵

Члан 13 „При одређивању пореза на доходак, пореза на богатство и пореза на наслеђе те при примени конвенција о избегавању двоструког опорезивања склопљених између држава чланица Заједница, за функционере и остале службенике Заједница који искључиво ради обављања својих дужности у служби Заједница имају боравиште на територији државе чланице која није земља њиховог домицила када је порез у питању, у тренутку ступања у службу Заједница, сматра се, како у земљи њиховог стварног боравишта тако и у земљи њиховог пореског домицила, да су задржали домицил у другонаведеној земљи, под условом да је та држава чланица Заједница. Та се одредба такође примењује на брачног друга ако се не бави сопственим плаћеним занимањем, и на децу коју издржавају и за коју се брину лица из овог члана. Покретна имовина која припада особама из претходног члана и која се налази на територији државе у којој бораве ослобођена је од пореза на наслеђе у тој земљи; за такву имовину се приликом зарачунавања тог пореза сматра, уз поштовање права трећих земаља и могуће примене одредаба међународних конвенција о двоструком опорезивању, да се налази у земљи порезног домицила. При примени одредаба овог члана не узима се у обзир резидентност стечена искључиво због обављања дужности у служби других међународних организација“.⁸⁷⁶

⁸⁷³ У пакету измена биле су и друге мере штедње и повећања ефикасности као што су : повећање броја радних сати са 38 на 40 сати недељно, смањење плате нових секретарских и свештеничких службеника за 13% односно 40% (у зависности да ли је у питању почетка или плата пред крај уговоа), смањивање одуства са 6 на 2 и по дана, итд.

⁸⁷⁴ Solidarity Levy

⁸⁷⁵ Члан 66а Правилника, став 2.

⁸⁷⁶ Protocol of the privileges and immunities of the European Union, C326/266, Official Journal of the European Union, 26.10.2012. Chapter V, Article 13.

Чланом 13 ствара се одређена врста правне фикције, онемогућивши службеницима да стекну права попут права домицила само на основу запослења у држави у својству службеника. Овакву идеју можемо пронаћи још код Џенкса, који је такође сматрао да је неопходно игнорисати ту врсту „стеченог права“.⁸⁷⁷ Ово правило се простире и на супружнике службеника и под одређеним условима и на децу, и уобичајно је и основано када су у питању класичне међународне организације, а поготово када је у питању хибридна творевина попут ЕУ. Наиме, када не би било ових правила, настали би проблеми и када је у питању пореско право али и у другим областима, домицилом одређених обавезама. Двоструко опорезивање је само прва потенцијална препрека, која би се морала на билатералном плану отклањати. Ипак, посебно би критичне биле ситуације са држављанством, поготово када су богатије државе домаћини институција, а службеници сиромашнијих - службеници на „привременом раду“.

Избегавање двоструког опорезивања је од изузетне важности, како у међународном праву, тако и у систему ЕУ. Управо зато, осврнућемо се на кратко на случај који је одиграо пресудну улогу у регулисању овог питања. У питању је пресуда Европског суда правде (ЕСП) у случају Хумбле против Белгије.⁸⁷⁸

Хумбле против Белгије (Humblet vs Belgium)⁸⁷⁹

Кратко ћемо се осврнути на овај случај који је од посебне важности за директно опорезивање службеника ЕУ. Како овај случај датира од 1960. године, његова снага се простире на све сличне случајеве у последњих више од пола века. Он има улогу неке врсте прецедента у пољу директног опорезивања.

Подносилац притужбе, Жан Хумбле (*Jean-E. Humblet*), службеник тадашње Европске заједнице, белгијски држављанин, био је опорезован по белгијском *impôts cédulaires*. Он је сматрао да је тиме прекршен члан 11 (б) Протокола о привилегијама и имунитетима Европске заједнице (Протокола) према коме су сви службеници Европске заједнице изузети од опорезивања од стране државе свих оних плата и

⁸⁷⁷ Jenks, Wilfred, C., *International Immunities*, Oceana Publication, New York, 1961, p.133,

⁸⁷⁸ Court of Justice of European Communities - 16 December 1960 *Jean-E. Humblet v Belgian State Case 6/60*

⁸⁷⁹ European Court of Justice, *Humblet vs. Belgim*, Judgment of 16.12.1960 — Case 6/60

давања које су примили од Европске заједнице. Држава Белгија, као тужена страна, алтернативно је тражила да се Европски суд правде прогласи ненадлежним.⁸⁸⁰

Дакле, питање је било да ли Европска заједница, односно њени органи треба да одлучују о овом питању или судови држава чланица. Иако из овог угла нема никакве дилеме, пре више од пола века овакво резонување свакако није било без основа узимајући у обзир специфичну – интегративну природу Европске заједнице, а и однос државе према порезима који смо већ помињали а који се одлично може видети из одговора Белгије.⁸⁸¹

Овим би се, по мишљењу подносиоца представке, одлука Европског суда правде свела на чисту препоруку, без обавезујуће снаге и самим тим би остала мртво слово на папиру.⁸⁸² Такође, поставило се питање да ли се привилегије из члана 11 (б) простиру и на супружника.

Важан део пресуде тиче се допунског пореза, у складу са којим је Белгија захтевала да се алтернативно, донесе одлука да је белгијски порески инспектор поступио исправно тиме што је узео у обзир и доходак уплаћен подносиоцу пријаве од стране ЕЦСЦ.⁸⁸³ Суд је био врло одлучан у одбацивању оваквог виђења белгијске Владе.⁸⁸⁴

Посебно је далекосежан део одлуке ЕСП у којој се сумира улога Европске заједнице и државе чланице приликом опорезивања службеника у којој „ Уопште узевши, три уговора као целина, у овом погледу имају исту основу у чињеници да се плаћање пореза на давања од стране Европске заједнице изузима из суверенитета државе чланице. Овим, Споразуми ојачавају независност административних тела Заједнице *vis-à-vis* националних власти“.⁸⁸⁵ Јачање независности административних установа Заједнице, а самим тим стављање службеника ЕУ изнад националних оквира, дакле, на тренутни положај између националног и међународног службеника, почело је управо овим случајем.

⁸⁸⁰ Ibid. p.564.

⁸⁸¹ Ibid. 565.

⁸⁸² Суд је одлучно одбацио ову тврдњу. Види Ibid. p.567.

⁸⁸³ Ibid. 563.

⁸⁸⁴ Ibid. 581.

⁸⁸⁵ Ibid. 577.

Правила о издавању *laissez-passer* прописана су у неколико докумената, па се у члану 7. Протокола о привилегијама и имунитетима Европске заједнице истиче да ће *laissez-passer* у одговарајућој форми, бити признат као валидни путни документ, ако је издат под условима одређеним у одговарајућим документима.⁸⁸⁶

На основу ових одредби, донета је Резолуција⁸⁸⁷ којом су разрађени детаљи везани за процедуру издавања овог документа. Он нема значајније разлике у односу на *laissez-passer* Уједињених нација. Једино треба истаћи још круг лица која имају право на издавање *laissez-passer*. У одредби Протокола о привилегијама и имунитетима наводи се „*members and servants of the institutions of the Communities*”. Под институцијама се подразумевају све институције у смислу Уговора о Европској унији, па су то: Европски парламент, Европски савет, Савет Европске уније, Европска комисија, Европски суд правде, Европска централна банка, Ревизорски суд.⁸⁸⁸ Ипак, спектар ових институција се још проширио. Наиме, према регулативи од 17. децембра 2013. године, круг лица којима се издаје проширен је на институције, агенције и друга тела Европске уније.⁸⁸⁹

Када се овоме дода и широко постављен круг лица, ни не чуди да је рецимо 2006. године издато 2.200 ових докумената.⁸⁹⁰

1.3. Привилегије и имунитети чланова европског парламента

Европски парламент је замишљен, приликом оснивања, као одраз националних парламената, и као предводница европских интеграција.⁸⁹¹ Чланови Европског парламента (ЕП) су, вероватно, најспецифичнији службеници када говоримо о

⁸⁸⁶ Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities of 8 April 1965, Art. 7.

⁸⁸⁷ Regulation (ECSC, EEC, Euratom) No 1826/69, of the Council of 15 September 1969, OJ L 235, 18.9.1969

⁸⁸⁸ Part Six, Title One, Chapter One, Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 - 0390

⁸⁸⁹ Council regulation (EU) No 1417/2013 of 17 December 2013 laying down the form of the laissez-passer issued by the European Union, L 353/26 Official Journal of the European Union 28.12.2013, Article 2 (1). Једина слушба која је експлицитно поменута јесте European External Action Service.

⁸⁹⁰ Communication from the Commission to the Council - Draft Council Regulation laying down the form of the laissez-passer issued to members and servants of the institutions /* COM/2007/0849 final */

⁸⁹¹ Кошутић, Ракић, Милисављевић, Увод у право европских интеграција, Правни Факултет, Београд, 2014, стр 159.

целокупном корпусу међународних службеника. Код њих се не налази само стицај међународних и националних елемената као код осталих службеника, већ када је њихов правни положај у питању, преплиће се поред управног и међународног права, и у великој мери уставно право. Посебно занимљиву димензију даје чињеница да се традиционалном имунитету парламентарца, који има дугу историју у Европи, по први пут додаје елемент међународности.

Историјски посматрано, парламентарни имунитет је био виђен као важно демократско право, зато што он штити могућност изабраних скупштина да дискутују и гласају без мешања неизабраних власти.⁸⁹² Из тога је очигледна улога имунитета, која постоји и код имунитета међународних службеника. Ти имунитети нису дати зарад заштите самих парламентарца, већ да им омогуће да делују „у име оних које представљају“.⁸⁹³ Слично класичним међународним службеницима, који немају имунитете зарад своје бенефити, већ да би спроводили задатке које им да међународна организација.

Разлике између ове две врсте имунитета, произилази из основе. Док је основа имунитета међународних службеника дата како би међународна организација могла да функционише на територији држава несметано, имунитет парламентарца је право које своју основу има у основном праву појединаца да управљају својим гласовима или *„to govern themselves“*.⁸⁹⁴

Основа регулисања имунитета и привилегија парламентарца налази се у члану 343. Уговора о ЕУ, у коме се наводи:

„На територији држава чланица, Унија ужива привилегије и имунитете који су јој потребни за обављање њених задатака, према условима утврђеним Протоколом од 8. априла 1965. о привилегијама и имунитетима Европске уније. Исто важи и за Европску централну банку и Европску инвестициону банку“.⁸⁹⁵

У посебном члану, члану 7, регулисана је слобода кретања чланова ЕП:

„Слободно кретање чланова Европског парламента приликом путовања до места или из места састајања Европског парламента не подлеже никаквим

⁸⁹² Wigley, Simon, 'Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey', *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, Number 3, 2009, p. 567-568.

⁸⁹³ Ibid.

⁸⁹⁴ Ibid.

⁸⁹⁵ Treaty on the Functioning of the European Union, art. 343., 26.10.2012 Official EN Journal of the European Union C 326/267

административним или другим ограничењима. Члановима Европског парламента одобравају се у вези с царинском и девизном контролом:

(а) од стране њихове владе, исте олакшице које се одобравају вишим функционерима приликом путовања у иностранство због привремених службених мисија;

(б) од стране влада осталих држава чланица, исте олакшице које се одобравају представницима страних влада на привременим службеним мисијама”.⁸⁹⁶

Део на који желимо да се осврнемо, налази се на самом почетку овог члана. Први став почиње изразом „*No administrative or other restriction*“, из којег је једино јасно да је ЕУ парламентарца изузет од административних забрана,⁸⁹⁷ док није јасно шта се подразумева под „осталим“ забранама. Значење „осталих“ забрана посебно остаје нејасно када се узме у обзир да се и члан 9 такође бави питањем притвора, односно регулисањем слободе кретања парламентарца.

Одговор на ову дилему дао је Европски суд правде у случају Моте.⁸⁹⁸ У њему, суд истиче следеће: „[...] та ограничења, иако нису наведена свеобухватно у првом ставу члана 8 Протокола, који се односи на административне „или друга“ ограничења, не укључују ограничења која произилазе из правног поступка, због тога што таква ограничења подпадају под члан 10, који поставља систем који уређује свеобухватно имунитете, осим у одређеној области, предвиђеној чланом 9, имунитете за мишљење или гласање од стране чланова, приликом вршења њихових службених дужности“.⁸⁹⁹

Дакле, члан 7. се односи на административне и друге забране, али не и на оне које наступају као последица судских, пре свега кривичних процеса. Ово је и логично како са стране избегавања понављања одредби, тако и због потенцијално опасног проширивања важења норми на оне случајеве за које је очигледно да законодавац није намеравао да примени норму.

⁸⁹⁶ Члан 7 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ, 26.10.2012 Official EN Journal of the European Union C 326/267

⁸⁹⁷ Мада и значење административне забране није савршено прецизно, прим аут.

⁸⁹⁸ Judgment of the Court of First Instance (Seventh Chamber) of 15 October 2008. Ashley Neil Mote v European Parliament. Privileges and immunities - Member of the European Parliament - Waiver of immunity. Case T-345/05., пара 40, 48 и 49.

⁸⁹⁹ Judgment of the Court of First Instance (Seventh Chamber) of 15 October 2008. Ashley Neil Mote v European Parliament. Privileges and immunities - Member of the European Parliament - Waiver of immunity. Case T-345/05., пара 49.

1.3.1. Имуитет за изражено мишљење или гласање

Протоколом о привилегијама и имунитетима Европске заједнице (ППИЕУ) прокламовани су и привилегије и имунитети чланова Европског парламента.

Члан 8 гласи: „Чланови Европског парламента не могу бити подвргнути никаквом облику испитивања, задржавања или судског поступка због изражених мишљења или гласања при вршењу својих дужности”.⁹⁰⁰

Овим чланом дата је јасна одредница да ће у вршењу дужности, чланови парламента имати судски имунитет. Дакле, под условом да је мишљење или глас дат за време вршења његове дужности, имунитет који парламентарцац ужива јесте апсолутан. Овакве одредбе о имунитету парламентарцаца за речи изговорене и гласове дате за време вршења дужности су уобичајне скоро у свим државама Европе, па се те одредбе налазе и у Уставу Републике Србије.⁹⁰¹ Сличне чланове садрже и уставни држава окружења, попут Хрватске⁹⁰² или Црне Горе⁹⁰³.

Међутим, као када су у питању и остали функционално прокламовани имунитети, поставља се питање како се утврђује, тачније ко утврђује да ли је

⁹⁰⁰ Члан 8 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ, 26.10.2012 Official EN Journal of the European Union C 326/267

⁹⁰¹ Имуитет народног посланика Члан 103. Народни посланик ужива имунитет. Народни посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине. Народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен без одобрења Народне скупштине. У кривичном или другом поступку у коме је успостављен имунитет, не теку рокови прописани за тај поступак. Непозивање народног посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да успостави имунитет, Устав Републике Србије, «Службени гласник РС» бр. 98/2006

⁹⁰² Чланак 76. “Zastupnici u Hrvatskom saboru imaju imunitet. Zastupnik ne može biti pozvan na kaznenu odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje ili glasovanje u Hrvatskom saboru. Zastupnik ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez odobrenja Hrvatskoga sabora. Zastupnik može biti pritvoren bez odobrenja Hrvatskoga sabora samo ako je zatečen da vrši kažnjivo djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina. O takvom se slučaju izvješćuje predsjednika Hrvatskoga sabora. Ako Hrvatski sabor nije na okupu, odobrenje da se zastupnik liši slobode ili da se protiv njega nastavi kazneni postupak daje i o njegovu pravu na imunitet odlučuje mandatno-imunitetno povjerenstvo, s time što njegovu odluku mora naknadno potvrditi Hrvatski sabor”, Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁹⁰³ Члан 86 Посланик ужива имунитет. „Посланик не може бити позван на кривичну или другу одговорност или притворен за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Против посланика не може се покренути кривични поступак, нити одредити притвор, без одобрења Скупштине, осим ако је затечен у вршењу кривичног djела за које је прописана казна у трајању дужем од пет година затвора. Имуитет, као и посланик, уживају: председник Црне Горе, председник и чланови Владе, председник Врховног суда, председник и судије Уставног суда, врховни државни тужилац”. Устав Републике Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр1/2007.

одређен глас, или што је још чешћа дилема, да ли су одређене речи европског парламентарца изговорене у вршењу службене дужности. Одговор на то питање дао је Европски суд правде (ЕСП) у пресуди поводом спојених случајева Мара против де Грегорија⁹⁰⁴ и Мара против Клементеа⁹⁰⁵. У овом случају, када се говори о томе ко утврђује да ли су испуњени услови из члана 9. ППИЕУ, ЕСП наводи:

„У циљу установљавања да ли су се стекли услови за апсолутни имунитет предвиђен чланом 9 протокола, национални суд није обавезан да то питање изнесе пред парламент. Протокол не даје парламенту моћ да одлучи, у случајевима поступка против неког од његових чланова у погледу његовог мишљења или гласа, да ли су услови за примену имунитета испуњени“.⁹⁰⁶

Због тога, таква процена је у ексклузивној надлежности националних судова који су позвани да примене такву одредбу, и који немају избора осим да уваже имунитет ако утврде да су мишљења или гласови дати у вршењу парламентарне дужности.⁹⁰⁷

Сходно овој пресуди, апсолутна ингеренција у одређивању да ли су услови за додељивање апсолутног имунитета из члана 9 ППИЕУ остварени, лежи на националним судовима.

1.3.2. Процесни имунитет

Имунитет чланова Европског парламента регулисан је чланом 9 ППИЕУ. Он се пре свега односи на имунитет посланика за време заседања ЕП и гласи:

„За време заседања Скупштине, њени чланови уживају:

(а) на територији своје државе, имунитет признат члановима парламента те државе

(б) на територији било које друге државе чланице, имунитет од сваке мере задржавања и од судских поступака. На исти начин се имунитет примењује на чланове током путовања до места или из места одржавања Скупштине. Ако је члан затечен у акту чињења кривичног дела, није могуће позивање на имунитет, а у том

⁹⁰⁴ Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio (C-200/07)

⁹⁰⁵ Alfonso Luigi Marra v Antonio Clemente (C-201/07)

⁹⁰⁶ Случај Мара, пара 32.

⁹⁰⁷ Ibid., para 33.

случају Скупштина може остварити своје право на укидање имунитета једном од својих чланова.⁹⁰⁸

Члан 9 је веома занимљив, не сам по себи, већ управо због специфичног карактера ЕУ. Наиме, у матичној држави, чланови Европског парламента уживају исте привилегије и имунитете који су додељени члановима националних парламената. Једну од импликација овог питања разматрао је Европски суд правде у случају Бруно Голниш против Европског парламента (*Bruno Gollnisch v. European Parliament*).⁹⁰⁹

Прво питање је да ли се овим чланом само транспортују овлашћења националних парламената, или се пак може говорити о одређеној врсти правила формираних од стране ЕП а која се тичу привилегија и имунитета његових чланова. ЕСП се одлучио да промовише ову другу идеју у случају Голниш против ЕП.

Подносилац пријаве Бруно Голниш, био је члан Европског парламента, али и регионални саветник у Роне-Алп регији. Дана 11. октобра 2004. године, он је одржао конференцију за штампу у својој политичкој бази у Лиону, разматрајући бројна политички осетљива питања. Конференција за новинаре и новински извештај са исте, натерали су министра правде Француске да нареди отварање полицијске истраге, у вези са одређеним изјавама на тој конференцији. За те изјаве се сматрало да доводе у питање злочине против човечности које су починили чланови Национал-социјалистичког режима. Голниш се позвао на имунитет који је поседовао као члан Европског парламента. Међутим, Европски парламент је након разматрања захтева, одлучио да укине имунитет Голнишу. Као резултат тога, Голниш је тражио поништење одлуке ЕП и накнаду за нематеријалну штету коју је наводно претрпео.

Поставило се питање ко одлучује о питању поништења имунитета. Да ли ће се о том питању одлучивати у односу на праксу националних парламената, или ће пак слободу у одлучивању имати сам Европски парламент? У случају да се о томе

⁹⁰⁸ Члан 9 Консолидованог Протокола бр 7 о привилегијама и имунитетима ЕУ, 26.10.2012 Official EN Journal of the European Union C 326/267

⁹⁰⁹ Judgment of the General Court (Third Chamber) of 19 March 2010. Bruno Gollnisch v European Parliament. Privileges and immunities - Member of the European Parliament - Decision not to defend his privileges and immunities - Action for annulment - No longer any interest in bringing proceedings - No need to adjudicate - Action for damages - Conduct alleged against the Parliament - Sufficiently serious breach of a rule of law conferring rights on individuals - Causal link. Case T-42/06.

одлучује по правилима националних парламената, проблем би се јавио у различитим решењима у различитим државама, што би опет водило ка различитом третману парламентарца. Са друге стране, поставља се питање по којим правилима би ЕП доносио одлуке о овом питању. На оба ова питања, одговор је дао ЕСП у својој пресуди. Он у њој истиче да чињеница да се имунитети односе на чланове националних парламената, не значи да Европски парламент нема моћ да креира сопствена правила када је у питању укидање имунитета.⁹¹⁰ Штавише, по виђењу суда, одлукама, дакле својом својеврсном праксом, Европски парламент је један кохерентан појам имунитета Европског парламента, независног од различитих пракси националних парламената.⁹¹¹

Још једно питање које се поставља, јесте да ли се заштита предвиђена чланом 8, односи на парламентарца само док говори у парламенту, или и на његове јавне иступе ван истог. Суд је своје мишљење о овом питању дао у случају Патрићиело.⁹¹² У пресуди суд истиче:

„Као што је истакнуто од стране свих странака које су истакле своја виђења у овом случају, изјаве дате од стране члана Европског парламента не губе имунитет само зато што су дате ван објекта Европског парламента.⁹¹³ Дакле, имунитет европских парламентарца, односно контекст члана 8 ПШЕУ не одређује се *ratione loci* већ *ratione materiae*.

Нека правила о простирању имунитета ван територије парламента могу се наћи у правним правилима у неким државама, попут Велике Британије, где он представља једну од основних независности парламента и самих парламентарца. Ове одредбе се могу наћи у Билу о правима у коме се каже „[...] слобода говора и дебатована или

⁹¹⁰ Judgment of the General Court (Third Chamber) of 19 March 2010. Bruno Gollnisch v European Parliament, Case T-42/06., para 22.

⁹¹¹ Ibid.

⁹¹² Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2011. Criminal proceedings against Aldo Patriciello. Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Isernia - Italy. Member of the European Parliament - Protocol on Privileges and Immunities - Article 8 - Criminal proceedings for the offence of making false accusations - Statements made outside the precincts of the Parliament - Definition of opinion expressed in the performance of parliamentary duties - Immunity - Conditions. Case C-163/10.

⁹¹³ Ibid, para 28.

поступка у Парламенту, не смеју бити довођени у питање или процесуирани, ни у једном суду или другом месту ван Парламента“.⁹¹⁴

Да ли ће се овај имунитет простирати ван парламента, може се двоструко тумачити. Сматрамо да је очигледно да је оригинална интенција, на пример твораца одредби у британском праву, била да се заштите права парламентарца од утицаја на оне речи и дела која су у директној вези са радом у парламенту, а самим тим на територији парламента. Па тако, Гровес и Кембел истичу да је основни ефекат члана 9 да омогући апсолутну заштиту против правне одговорности за ствари изречене или урађене за време заседања парламента.⁹¹⁵

1.3.1. СОФА 2003

Уобичајно је да СОФА споразуми, како им само име и говори (*Status of Forces Agreement*) регулишу статус војних снага једне државе или организације на територији друге. Тако имамо пример споразума ЕУ са Централноафричком Републиком,⁹¹⁶ Чадом,⁹¹⁷ или Камеруном,⁹¹⁸ али и споразуме држава ван ЕУ, када је најчешће држава одашиљалац САД, и рецимо са Ираком,⁹¹⁹ Филипинима,⁹²⁰ Јужном Корејом,⁹²¹ Хрватском,⁹²² или Јапаном⁹²³. Поред наведених случајева СОФА, постоји

⁹¹⁴ Article 9 of the English Bill of Rights 1689. Rendered into modern English

⁹¹⁵ Groves, Matthew, Campbell, Enid, "Parliamentary Privilege and the Courts: Questions of Justiciability", Oxford University Commonwealth Law Journal, Vol. 7, Issue 2 (Winter 2007), p. 176.

⁹¹⁶ Agreement between the European Union and the Central African Republic on the status of the European Union-led forces in the Central African Republic, потписан и ступио на снагу 16/04/2008

⁹¹⁷ Agreement between the European Union and the Republic of Chad on the status of the European Union-led forces in the Republic of Chad, потписан 06/03/2008

⁹¹⁸ Agreement between the European Union and the Republic of Cameroon on the status of the European Union-led Forces in transit within the territory of the Republic of Cameroon, потписан у ступио на снагу 06/02/2008

⁹¹⁹ Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq

⁹²⁰ Agreement regarding the status of U.S. military and civilian personel, Exchange of notes at Manila April 2, June 11 and 21, 1993. Entered into force June 21, 1993

⁹²¹ , Agreement under Article 4 of the Mutual Defence Treaty between the Republic of Korea and the United States 17 U.S.T. 1677; T.I.A.S. 6127; 674 U.N.T.S,

⁹²² Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Sjedinjenih Američkih Država o pravnom položaju snaga Sjedinjenih Američkih Država u Republici Hrvatskoj.

⁹²³ "Agreement under Article VI of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in Japan"

најмање 10 оваквих споразума, чији текст се води као војна тајна, из разлога националне безбедности.⁹²⁴

Ипак, споразум изузетно дугачког назива,⁹²⁵ који се често назива једноставно СОФА 2003, издваја се од споразума сличног назива и природе. Он је специфичан пре свега због чињенице да се њиме регулише положај службеника ЕУ у оквиру саме организације.

Уговором из Лисабона 2009. године, дотадашња (ЕСДП),⁹²⁶ преименована је у (ЦСДП).⁹²⁷ Потреба за стварањем СОФА 2003 јавила се када је било потребно дефинисати правни статус, али и омогућити независно и ефикасно извршење дужности војним и цивилним службеницима, послатим од стране чланица ЕУ у другу чланицу ЕУ, ради спровођења ЦСДП⁹²⁸. Проблем је представљала чињеница да њихов статус није био регулисан Протоколом о привилегијама и имунитетима ЕУ. Што се тиче самог текста ЕУ СОФА 2003, као модел је узет НАТО СОФА⁹²⁹ али неки чланови, попут члана 8, нашли су модел у Протоколу о привилегијама и имунитетима ЕУРОПОЛ-а.⁹³⁰

Уопштено говорећи, из угла Уједињених нација, као референтне институције у овом раду, можемо рећи да правни положај службеника прокламованих у ЕУ СОФА 2003 има више сличности са положајем експерата УН него службеника или представника држава.⁹³¹ Ипак, ова сличност је само начелна, како због чињенице да се када је у питању ЕУ ради о организацији *sui generis*, за разлику од УН која је класична међународна организација, тако и због разлике у предметима, односно

⁹²⁴ Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force January 1, 2010. - <http://www.state.gov/documents/organization/143863.pdf>.

⁹²⁵ "Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context".

⁹²⁶ European Security and Defence Policy

⁹²⁷ Common Security and Defence Policy

⁹²⁸ Sari, Aurel, The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA), *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, pp. 2008, pp. 357-358.

⁹²⁹ Nato status of Forces Agreement

⁹³⁰ Ibid. 368.

⁹³¹ Ibid.

чињенице да се у СОФА 2003, поред положаја цивила, регулише и положај војних лица.

Један од елемената који желимо да истакнемо, јесте члан 18., односно један његов део. Члан 18 гласи:

1. Свака држава чланица ће се одрећи својих потраживања против друге државе чланице за штету причињену било којој ствари у власништву или коју користи у вези са припремама и извршењем задатака и члана 17(2) ТЕУ, укључујући и вежбе, ако је таква штета:

(а) изазвана од страна војног или цивилног особља из друге државе чланице приликом извршења својих задатак у вези са горепоменутиим задацима, или

(б) произилази из употребе било ког возила, пловила или летелице које поседује држава чланица и које користе њене службе, ако је возило, пловило или летелица која је изазвала штету, била коришћена у вези са горепоменутиим задацима, или ако је штета нанета имовини таквом употребом.

2. Одустаће се од потраживања поморске помоћи од стране државе чланице, ако су пловило или терет који су спасени у власништву државе чланице и користе се од њених оружаних снага у вези са горенаведеним задацима

(а) У случају штете нанете на начин наведен у параграфу 1, а која се тиче друге имовине у власништву државе чланице, лоциране на њеној територији, питање одговорности било које друге државе чланице ће бити утврђено и степен штете ће бити процењена, осим ако се односне државе чланице кроз преговоре другачије договоре

(б) Међутим, држава чланица ће одустати од потраживања у било ком случају у коме је штета мања од висине утврђене једногласном одлуком Савета.⁹³²

Члан 18, став 2, тачка б се често истиче као пример обавезног престанка потраживања у међународним споразумима и конвенцијама.⁹³³ Ипак, за нас је много

⁹³² Члан 18, (EU SOFA 2003).

занимљивији члан 8 став 3, у коме је предвиђено да ће имунитет бити укинут у случају да тај представља сметњу извршењу правде, уз додатни услов да не штети интересима ЕУ, што је стандардна формула, али ће о томе одлучивати како релевантна институција ЕУ, тако и држава која је послала намене службенике⁹³⁴. На примеру овог дуалног одлучивања о укидању имунитета, јасно се види да ЕУ службеници нису нити национални службеници држава из којих долазе, нити међународне организације у којој раде. Како је специфична и сама природа ЕУ али и њен однос са државама чланицама, тако је специфичан њихов положај. Он ће се свакако мењати и променом односа на релацији ЕУ-државе чланице, а последица повећање интеграције ЕУ у случају укидања имунитета, биће највероватни потпуни прелазак ингеренција на ЕУ.

1.4. Правна заштита службеника ЕУ

Административни трибунал Европске уније⁹³⁵ јесте део Европског суда правде. Европски суд правде састоји се од три суда: Суда правде, Општег суда и Административног трибунала. Непосредну улогу у заштити права и решавању спорова службеника ЕУ има Административни трибунал, који је основан 2004. године, чланом 257. Уговора о функционисању Европске уније.⁹³⁶ Његова улога је доста слична улози трибунала међународних организација, а то је решавање спорова између службеника ЕУ и саме ЕУ.

Суд се састоји од седам судија, који се бирају на период од 6 година. Што се тиче постављања судија, наилазимо на сличну формулацију оној која се користи приликом избора службеника међународних организација. Као и када су у питању службеници ЕУ, географска распрострањеност је важан елемент.

Европска унија посебну пажњу посвећује радним споровима. То је демонстрирано и оснивањем ЕУ Трибунала специјализованог за административне спорове. Он је основан 4. новембра 2005. године. Основан је, као и Административни трибунал, у складу са чланом 257. Уговора из Лисабона. Он

⁹³³ Sari, Aurel, The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA), *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, pp. 2008, p. 379.

⁹³⁴ Члан 8, став 3 (EU SOFA 2003)

⁹³⁵ У даљем тексту Трибунал ЕУ

⁹³⁶ Treaty on the functioning of the European Union

делује као суд првог степена и надлежан је како за спорове између Европске уније и запослених у њеној администрацији, тако и случајеве између било које организације и њених запослених, када је у тој организацији предвиђена надлежност Европског суда правде.⁹³⁷ Анализа случајева који су изнети пред овим судом ће додатно расветлити специфичан положај службеника ЕУ.

2. Савет Европе

Савет Европе (СЕ), највећа је организација која се бави питањима људских права на простору Европе. Приликом настанка, СЕ се бавио економским питањима, али су се временом његова улога и спектар питања којим се бави, изменили⁹³⁸. Један од главних задатака СЕ јесте да надгледа имплементацију Европске конвенције о људским правима у државама чланицама. Тај задатак је комплементаран са задатком Европског суда за људска права и његов врло важан чинилац у мисији обезбеђивања поштовања људских права у Европи. Савет Европе броји око 2.200 запослених,⁹³⁹ па ћемо се на њихов правни статус осврнути, пре свега, због значаја ове организације и њеног циља, али и зато што се у правилима о статусу како службеника у ужем смислу, тако и судија, налазе нека занимљива решења.

2.1. Службеници Савета Европе

Основни документи којима се регулишу привилегије и имунитети службеника Савета Европе јесу Општа конвенција о привилегијама и имунитетима Савета Европе (Општа конвенција СЕ) и Статут Савета Европе (Статут СЕ). Управо зато ћемо правни положај службеника ове организације анализирати кроз ова два општа акта.

Опште одредбе о привилегијама и имунитетима службеника Савета Европе налазе се у члану 40. Статута СЕ, који предвиђа:

⁹³⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/ai0048_en.htm приступљено 28.06.2014.

⁹³⁸ Кошутић, Ракић, Милисављевић, Увод у право европских интеграција, Правни Факултет, Београд, 2014, стр 275.

⁹³⁹ http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/3049_leaflet_guardian_of_hr_srp.pdf

а) Савет Европе, представници држава чланица и Секретаријат уживају на територијама чланица имунитет и привилегије неопходне за вршење своје функције. Имунитети подразумевају и имунитет представника у Парламентарној скупштини од хапшења и свих законских поступака на територијама свих чланица због дискусија или гласања у Скупштини, њеним комитетима или комисијама.⁹⁴⁰

Можемо приметити да се Статут СЕ, на један врло општи начин осврће на привилегије и имунитете Секретаријата. То за један општи правни акт попут овог није неуобичајно, али је врло занимљива чињеница да су посебно истакнути имунитети од „хапшења и других правних поступака на териотирији држава чланица“, и то за изговорену реч и за дат глас.

Општа конвенција СЕ предвиђа у члану 18 следеће привилегије и имунитети за службенике СЕ:

Службен(им)а лиц(им)а Савета Европе:

(а) уживају имунитет од судског поступка у погледу речи које изговоре или напишу и свих аката које почине у службеном својству и у оквиру својих овлашћења;

(б) уживају изузеће од пореза на плате и друга примања које им исплати Савет Европе;

(в) уживају имунитет, заједно са супружницима и члановима породице које издржавају од ограничења на улаз у земљу и регистрацију странаца;

(г) дају се исте привилегије у погледу курсних олакшица које се дају службеним лицима упоредивог ранга који чине део дипломатских представништава акредитованих код односних влада;

(д) дају се лично и заједно са супружницима и члановима породице које издржавају исте олакшице за повратак у земљу у време међународних криза као и дипломатским представницима;

⁹⁴⁰ Statute of the Council of Europe London, 5.V.1949., Article 40. Закон о ратификацији Статута Савета Европе (Објављен у „Службеном листу СЦГ – Међународни уговори“, бр. 2 од 31. марта2003)

(f) имају право на бесцарински увоз селидбених и личних ствари приликом преузимања дужности у земљи службовања и да их поново извозе без плаћања дажбина у земљи у којој имају пребивалиште.⁹⁴¹

Можемо видети скоро идентичне одредбе онима садржаним у КИПУН. Исти је случај и са одредбама Опште конвенције СЕ које се тичу Генералног секретара и његових заменика, а које се налазе у члановима 16. и 17. ове конвенције. Штавише, иако суштински идентичне, језички су одредбе о правном положају службеника Савета Европе сличније КИПУН него оне којим се регулише положај службеника ЕУ.

Ипак, постоји један значајан изузетак од КИПУН. У питању је одуство било каквог осврта на правило о изузећу од националне службе. Једини формални извор који би могао ово изузеће то није учинио – Споразум о седишту. Како СЕ није обавезан КИПУН, не постоји међународна конвенција у које би ова врста имунитета могла да деривира за службенике СЕ. Једини преостали потенцијални извор ове привилегије и имунитета јесте обичај. Ипак, показали смо у одељку у коме смо разматрали изворе привилегија и имунитета међународних службеника да обичај то није. Зато и не чуди да су у пракси, службеници СЕ одлазе на одслужење националне обавезе у оним државама које то од њих захтевају. Ипак, пракса укидања обавезног служења војног рока у многим државама чланицама СЕ, умањује значај недостатка ове одредбе, али то свакако није пожељан начин да решавање проблема.

2.1.1. Европски суд за људска права

Учинићемо кратак осврт на правни положај судија Европског суда за људска права (ЕСЉП), и указати на неке специфичности. Судије ЕСЉП не представљају службенике УН, али су чланови ширег, корпуса међународних службеника.

„Шести протокол консолидује у један инструмент релевантне одредбе Четвртог и Петог протокола. Он је примењив у „новом“ суду који је почео са радом 1. новембра 1998”.

⁹⁴¹ General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe Paris, 2.IX.1949., article 18., Закон о ратификацији Општег споразума о привилегијама и имунитетима Савета Европе, са протоколима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/2004.)

Члан 1: Поред привилегија и имунитета наведених у члану 18. Општег споразума, судијама се лично, њиховим супружницима и малолетној деци дају привилегије и имунитети, изузећа и олакшице које се дају дипломатским представницима у складу с међународним правом.

Члан 2: За сврхе овог протокола, термин „судије“ означава судије изабране у складу с чланом 22. Конвенције, као и било ког *ad hoc* судију кога именује односна држава уговорница у складу с чланом 27. став (2) Конвенције”.⁹⁴²

У овом члану се јасно види да се у виду привилегија и имунитета, не прави разлика између сталних судија и *ad hoc* судија. Ово је и логично, јер као што смо нагласили, судије међународних судова, између осталог и због начина избора, представљају међународне службенике *sui generis*, па већа веза између државе и *ad hoc* судије него она сталног судије са својом матичном државом, не представља разлог за прављење разлика у погледу имунитета и привилегија.

Члан 3: Да би се судијама обезбедила пуна слобода говора и пуна независност у обављању дужности, даје се имунитет од судског поступка у погледу речи које изговоре или напишу, свих аката које почине у обављању дужности и онда када односна лица престану да обављају те дужности.

Члан 4: Привилегије и имунитети се дају судијама не ради личне користи самих појединаца, већ да би се заштитило независно обављање њихових функција. Само је Суд у пуном саставу надлежан да одузме имунитет судијама; он не само да има право, већ и дужност да одузме имунитет судији увек када, по његовом мишљењу, имунитет омета правду и када је могуће одузети га без штете по сврхе у које се имунитет даје.

У члану 4, видимо један спецификум везан за положај судија у односу на положај класичних међународних службеника, да о укидању имунитета и привилегија одлучује пленарни орган, дакле у овом случају судије на пленарној седници, а не инокосни орган као што је то случај код класичних међународних

⁹⁴² Sixth Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe Strasbourg, 5.III.1996, Закон о ратификацији Општег споразума о привилегијама и имунитетима Савета Европе, са протоколима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/2004.)

службеника. Разлог за то је специфична улога судија, и хијерархијско устројство у суду, које је другачије него у међународној организацији. Наиме, судије су по вокацији једнаке, чак је и положај председника судског већа *primus inter pares*, а не однос надређеног и подређених, те самим тим аналогија са међународним организацијама у том погледу била би погрешна.

Члан 5 (1) Одредбе чл. 1, 3. и 4. овог протокола односе се на секретара Суда и заменика секретара који је државама чланицама Конвенције званично нотификован као вршилац дужности секретара.

(2) Одредбе члана 3. овог протокола и члана 18. Општег споразума примењују се на заменика секретара Суда.

(3) Привилегије и имунитети споменути у ст. (1) и (2) овог члана дају се секретару и заменику секретара не ради личне користи самих појединаца, већ да би се олакшало обављање њихових дужности. Само је Суд у пуном саставу надлежан да одузме имунитет свом секретару и заменику секретара; он не само да има право, већ и дужност да одузме тај имунитет увек када, по његовом мишљењу, имунитет омета правду и када је могуће одузети га без штете по сврхе у које се имунитет даје.

(4) Генерални секретар Савета Европе је надлежан да, уз сагласност председника Суда, одузме имунитет другим члановима особља секретаријата у складу са одредбама члана 19. Општег споразума, уз дужно уважавање изложеног у ставу 3.⁹⁴³

Из наведених одлика правног положаја судија ЕСЉП, јасно произилази да су судије овог суда међународни службеници, са незнатним специфичним елементима.

2.2. Пракса ЕСЉП и питање кршења члана 6 став 1 кроз имунитет међународних организација

Уско повезана са питањем имунитета међународних организација, јесте и питање кршења права за приступ суду, прокламованог и гарантованог чланом 6),

⁹⁴³ Sixth Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe Strasbourg, 5.III.1996, Закон о ратификацији Општег споразума о привилегијама и имунитетима Савета Европе, са протоколима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/2004.)

тачка 1 Европске конвенције о људским правима и основним слободама (ЕКЉП).⁹⁴⁴ Ово питање је било разматрано у неколико случајева пред националним судским инстанцама. Навешћемо само случај Хинтерман против Западноевропске уније (*Hintermann c. UEO*) из 1995. године. Француски касациони суд је применио одредбу о имунитету, али је у мишљењу објављеном у годишњаку тог суда истакао:

„Имунитети од надлежности међународних организација [...] имају за последицу, када није организована у оквиру сваке организације, начин за судско или арбитражно решавање спора, ускраћивање права на правду [...] Ускраћивање права на правду, могло би се избећи, када би се примат дао ЕКЉП, која гарантује слободу приступа суду и правично”.⁹⁴⁵

Ово питање је посебно разматрано кроз случајеве Бир и Реган против Немачке (*Beer and Regan vs. Germany*)⁹⁴⁶ и Вајт и Кенеди против Немачке (*Waite and Kennedy vs. Germany*),⁹⁴⁷ па ћемо дати кратак приказ ових случајева, због њихове важности у овој области.

2.2.1. Бир и Реган против Немачке

Први подносилац, Карлхајнц Бир (*Karlheinz Beer*), немачки држављанин, и други подносилац Филип Реган (*Phillip Regan*), британски држављанин, послати су у Европску свемирску агенцију. Господин Бир, инжењер по струци, је радио у француској компанији С, када је био послат Европској свемирској агенцији како би радио у Европском центру за операције у Дармштату. Његов уговор је касније преузела француска компанија Т. Господин Реган, други подносилац, системски програмер, био је запослен у италијанској компаније ТИ, када је стављен на располагање Европској свемирској агенцији, како би такође као и господин Бир, радио у Европском центру за свемирске операције у Дармштаду. Проблем се појавио када су подносиоци притужбе захтевали да им се призна статус запослених у Европској свемирској агенцији (ЕСА). ЕСА је формирана од Европске организације

⁹⁴⁴ Конвенција о људским правима, са изменама предвиђеним Протоколима 11 и 14 с Протоколима 1, 4, 6, 7, 12 и 13, Члан 6, Право на правично суђење.

⁹⁴⁵ Cour de cassation française, rapport annuel 1995, éd. La Documentation française, Paris, p 418. Revue trimestrielle des droits de l'homme, <http://www.rtdh.eu/pdf/200083.pdf>, приступљено 12.06.2014.

⁹⁴⁶ ECHR Case, Beer and Regan v. Germany, Application no. 28934/95

⁹⁴⁷ ECHR Case, Waite and Kennedy V. Germany, Application no. 26083/94

за космичка истраживања (ЕСРО) и Европске организације за развој и изградњу свемирских лансирних возика (ЕЛДО). ЕСА је настала на основу Конвенције за оснивање Европске свемирске агенције (Конвенција ЕСА) од 30. маја 1975. (*United Nations Treaty Series 1983, vol. 1297, I – no. 21524*). Европски центар за свемирске операције, у коме су радили подносиоци захтева, функционише као независна операција ЕСА у Дармштаду (*Agreement concerning the European Space Operations Centre of 1967 – Official Gazette (Bundesgesetzblatt) II no. 3, 18.1.1969*). Подносиоци захтева су у октобру и новембру 1993. године покренули поступак пред Судом за радне спорове у Дармштаду против ЕСА, тврдећи да су, у складу са одредбама немачког закона о раду које се тичу привременог особља (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), они стекли статус запослених у ЕСА. ЕСА се у овом случају позвала на процесни имунитет предвиђен чланом XV Конвенције ЕСА и њен Анекс 1. Дана 21. марта 1995. године, Суд за радне спорове у Дармштаду, након саслушања, одбацио је притужбе двојице подносиоца захтева. У оба случаја Суд за радне спорове истакао је да се позивање ЕСА на имунитет има правног основа. Суд је, позивајући се на члан 20(2) Закона о суду (*Gerichtsverfassungsgesetz*) према коме се имунитет од јурисдикције може да се предвиди, *inter alia*, међународним споразумима, те сматра да ЕСА ужива имунитет према члану XV Конвенције ЕСА и Анекс 1. У свом образложењу, Суд је истакао да је ЕСА основана 1975. године, као нова и независна међународна организација. Стога је одбацио аргумент подносилаца представке да је ЕСА обавезана чланом 6 споразума о ЕСОЦ, којим је бави ЕСРО подвргнут немачкој надлежности у случајевима радних спорова са својим запосленима, оних који су били ван надлежности Жалбеног већа.

Као последица овог става Суда за радне спорове у Дармштаду, подносиоци су поднели поднесак ЕСЛП. Подносиоци пријава су тврдили да нису имали фер суђење пред судом о питању да ли је, у складу са немачким законом раду (привременог особља), уговорни однос постојао између њих и ЕСА. Они су тврдили да је дошло до повреде члана 6, став 1 Конвенције, који предвиђа да „У одређивању грађанских права и обавеза [...] свако има право [...] на саслушање [...] од стране [...] суда”.⁹⁴⁸

⁹⁴⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Rome, 4.XI.1950, article 6.

Суд је једногласно донео одлуку да није било кршења члана 6, става 1 ЕКЉП. Ово је била очекивана пресуда, али морамо поменути неколико тачака резоновања.

У ставу 57 пресуде суд истиче: „Суд је мишљења да када државе оснују међународну организацију са циљем да остваре или ојачају њихову сарадњу у одређеним пољима, и када оне доделе овим организацијама одређене надлежности и доделе им имунитете, могу настати импликације заштите основних права. Било би неспојиво са сврхом и циљем Конвенције, ако би уговорне стране тиме биле ослобођене одговорности према Конвенцији, када су у питању наведене области. Подсећамо да је намера Конвенције да гарантује не теоријска или привидна права, већ права која су практична и ефикасна. Ово је посебно тачно када је у питању право на приступ суду у вези са значајним местом које у демократским друштвима има право на поштено суђење (видети случајеве: *Ait-Mouhoub v. France judgment of 28 October 1998, Reports 1998-VIII, p. 3227, § 52, referring to the Airey v. Ireland judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 12-13, § 24*)”.⁹⁴⁹ Посебно је значајан следећи извод из пресуде, у ком суд истиче „За суд, материјални фактор у одлуци да ли доделити ЕСА-и имунитет од немачке јурисдикције према Конвенцији јесте да ли подносилац пријаве има на располагању разумна алтернативна средства да заштити ефикасно своја права гарантована у Конвенцији“.⁹⁵⁰

2.2.2. Вајт и Кенеди против Немачке

Подносиоци захтева, Ричард Вајт (*Richard Waite*) и Тери Кенеди (*Terry Kennedy*), обојица британски држављани, по професији системски програмери, били су запослени у британској компанији СПМ и за то време послати у Европску свемирску агенцију (ЕСА), тачније у њен Европски центар за свемирске операције у Дармштаду, у Немачкој. ЕСА је формирана од Европске организације за космичка истраживања (ЕСРО) и Европске организације за развој и изградњу свемирских лансирних возила (ЕЛДО). ЕСА је настала на основу Конвенције о оснивању Европске свемирске агенције (Конвенција ЕСА) од 30. маја 1975. године.⁹⁵¹ Године 1979. уговори о раду подносилаца представке са СПМ су преузети од стране

⁹⁴⁹ ECHR Case, *Beer and Regan v. Germany*, Application no. 28934/95, para 57.

⁹⁵⁰ ECHR Case *Beer and Regan v. Germany*, Application no. 28934/95, para 58.

⁹⁵¹ United Nations Treaty Series 1983, vol. 1297, I – no. 21524

компаније ЦДП. Подносиоци су 1982. године основали *Storepace*, компанију регистровану у Манчестеру која је сарађивала са ЦДП. Од 1984. ЕСА се такође укључила у однос ЦДП - *Storepace* кроз фирму *Science System*. Касније су подносиоци представке угасили фирму *Storepace* и основали фирму *Network Consultants*. ЦДП је 12. октобра 1990. обавестио подносиоце захтева да ће сарадња са њиховом новом компанијом престати 31.12.1990. када им истекне уговор. Подносиоци захтева су затим покренули спор пред Судом за радне спорове у Дармштаду (*Arbeitsgericht*), против ЕСА, тврдећи да су по одредбама немачког закона о раду (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), пре свега према оним одредбама које се тичу запослених на одређено време, постали запослени у ЕСА. ЕСА се у овом случају позвала на имунитет предвиђен у члану XV Конвенције ЕСА и Анекс 1.⁹⁵²

2.2.3. Разматрања проблема

Ова два случаја су била кључна за утврђивање судског имунитета међународних организација. Наравно, и по окончању ова два поступка пред судовима, како националним тако и међународним, појављивали су се случајеви са истим *meritum*-ом, у којима су запослени у међународним организацијама сматрали да им је онемогућен приступ суду у смислу члана 6 тачка 1 ЕКЉП, као последица имунитета који ужива међународна организација у којој раде. На примеру НАТО службеника, можемо видети ту ситуацију у случају Чепмен против Белгије,⁹⁵³ Самим тим, јасно је да овај проблем и даље остаје отворен.

Што се тиче праксе националних судова, она је прилично разноврсна.⁹⁵⁴ Ово и не чуди, с обзиром на значајне разлике између односа које су тема спора, али и правних система сваке државе суда пред коју су ови случајеви дошли. За тренутак ћемо се осврнути на случајеве у којима национални судови одбијају да доделе имунитете, због непостојања алтернативног форума⁹⁵⁵ или због недостатка

⁹⁵² ECHR Case of Waite and Kennedy V. Germany, Application no. 26083/94

⁹⁵³ Chapman v. Belgium (application no. 39619/06)

⁹⁵⁴ Di Filippo, Marcello, Immunity from Suit of International Organisations versus Individual Right of Access to Justice: An Overview of Recent Domestic and International Case Law (June 12, 2013). EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2014, v. 1, 382

⁹⁵⁵ Di Filippo, Marcello, Immunity from Suit of International OSee Cour d'Appel de Paris (France), 18e Ch., judgement 7.10.2003, Banque Africaine de Développement c. Degboe, in Revue critique droit int. privé, 2004, p. 409, with a Note by M. AUDITrganisations versus Individual Right of Access to Justice: An

адекватног алтернативног форума.⁹⁵⁶ Питање адекватног алтернативног форума за питања којима су међународне организације заштићене имунитетима, представља актуелно питање, које не губи на својој важности⁹⁵⁷. Што се решења овог проблема тиче, почетак његовог проналажења можемо наћи управо у пресуди Вајт и Кенеди против Немачке у којој истиче:

„Што се тиче суда, материјални фактор у одређивању да ли је додељивање ЕСА имунитета од немачке надлежности дозвољено према Конвенцији, јесте питање да ли су подносиоци представке имали доступне алтернативне начине да ефикасно заштите своја права према Конвенцији”.⁹⁵⁸

Можемо рећи да се идеја о неопходности да организације обезбеде алтернативни и адекватни форум за случајеве у којима поседују имунитет, како не би дошло до кршења правила о приступу суду, искристалисала у интернационалистичкој теорији⁹⁵⁹. Такође, и национални судови, пре свега у Европи, све више прибегавају оваквом резонувању. Самим тим, питање је пре начина на који установити ову праксу и применити ову идеју, него да ли то учинити.

Један од предлога даје Ди Филипо када каже: „Према томе, исправно испуњавање обавезе да се понуди алтернативни лек, може бити квалификовано као предуслов за спровођење одредби о имунитету, захваљујући правилној примени правила о тумачењу уговора: ако не постоји ефикасно решење за оштећеног, норма о имунитету не може се применити, јер јој недостаје један од њених предуслова“.⁹⁶⁰

На овај проблем треба гледати као на правило ЕСЈП које се тиче приступа суду. Наиме, поднесак се може поднети ЕСЈП у случају да су исцрпљени сви доступни и ефикасни правни лекови у једној држави. У супротном, појединац има право

Overview of Recent Domestic and International Case Law (June 12, 2013). EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2014, v. 1, 382, y Ibid.

⁹⁵⁶ Cou r de Travail de Bruxelles, 4ech. (Belgium) , judgement 17.9.2003, S.M. c. Union de l'Europe occidentale, in Journal des tribunaux, 2004, p. 616, y Ibid.

⁹⁵⁷ Види више нпр. Reinisch, August, „The Immunity of International Organisations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals“, Chinese Journal of International Law, 2008, 285 – 306.

⁹⁵⁸ ECHR Case of Waite and Kennedy V. Germany, Application no. 26083/94, para 68.

⁹⁵⁹ Види нпр. Reinisch, August, International Organizations Before National Courts, Cambridge, 2004,

⁹⁶⁰ Di Filippo, Marcello, Immunity from Suit of International Organisations versus Individual Right of Access to Justice: An Overview of Recent Domestic and International Case Law (June 12, 2013). EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2014, v. 1, 382, p.242,

приступа ЕСЈП, и тиме се јурисдикција државе у конкретном случају пробија. Као што се од државе захтева да понуди форум за решавање спорова у којима има апсолутну јурисдикцију, исто се треба захтевати и од организација – дакле, и даље постоји јурисдикција међународне организације али у случају да не омогуће службенику одговарајући форум, заштиту му треба пружити на други начин.

У одсеку 29 КИПУН-а стоји: Организација Уједињених нација предвидеће начине решавања за:

а) спорове настале из уговора или друге грађанско-правне спорове у којима би Организација била странка

б) спорове у које би био умешан неки функционер Организације који, по свом службеном положају, ужива имунитет ако Генерални секретар није укинуо тај имунитет.⁹⁶¹

Одредба у вези имунитета и права на приступ суду може се наћи и у одредбама о укидању имунитета службеника, истина у једном посредном облику. Уједињене нације су увиделе значај овог проблема⁹⁶² и функционисање Административног трибунала УН ретко је изазивао критике, поготово ако се узме у обзир релативно дуг низ година колико он постоји. Међутим, многе друге међународне организације су добијале имунитете и привилегије између осталог и као рефлекс позиције коју имају УН, а нису обезбеђивале све оно што УН својим службеницима омогућују. Управо ова чињеница представља један додатни аспект овог проблема - ефикасност административних трибунала. Њихова ефикасност мора бити обезбеђена, иначе њихово постојање је само фикција и неће допринети искорењивању “*denial of justice*” у међународним организацијама.

Међународне организације морају увидети да ови стандарди не служе како би се задовољили и одобровољиви национални судови приликом одлучивања о спектру привилегија и имунитета њених службеника. Заштита њених службеника, такође је један од разлога због којих се алтернативни форми морају увести, али то није последњи па из угла организације као фиктивне творевине, ни најнепосреднији.

⁹⁶¹ КИПУН, члан VIII

⁹⁶² Види Report of the Secretary-General (A/66/749)

Најјачи разлог за доношење правила о обавезности алтернативног форума и његовој креацији, међународне организације могу наћи у сопственом постојању и опстанку. Наиме, сматрамо да ће се међународне организације које не достигну одређене стандарде у пружању алтернативних форума за решавање спорова, суочити са све чешћим пробијањем имунитета од стране националних судова, а самим тим угрозити правни положај својих службеника, односно ефикасност својих привилегија и имунитета, а самим тим и сопствено постојање. Ако се оваква ситуација, у којој не постоји адекватан алтернативни форум за решавање питања у којима међународне организације уживају привилегије и имунитете, настави, саме организације ће временом изгубити легитимитет и њихови имунитети и привилегије ће постати само фиктивни и све слабији и слабији. Самим тим, временом међународне организације неће моћи да обављају своје задатке, па ће следствено томе нестати или постати само пука формалност и привид. Дакле, тренутно међународне организације саме одлучују о својој судбини на један наизглед посредан али суштински веома директан начин.

И коначно, једна од најчешћих ставки када се говори о имунитетима службеника међународних организација, јесте да се ти имунитети неће користити за личну корист. Укидање имунитета у случајевима злоупотребе истих је ефикасан начин да се омогући санкционисање *mala fides* понашања међународних службеника. Међутим поставља се питање шта радити у оним граничним случајевима, када није довољно јасно да ли је службеник прекршио законе неке државе или не? Међународна организација према садашњем решењу се поставља у позицију „судије пре суда“ јер тек ако она сматра да је лице прекршило неки од закона, држави ће бити омогућено да то лице процесуира. Једно од решења, доста специфичних, нуди ЕУ у виду дуалне истраге државе и институције ЕУ у којој службеник ради, али примена те формуле није могућа у другим међународним организацијама, оним класичног типа, јер би се тиме угрозила њихова независност. Од пресудне важности јесте транспарентност у овим ситуацијама, која често недостаје, али и сарадња државе и одговорних лица односне организације мора бити на високом нивоу, али и јасан појам „правде“ који морају имати лица у организацији која одлучују о укидању имунитета.

Десети део

Правни положај међународних службеника у регионалним организацијама ван Европе

1. OAC (Organization of the American States)

Организација америчких држава (у даљем тексту ОАС) је међународна организација која окупља државе са оба америчка континента. Ипак, до 2009. године, једна држава је била суспендована из чланства у ОАС – у питању је Куба. Она је суспендована из чланства Резолуцијом ОАС из 1962. Године.⁹⁶³ Ипак, Резолуцијом о Куби из 2009. године,⁹⁶⁴ укинута је одлука из 1962. године, те је Куба поново постала пуноправни члан ОАС, која након њеног повратка под окриље, броји свих 35 држава два америчка континента.

Корени њеног настанка виде се још у Првој међународној конференцији америчких држава, одржаној у Вашингтону 1889. Године.⁹⁶⁵ Управо зато, многи аутори сматрају ОАС за најстарију међународну организацију,⁹⁶⁶ а и сама организација и њени чланови се, разумљиво, диче том чињеницом.⁹⁶⁷ Генеза настанка ОАС од Међународне уније америчких држава чије је стварање договорено на конференцијама 1899. и 1900. године, преко Уније америчких република и Пан-америчке уније јесте јасна, али се директна веза, како правна тако и институционална не може утврдити недвосмислено. ОАС у данашњем облику постоји од 1948. године, потписивањем Повеље ОАС.⁹⁶⁸ Да ли је најстарија међународна организација или не мање је битно, али је свакако истина да корени њеног настанка досежу даље у прошлост него корени настанка већине других међународних организација, па се свакако може сврстати у ред најстаријих организација на свету. Најзначајнији документ који одређује правни положај службеника ОАС јесте Споразум о привилегијама и имунитетима Организације

⁹⁶³Resolution VI, adopted on January 31, 1962, at the Eighth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs

⁹⁶⁴ AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)

⁹⁶⁵ Видети табелу, прилог 1

⁹⁶⁶ Видети нпр. Norton Moore, John, „The Inter-American System Snarls in Falklands War“, *The American Journal of International Law*, Vol. 76, No. 4, (Oct., 1982), p. 830 или MacDonald, R. St. J, „The Organization of American States in Action“, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 15, No. 2 (1964), p. 360 или *International Law, Politics, and Organization The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 3 (Sep., 1962), p.761

⁹⁶⁷http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp приступљено 16.12.2013.

⁹⁶⁸ Повеља је ступила на снагу 1951. године

америчких држава.⁹⁶⁹ Управо зато, као централни извор утврђивања положаја службеника ОАС у односу на службенике УН, биће коришћен управо овај Споразум.

1.1. Службеници ОАС

Правни положај службеника ОАС регулисан је целокупним Споразумом о привилегијама и имунитетима ОАС, али се ипак члан 10 најдиректније бави привилегијама и имунитетима службеника ове организације. Упоредићемо овај члан са одговарајућим члановима који одређују привилегије и имунитете УН. Јасно је већ на први поглед, а детаљнији увид то потврђује, да је и Споразум о привилегијама и имунитетима ОАС настао под снажним утицајем КИПУН. Штавише, разлике се на први поглед и не могу уочити. Ипак, детаљнијим увидом, наилазимо на неке наизглед небитне али ипак суштинске разлике, које имају директне импликације на правни положај службеника ОАС. Члан 10 Споразума о привилегијама и имунитетима ОАС гласи: .

Службеници и чланови особља Пан-америчке уније ће:

а) уживаће судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање);

б) биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од Пан-америчке Уније, под истим условима под којима службеници Уједињених нација уживају те олакшице у односу на одређену државу чланицу“.⁹⁷⁰

Као што видимо, у ставу овог члана, поред већ уобичајне формулације којима се службеници изузимају од пореза на плате и остала давања, додат је и део у коме се пореске олакшице одобравају под истим условима као што су оне дате службеницима УН. Овде се још једном види и директан утицај КИПУН, у смислу конвенција-модела о којима смо говорили у тачки 3.5.1. овог рада. Овде се ради о директном утицају, дакле о позивању на сам КИПУН.

⁹⁶⁹ у даљем тексту Споразум о привилегијама и имунитетима ОАС

⁹⁷⁰ Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States, Article 10.

„с) биће ослобођени свих обавеза које се односе на националну службу, осим када држава, чији је лице држављанин, такву службу захтева. У потоњем случају, препоручено је да држава узме у обзир потребе Панамеричке уније у погледу техничког особља;“.⁹⁷¹

Када је у питању изузеће од националне службе, које се истина помиње у претходном члану - оно *de facto* али ни *de iure* не постоји. Члан у првом делу прописује ово изузеће, а затим у истој реченици поништава прописани имунитет. Он фактички омогућује имунитет од националне службе само онда када држава тог службеника не позове или га од њега изричито ослободи. Познато је да државе, у којима служење војног рока постоји, своје грађане редовно позивају на извршење истог. У том случају, дакле када грађани добију позив за служење војног рока, привилегије и имунитети их не штите од истог. Ова одредба једноставно нема никаквог смисла, јер штити службенике од онога што му и не прети, те се може рећи да службеници ОАС нису изузети од националне службе, тачније да Споразум о привилегијама и имунитетима ОАС тај имунитет не предвиђа. Каква-таква заштита предвиђена је за чланове техничког особља ОАС. Наиме, за све остале службенике, државе не морају да поштују чак ни када ОАС тражи да се изузме неки службеник од ове обавезе, већ се препоручује (чак ни не захтева) да државе поштују потребе ОАС за њиховим техничким особљем. Ипак, ни овај став се не може сматрати имунитетом, јер оставља самој држави да одлучи да ли ће тражити од грађана да служи, рецимо, војни рок, или не. Привилегије и имунитети немају никакав смисао ако функционишу на бази препоруке или савета, односно ако остављају „на савест“ државама да одлуче да ли ће саме себе ограничити у неком смислу.

д) на њих се неће примењивати, као ни њихове брачне другове, и чланове њихове породице које они издржавају одредбе којима се ограничава усељавање нити формалности пријављивања странаца;

е) уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и функционери сличног ранга који припадају дипломатским мисијама акредитованим код дотичне Владе;

⁹⁷¹ Ibid.

ф) у доба међународне кризе уживаће и њихови брачни другови и чланови њихове породице које они издржавају, исте олакшице репатрирања као дипломатски претставници;

г) имаће право да, не плаћајући царину, увезу свој намештај и своје личне ствари приликом првог доласка на дужност у дотичну земљу.⁹⁷²

Члан 11. Пан-америчка унија ће сарађивати све време са надлежним властима државе чланице, како би олакшало функционисање судства, да би се осигурало поштовање полицијских прописа и да би се избегла свака злоупотреба привилегија, имунитета и олакшица предвиђених у овој глави.⁹⁷³

1.2. Повраћај пореза у систему ОАС

У четвртом делу овог рада, на одговарајућем месту, већ смо утврдили како изгледа систем повраћаја пореза у систему УН. Иако сличан по својој природи, систем повраћаја пореза у ОАС је унеколико другачији.

Као што је већ речено, САД имају политику према којој наплаћују порез на доходак од својих грађана, без обзира где раде и без обзира чак и на имунитет које организације у којима раде предвиђају. Мексико има такође правило да захтева плаћање пореза својим држављанима под условом да раде у Мексику. Ни једна ни друга држава не желе да се одрекну наплате овог пореза, чак ни када су у питању запослени у међународним организацијама, било да је у питању УН или у овом случају ОАС.

ОАС је имао веома сличан систем повраћаја пореза између 1956. и 1971. године. Од 1972. године ОАС су реформисале систем повраћаја пореза, којим је ОАС прешао са система квота на један посве једноставнији систем.⁹⁷⁴ Од система повраћаја пореза у УН, они су се окренули другом систему, за који можемо рећи да је транспарентнији поготово за кориснике, али и једноставнији за државе чланице.

⁹⁷² Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States, Article 10

⁹⁷³ Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States, Article 11

⁹⁷⁴ William M. Berenson, Department of Legal Services, Director Aide Memoire Tax Exemption and reimbursement for employees of the General Secretariat on their OAS income, Washington D.C., 2006. p. 3.

Наиме, повраћај пореза остаје као начин изједначавања прихода свих запослених у ОАС, али се систем према коме се тај фонд ствара, променио. Од буџета ОАС 1972. године, предвиђа се једна посебна тачка у буџету, „*Regular Fund Quota Scale*“, у коме се сваке године, за сваку државу предвиђа колико ће морати да уплати у овај фонд. Висина зависи од два параметра – стопе пореза на доходак и броја држављана који би по правилима ОАС били изузети од пореза. На основу тога се затим прави буџет, а државе се обавезују да ће тако одређену своту уплатити. У УН систему, тзв. систему квота, свака држава уплаћује одређена средства, али висина тих средстава није прецизно одређена, те се зато формира наведени вишак у буџету који је за државе које не опорезују своје држављане и могу да га користе касније за кредитирање својих обавеза у УН.

Ово није и једина разлика између ова два система. Друга је везана за начин обрачунавања повраћаја пореза. Док се повраћај пореза у систему УН врши коришћењем метода „последњег прихода“, у систему ОАС се повраћај пореза врши методом „првог прихода“.⁹⁷⁵ Опорезивањем путем система „првог прихода“ ствара се фикција да је приход од стране ОАС први и једини приход који је остварио службеник ове организације. Самим тим, граничне стопе којима су опорезивани су значајно мање.⁹⁷⁶ Када службеник доиста једини приход остварује од ОАС или УН, разлике између ова два система нема. Са друге стране, ако има још неке приходе, службеник, односно организација ће платити већи повраћај у систему УН него у систему ОАС.

2. Афричка унија

Афричка унија (АУ) је међународна организација, настала 09.07.2002. године, пошто су претходно шефови држава, на састанку у Сирту 1999. године, потписали декларацију о стварању нове међународне организације, као наследнице Организације афричког јединства, настале 1963. године.⁹⁷⁷ Веза ове две организације јесте директна, у тој мери да су и многи документи једноставно преузети од стране

⁹⁷⁵ Ibid.

⁹⁷⁶ Ibid.

⁹⁷⁷ EXECUTIVE COUNCIL Twenty-First Ordinary Session 09 – 13 July 2012 Addis Ababa, ETHIOPIA EX.CL/728(XXI) Rev.1 Original: English REPORT ON THE STATUS OF OAU/AU TREATIES (As at 11 July 2012)

АУ. Тако се у члану 2 Оснивачког акта прописује једноставно „Афричка унија је овим установљена”.⁹⁷⁸ Не говори се ништа о природи Афричке уније, обавезама и другим основним елементима па из тога можемо са сигурношћу закључити да је Афричка унија директни правни наследник Организација афричког јединства, али и да она преузима важеће уговоре и документе потписане од стране организације претходнице.⁹⁷⁹ Ово се односи и на документ који је одређивао правни положај службеника у Организацији афричког јединства, који је и након стварања АУ остао на снази. У питању је Општа конвенција о привилегијама и имунитетима Организације Афричког јединства.⁹⁸⁰ Приликом састанка о статусу АУ/ОАЈ Уговора, потврђено је да Конвенција о привилегијама и имунитетима ОАЈ, регулише и статус службеника АУ.⁹⁸¹ Њено име и даље није промењено, иако је Организација афричког јединства званично престала да постоји 9. јула 2002. године. Представници Извршног савета и комисије Афричке уније повремено се састају како би разматрале могућност измене и допуне аката донетих у време ОАЈ,⁹⁸² али овај документ није био тема у досадашњим састанцима.

Администрација Афричке уније и читав систем међународних службеника, под великим је утицајем УН. То за последицу има да Афричка унија има и добре и лоше одлике система УН. Једна од лоших јесу правила о стажирању у АУ, а који представљају копију правила о стажирању у УН.⁹⁸³ Сходно томе, ни АУ као ни УН, не предвиђају никакве надокнаде за стажирање, већ стажисти сами сnose све своје како административне тако и здравствене и све друге трошкове. Мада се у самим правилима о стажирању, не спомиње изричито забрана обављања неког другог

⁹⁷⁸ African Union is hereby established

⁹⁷⁹ Konstantinos D. Magliveras, Gino J. Naldi, “The African Union: A New Dawn for Africa?” *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51, No. 2 (Apr., 2002), p. 415

⁹⁸⁰ у даљем тексту Општа конвенција о привилегијама и имунитетима ОАЈ

⁹⁸¹ The General Convention adopted and signed in Accra, Ghana, on 25 October 1965 ensures the privileges and immunities of the OAU/AU, its officials and staff members in the territories of Member States in the exercise of their functions. It entered into force on 25 October 1965. Article X(2) of the Convention stipulates that: “The accession provided for in paragraph 1 of this Article shall be effected by the signature of the Heads of State and Government; this signature implies the immediate entering into force of the General Convention on the Privileges and Immunities of the Organization of African Unity”. – Report on the Status of OAU/AU Treaties, EXECUTIVE COUNCIL Twenty-First Ordinary Session 09 – 13 July 2012 Addis Ababa, ETHIOPIA, EX.CL/728(XXI), стр 5.

⁹⁸² Видети нпр. African Union (Executive Council) ‘Decision on the Report of the Status of the OAU/AU Treaties’ (Addis Ababa 2007) EX.CL/Dec.315(x)

⁹⁸³ <http://www.internship.aucareers.org/strategic.aspx>

посла,⁹⁸⁴ она се у пракси врло доследно примењује. Самим тим, ако је број људи који могу себи да приуште одлазак на стажирање на неколико месеци у Европи веома мали, тај број у Африци, ако се узме у обзир економска ситуација целог континента, је мизеран.

Као и у случају УН, истиче се да стажирање не представља део процеса регрутације у администрацију АУ, те да се добијање стажирања не треба тумачити као корак ка стицању статуса службеника АУ.⁹⁸⁵ Стажирање можда директно не може да доведе до каријере у АУ, али постоје барем два фактора који могу касније пресудно да утичу да управо особа која је завршила стажирање добије предност у односу на особу која није могла то себи да приушти. Лице које је обавило стажирање, добило је одређена знања из области директно повезане са послом којим намерава да се бави, и то може представљати одлучујући фактор и одлучујућу предност у односу на кандидата који ту могућност није имао. Такође, стажирање подразумева и блиску сарадњу са службеницима, у овом случају АУ, па то познанство може такође да донесе директну или индиректну предност у односу на лице које није завршило стажирање.

2.1. Службеници АУ

Правни положај службеника АУ је регулисан конвенцијом преузетом из ОАЈ - Општом конвенцијом о привилегијама и имунитетима Организације афричког јединства.⁹⁸⁶ Привилегије су таксативно набројане у члану VI наведене конвенције:

1. Генерални секретар одредиће категорије службеника, на које ће се одредбе овог члана применити и члана VIII. Он ће ове категорије поднети Савету. Након тога, ове категорије ће бити саопштене владама свих држава чланица. Имена особа укључених у ове категорије биће са времена на време бити саопштени владама држава чланица.

2. Службеници Организације афричког јединства ће:

⁹⁸⁴ <http://www.internship.aucareers.org/recruitment.aspx>

⁹⁸⁵ "As the internship programme is not connected with the recruitment process, the granting of an internship should not be interpreted in any way as a preliminary step towards employment at AUC"., Ibid.

⁹⁸⁶ General Convention on the Privileges and Immunities of the Organization of African Unity

(а) уживаће судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање);

(б) биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од Организације афричког јединства;

(ц) биће ослобођени свих обавеза које се односе на националну службу;

(д) на њих се неће примењивати, као ни на њихове брачне другове, и чланове њихове породице које они издржавају одредбе којима се ограничава уселјавање нити формалности пријављивања странаца и узимања отисака;⁹⁸⁷

У односу на Конвенцију о привилегијама и имунитетима УН, приликом одређивања привилегија и имунитета службеника АУ, који се тичу правила о уселјавању и пријављивању странаца, у Општој конвенцији о привилегијама и имунитетима ОАЈ, додата је одредба о узимању отисака. Ову праксу налазимо још у неким организацијама и државама, а посебно је распрострањена на простору Северне Америке.⁹⁸⁸

(е) уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и функционери сличног ранга који припадају дипломатским мисијама акредитованим код дотичне Владе;

(ф) у доба међународне кризе уживаће и њихови брачни другови и чланови њихове породице које они издржавају и који са њима живе, исте олакшице репатрирања као дипломатски претставници;⁹⁸⁹

Скоро потпуна идентичност ових одредби није зачуђујућа, штавише, АУ је велики део организациних и административних решења преузела од УН. На трагу тога је настао и Додатни протокол на Општу конвенцију о привилегијама и имунитетима ОАЈ,⁹⁹⁰ донет 1. јуна 1980. у Фритауну, Сијера Леоне. Његова важност и значај је упитна, пре свега зато што је до сада ратификовало само 8 од 53 државе

⁹⁸⁷ Section D Article VI Officials of the Organization of African Unity

⁹⁸⁸ Alien Registration Act of 1940, иако ове одредбе нису нашле место у Конвенцији о привилегијама и имунитетима ОАС.

⁹⁸⁹ Section D Article VI Officials of the Organization of African Unity

⁹⁹⁰ Additional Protocol to the OAU General Convention on Privileges and immunities

чланице Афричке уније, и то Либерија (21.10.1980.), Камерун (19.06.1981.), Руанда (19.06.1985.), Мозамбик (20.05.2003.), Габон (18.05.2007.), Етиопија (30.12.2008.), Бенин (28.02.2012.) и Конго (11.06.2012.).⁹⁹¹ Посебну пажњу посвећује специјализованим агенцијама, које као ни Конвенција о привилегијама и имунитетима УН, не садржи ни Општа конвенција о привилегијама и имунитетима ОАЈ. Зато можемо закључити, да је Додатни протокол на Општу конвенцију о привилегијама и имунитетима, врло сличан КИПСА, по својој улози у систему регулисања правног положаја службеника.

“Службеници агенција ће:

(а) уживаће судски имунитет за обављене послове које су извршили у службеном својству (подразумевајући ту говор и писање);

(б) биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од агенција Организације афричког јединства;

(ц) бити имуни од хапшења и притвора;

(д) биће ослобођени свих обавеза које се односе на националну службу;

(е) на њих се неће примењивати, као ни на њихове брачне другове, и чланове њихове породице које они издржавају одредбе којима се ограничава усељавање нити формалности пријављивања странаца и узимања отисака;

(ф) уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и функционери сличног ранга који припадају дипломатским мисијама акредитованим код дотичне Владе;

(г) у доба међународне кризе уживаће и њихови брачни другови и чланови њихове породице које они издржавају и који са њима живе, исте олакшице репатрирања као дипломатски представници;⁹⁹²

⁹⁹¹ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=514ae73c2>
приступљено 25.12.2013.

⁹⁹² Sestion D Article VI Officials of the Organization of African Unity

(х) имаће право да, не плаћајући царину, увезу свој намештај и своје личне ствари приликом првог доласка на дужност у дотичну земљу Организације афричког јединства.⁹⁹³

3. Одредбе у члановима (б) – (х) не морају се односити на држављане у њиховим матичним државама.

Одредбе које прописују привилегије и имунитет су у потпуности идентичне са одговарајућим одредбама КИПСА, уз једну битну разлику у последњем ставу. Наиме, домаћи држављани могу бити изузети од свих привилегија, осим од имунитета за послове извршене у службеном својству.

У самом Протоколу јасно је наведено да се под речи “*official*” подразумева било које лице које је запослено на сталној основи и у професионалном капацитету.⁹⁹⁴

У односу на Повељу о привилегијама и имунитетима УН, Општа Конвенција о привилегијама и имунитетима ОАЈ има врло сличну језичку формулацију када у члану V наводи на које представнике држава у којим организацијама ће се односити привилегије и имунитети.⁹⁹⁵ Једина разлика јесте у чињеници да се једна организација, посебно истиче приликом набрајања органа, институција и конференција на којима ће представници држава уживати привилегије и имунитет прокламоване у овом члану. У питању је Специјализована комисија Организације афричке уније. По члану XX Повеље Организације афричког јединства,⁹⁹⁶ прописује се да ће се основати специјализоване комисије, по потреби, а укључујући и Економску и социјалну комисију, Комисију за образовање, науку, културу и здравље и Одбрамбену комисију.⁹⁹⁷ Специјализована комисија, тачније комисије, престале су да постоје доношењем Повеље АУ.⁹⁹⁸ Ако се пажљиво погледа Повеља АУ и

⁹⁹³Члан 2, став 2, Додатног протокола ОАЈ

⁹⁹⁴For the purpose of this Protocol the word “Official” means any person employed on a permanent basis at professional level – члан 1, Додатног протокола ОАЈ.

⁹⁹⁵ General convention on the privileges and immunities of the organization of african unity Section C, Article V

⁹⁹⁶У даљем тексту Повеља ОАЈ

⁹⁹⁷ Ibid.

⁹⁹⁸ Article 5 Organs of the Union 1. The organs of the Union shall be: (a) The Assembly of the Union; (b) The Executive Council; (c) The Pan-African Parliament; (d) The Court of Justice; (e) The Commission; (f) The Permanent Representatives Committee; (g) The Specialized Technical Committees; (h) The Economic,

Повеља ОАЈ, јасно је да су улогу некадашњих специјализованих комисија ОАЈ преузели Специјализовани технички комитети,⁹⁹⁹ пре свега зато што су и чланови Специјализованих комисија ОАЈ и Техничких комитета АУ састављени од ресорних министара и одговарају Извршном савету АУ односно његовој директној претходници Савету министара ОАЈ. Како је њихов делокруг значајно шири, број људи и чланова администрације другачији, не можемо рећи да се ове привилегије и имунитети које су експлицитно дати у Повељи ОАЈ Специјалним комисијама, преносе и на Техничке комитете АУ, али ипак, то не значи да они, под општим делом члана немају привилегије и имунитете предвиђене овим чланом.

3. АСЕАН - Организација држава Југоисточне Азије

Најзначајнији документ за регулисање статуса у АСЕАН јесте Споразум о привилегијама и имунитетима АСЕАН (АСЕАН Споразум).¹⁰⁰⁰ Осврнућемо се на најзначајније чланове ове Конвенције, као и на њен однос са Конвенцијом о привилегијама и имунитетима УН и специфичности. Ипак, морамо да нагласимо да је значај ове Конвенције условљен ратификацијом свих чланица АСЕАН. Међутим, упркос чињеници да је само 10 држава чланица АСЕАН, само три су ратификовале Конвенцију о привилегијама и имунитетима АСЕАН – Тајланд, Филипини и Вијетнам. Ово представља велики проблем за правни положај службеника АСЕАН. Оваква нејасна ситуација у погледу права службеника АСЕАН заједно са некомпетитивном платом, значајно мањом него у УН и неким другим међународним

Social and Cultural Council; (i) The Financial Institutions; 2, Other organs that the Assembly may decide to establish.

⁹⁹⁹Повеља АУ: Article 14 The Specialized Technical Committees Establishment and Composition 1. There is hereby established the following Specialized Technical Committees, which shall be responsible to the Executive Council: (a) The Committee on Rural Economy and Agricultural Matters; (b) The Committee on Monetary and Financial Affairs; (c) The Committee on Trade, Customs and Immigration Matters; (d) The Committee on Industry, Science and Technology, Energy, Natural Resources and Environment; (e) The Committee on Transport, Communications and Tourism; (f) The Committee on Health, Labour and Social Affairs; and (g) The Committee on Education, Culture and Human Resources. 2. The Assembly shall, whenever it deems appropriate, restructure the existing Committees or establish other Committees. 3. The Specialized Technical Committees shall be composed of Ministers or senior officials responsible for sectors falling within their respective areas of competence.

Повеља ОАЈ: Article XXI Each Specialized Commission referred to in Article XX shall be composed of the Ministers concerned or other Ministers or Plenipotentiaries designated by the Governments of the States. Article XXII The functions of the Specialized Commissions shall be carried out in accordance with the provisions of the present Charter and of the regulations approved by the Council of Ministers.

¹⁰⁰⁰2009 Agreement on the Privileges and Immunities of the Association of Southeast Asian Nations, Signed by the Foreign Ministers at the 15th ASEAN Summit in Cha-am Hua Hin, Thailand on 25 October 2009

организацијама, условила је и то да су многа места, чак и она на високим позицијама АСЕАН упражњена.

Функционалност имунитета предвиђена је чланом 18 Повеље АСЕАН, у ставу 1, у коме се истиче ће Генерални секретар и његово особље уживати привилегије и имунитет неопходне за обављање њихових функција.¹⁰⁰¹ Такође, чланови Секретаријата који учествује у званичним активностима АСЕАН или представља АСЕАН у државама чланицама, уживаће привилегије и имунитете неопходне за независно обављања њихових функција.¹⁰⁰²

Ово се односи како на Генералног секретара АСЕАН тако и на службенике Секретаријата АСЕАН. Ипак, у члану 4, став 4 Конвенције о привилегијама и имунитетима АСЕАН, предвиђено је да ће Генерални секретар имати и дипломатске привилегије и имунитете.¹⁰⁰³

3.1. Правни положај Генералног секретара АСЕАН

Положај Генералног секретара АСЕАН представља једну од круцијалних разлика АСЕАН у односу на УН, или још прецизније – разлика у положају Генералног секретара АСЕАН у односу на положај Генералног секретара УН јесте последица другачије природе али и степена развоја ове две организације.

Ова разлика је што се приликом избора Генералног секретара користи систем ротације.

„Генерални секретар АСЕАН ће бити постављен од стране АСЕАН Савета са мандатом у трајању од пет година, који се не може обновити, а биће изабран међу држављанима држава чланица АСЕАН, на основу алфабетског система ротације, а дужна пажња обратиће се на његов интегритет, способности и професионално искуство, и родну равноправност“.¹⁰⁰⁴

¹⁰⁰¹ Charter of the Association of Southeast Asian Nations signed on 20 November 2007 in Singapore, Article 18.

¹⁰⁰² Ibid.

¹⁰⁰³ Agreement on privileges and immunities of the ASEAN, article 4(4)

¹⁰⁰⁴ Ibid, Article 11.

Систем ротације такође се примењује када су у питању заменици Генералног секретара. Администрација АСЕАН је значајно слабија и мање независна од оне заступљене у УН. Разлога за то има неколико.

Правила о начину именовања Генералног секретара АСЕАН јесу хибридна верзија теорије делегирања и независног избора. Одредити унапред које ће националности бити Генерални секретар не мора деловати као велики ударац независности саме организације и њене администрације, али суштински носи озбиљне импликације по статус самих службеника. Наиме, свака држава зна када је ред на њеног држављанина да буде изабран на место Генералног секретара. Самим тим, утицај тих држава која ће личност бити постављена на ово место је велики. То озбиљно подрива снагу организације, њену независност. Свака држава покушаће да добије што више бенефиција за време мандата њеног држављана.

Још једна одлика правног положаја Генералног секретара АСЕАН јесте да не може имати узастопне мандате. Ова одредба је компатибилна са претходним правилом о национално одређеним генералним секретарима.

4. Генералном секретару ће помоћи четири заменика Генералног секретара са чином и статусом заменика министра. Заменици Генералног секретара биће одговорни Генералном секретару за обављање својих функција.

5. Четири Генерална секретара биће другачији националности од Генералног секретара и биће држављани четири различите државе чланице АСЕАН.

6. Четири заменика Генералног секретара ће се састојати:

(а) два заменика Генералног секретара који ће имати мандат од три године, који се неће моћи обновити, а биће изабрани међу држављанима држава чланица АСЕАН, на основу алфаветског система ротације, а дужна пажња обратиће се на њихов интегритет, способности и професионално искуство, и родну равноправност

(b) два заменика Генералног секретара који ће имати мандат од три године , који се може обновити на још три године. Ова два заменика Генералног секретара биће отворено изабрани, искључиво на основу квалитета “. ¹⁰⁰⁵

3.2. Службеници АСЕАН

Специфичности у организацији АСЕАН у односу на друге међународне организације регионалног типа, огледа се и у структури Секретаријата. Од свог оснивања, па све до 1976. године, АСЕАН није поседовао секретаријат међународног карактера, већ само националне секретаријате. То је предвиђено и Декларацијом о оснивању АСЕАН, у којој се између осталог наводи:

„(д) Национални секретаријат у свакој држави чланици ће извршавати задатке Организације, у име те државе, и за потребе Годишњих и Специјалних састанака министара спољних послова, Стални одбор и других сличних комитета који могу бити основани”. ¹⁰⁰⁶

„1. Генерални секретар АСЕАН, на основу одлуке Комитета сталних представника, одредиће категорије службеника Секретаријата АСЕАН, на које ће се одредбе овог члана применити. Ове категорије ће бити саопштене владама свих држава чланица. Имена особа укључених у ове категорије биће са времена на време саопштавани владама држава чланица”. ¹⁰⁰⁷

Први члан АСЕА Споразума представља кодификацију члана сектора 17, члана 5 КИПУН. Измењена је пре свега у правцу разлике која постоји у природи ове две организације, те консеквентно и у њиховој организацији. Комитет сталних представника има водећу улогу у АСЕАН, за разлику од УН где Генерални секретар, као што смо видели, фигурира као водећи орган.

„2. Службеницима Секретаријата АСЕАН којима су додељене привилегије и имунитети према овом Споразуму, биће издати специјални идентификациони

¹⁰⁰⁵ 2007 Charter of the Association of Southeast Asian Nations signed on 20 November 2007 in Singapore, Article 11.

¹⁰⁰⁶ The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967.

¹⁰⁰⁷ Ibid.

документи, од стране Генералног секретара АСЕАН или његовог односно њеног овлашћеног представника који ће их означити као та лица“.¹⁰⁰⁸

„3. Генерални секретар АСЕАН и службеници Секретаријата АСЕАН из параграфа 1 овог члана ће, за време и ради независног вршења дужности, функција и одговорности:

(а) уживаће судски имунитет за изговорене или написане речи, и све обављене послове које су извршили у службеном својству;

(б) биће ослобођени сваког пореза на плату и хонораре примљене од АСЕАН;

(ц) биће ослобођени свих обавеза које се односе на националну службу;

(д) на њих се неће примењивати, као ни на њихове брачне другове, издржавану децу и малолетну децу одредбе којима се ограничава усељавање нити формалности пријављивања странаца”.¹⁰⁰⁹

Разлика у односу на одговарајући члан КИПУН јесте та што се у тачки д) АСЕАН споразума, имунитет од усељеничких рестрикција простире на супружника, зависну децу и малолетну децу, док се у КИПУН он простире на супружника и рођаке зависне од односног службеника.

„(е) уживаће у погледу девизних олакшица исте привилегије као и функционери сличног ранга који припадају дипломатским мисијама акредитованим код дотичне Владе”¹⁰¹⁰

„(ф) у доба међународне кризе уживаће и њихови брачни другови, чланови породице и деца, исте олакшице репатрирања као дипломатски представници;”¹⁰¹¹

„(г) имаће право да увезу без обавезе плаћање царине намештај и своје личне ствари, укључујући и једно моторно возило, за време ступања на дужност у дотичној држави чланици”¹⁰¹²

¹⁰⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁰⁹ Ibid.

¹⁰¹⁰ Ibid.

¹⁰¹¹ Ibid.

„4. Поред привилегија и имунитета предвиђених у параграфу 3 овог Члана, Генералном секретару АСЕАН и свим заменицима Генералног секретара биће додељени привилегије и имунитети, како њима тако и њиховим брачним друговима и малолетној деци, привилегије и имунитети и олакшице, који се додељују дипломатским представницима у складу са међународним правом”.¹⁰¹³

„5. Привилегије и имунитети у оквиру овог члана, изузев параграфа 3 (а), неће се примењивати на лица из параграфа 1 овог члана, која су држављани или са сталним боравком у држави чланици која те привилегије додељује”.¹⁰¹⁴

„6. Привилегије и имунитети који су додељени Генералном секретару АСЕАН и службеницима Секретаријата АСЕАН из параграфа 1 овог члана су у интересу АСЕАН и нису дати за личну корист појединаца. Генерални секретар АСЕАН има право и дужност да укине имунитет било ког службеника Секретаријата АСЕАН у било ком случају када, он или она сматрају, да би тај имунитет могао да спречи да правда буде задовољена и када он може бити укинут без штете по интересе АСЕАН. Имуитет Генералног секретара АСЕАН може бити укинут од стране Савета АСЕАН или од стране било кога кога Савет овласти”.¹⁰¹⁵

Поред разлике која је произашла да је АСЕАН Споразум настао у време ескалације родне равноправности, како у формалним документима тако и у колоквијалним односима, те се када се говори о Генералном секретару он ословљава са он/она, разлика је у томе ко може да укине имунитет Генералног секретара. И овде се отелотворује разлика у хијерархији између АСЕАН и УН, те поред самог АСЕАН Самита, привилегије и имунитете може укинути било ко коме АСЕАН Самит то повери.

„7. Генерални секретар АСЕАН ће сарађивати све време са надлежним властима државе чланице, како би олакшало функционисање судства, да би се осигурало

¹⁰¹² Ibid.

¹⁰¹³ Ibid.

¹⁰¹⁴ Ibid.

¹⁰¹⁵ Ibid.

поштовање полицијских прописа и да би се избегла свака злоупотреба привилегија, имунитета и олакшица предвиђених овим чланом”.¹⁰¹⁶

3.3. Експерти

Свака држава чланица ће, у ситуацијама у којима то сматра целисходним, доделити неке или све, али не ограничено на наведене привилегије и имунитете експерата на мисијама АСЕАН:

Први став који прописује државама да „када сматрају прикладним, доделе неке или све“ привилегије и имунитете, у потпуности деградира институт експерта, којима често треба и већа заштита него самим службеницима организација у ужем смислу.

(а) имунитет од личног хапшења или притвора и од заплене личног пртљага;

(б) у погледу речи изговорених или написаних и радњи извршених у оквиру мисије, уживају судски имунитет сваке врсте. Овај судски имунитет ће важити без обзира да ли је лиц још увек запослено на мисији АСЕАН или учествује у име државе чланице у вези са званичним активностима АСЕАН;

(ц) неповредивост свих папира и докумената;

(д) за потребу комуникације са АСЕАН, право да користе кодове и примају документа и преписку преко курира у запечаћеној пошилици;

(е) исте девизне олакшице које су додељене представнику стране Владе у привременој званичној мисији;

(ф) исте имунитете и олакшице у погледу личног пртљага који су додељени дипломатским представницима.¹⁰¹⁷

Одредбе које регулишу привилегије и имунитете експерата АСЕАН скоро су идентичне привилегијама и имунитетима експерата УН. Једина разлика у односу на привилегије дате експертима УН начињена је у ставу б) овог члана у коме се на крају

¹⁰¹⁶Члан 5, Конвенције о привилегијама и имунитетима АСЕАН

¹⁰¹⁷Члан 5, Конвенције о привилегијама и имунитетима АСЕАН

додаје „или учествује у име државе чланице у вези са званичним активностима АСЕАН“. Ово је додатна врста заштите, која је последица природе АСЕАН организације. То је регионална организација, која има за циљ пре свега да усклади функционисање држава југоисточне Азије, те су зато дате мало проширене привилегије експертима који поступају у име држава чланица.

2. Привилегије и имунитети дати су експертима једино у интересу АСЕАН, а не ради њихове личне користи. Генерални секретар АСЕАН моћи ће и мораће да лиши имунитета функционера у свим случајевима када би, по његовом мишљењу, тај имунитет спречавао да правда буде задовољена, уколико то не би шкодило интересима АСЕАН.

3. Пре почетка мисије наведених експерата у мисији АСЕАН, Генерални секретар АСЕАН ће:

(a) послати обавештење Националном секретаријату АСЕАН односно државе чланице, у којој ће експерти спроводити мисију, са именима именованих експерата у мисији АСЕАН, природи њихове мисије и дужини њиховог боравка;

(b) издаће идентификационе документе, ако је неопходно, за именоване експерте у мисији АСЕАН.¹⁰¹⁸

Тачка три је, као што можемо да видимо, јединствена. Ипак, та јединственост је пре свега језичког а никако мериторног карактера. Пракса слања имена експерата је уобичајна и за УН и за остале међународне организације, као и издавање докумената.

¹⁰¹⁸Ibid.

4. НАТО

НАТО¹⁰¹⁹ представља међународну организацију, насталу северноатлантским уговором потписаним 4. априла 1949. године у Вашингтону од стране 12 држава¹⁰²⁰. Касније је уговору приступило још 16 држава¹⁰²¹, тако да данас, НАТО броји 28 чланица. У административном систему НАТО, службеници се деле у две категорије из угла фискалних привилегија.

У првој су службеници НАТО који су сврстани у разред А, Б, Ц и Л а стационирани су у Белгији. Они су изузети од свих фискалних давања из члана 18 Споразума из Отаве и свих пореза на плате и остале надокнаде које су добили од организације у службеном капацитету.¹⁰²²

У другу категорију спадају службеници који нису класификовани, затим они у разредима А7 и А6 који су стационирани у Белгији, и 15 разред А4 и А5 који уз све оне повољности које имају из чланова 18 и 19 Споразума из Отаве, када их номинује Генерални секретар, имаће „све оне привилегије и имунитете које имају и дипломате упоредиво истог ранга“.¹⁰²³ У даљем тексту све службенике у првонаведеној категорији, зваћемо службеници прве, а другонаведене службеници друге категорије.

Као основа имунитета службеника НАТО, свакако се истиче Споразум из Отаве, чији пун назив то и указује – “Споразум о статусу Северно-атлантске уговорне организације, националних представника и међународног особља“.¹⁰²⁴

¹⁰¹⁹ NorthAtlantic Treaty Organization

¹⁰²⁰ Канада, САД, Данска, Француска, Норвешка, Италија, Уједињено Краљевство, Исланд, Португал, Холандија, Белгија, Луксембург

¹⁰²¹ Прво за време Хладног рата Грчка, Турска, Немачка, Шпанија, а затим и Пољска, Мађарска и Чешка (1999), Румунија, Бугарска, Литванија, Летонија, Словачка, Естонија, Словенија (2004) и Хрватска и Албанија (2009).

¹⁰²² Ibid. 127.

¹⁰²³ Ibid. 127.

¹⁰²⁴ Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff

4.1. Процесни имунитет

Правни положај службеника НАТО, оквирно је одређен Споразумом из Отаве¹⁰²⁵. Члан 18. Споразума из Отаве одређује спектар привилегија и имунитета међународних службеника:

”Службеници организације, договорено јем према члану XVII ће:

а) уживати судски имунитет у погледу изговорених и написаних речи и за обављене послове извршене у службеном својству и у оквиру граница своје надлежности”.¹⁰²⁶

Овај члан је посве класичан и уобичајен за регулисање процесног имунитета, осим последњег дела, у коме се додаје „у оквиру граница своје надлежности”, што такође није реткост.

Анексом 4 меморандума одређено је следеће: „у циљу избегавања у највећој могућој мери тешкоћа које могу нанети штету односу између особља НАТО и власти у држави, чланови особља се позивају да поштују белгијске прописе са великом пажњом. У случају да чланови особља, који не уживају дипломатски статус, буду умешани у удес, кршење прописа или било коју другу врсту инцидента, препоручује се да поступају са великим уздржавањем у погледу полицијских службеника, и да треба да:

- наведу да су чланови НАТО особља и да покажу своју специјалну дозволу о боравку;

- дају основне информације које се односе на чињенице;

- дају као своју адресу, адресу НАТО;

- истакну да, пре него што се било које друге радње предузму, о конкретном случају треба известити Министарство спољних послова, које ће питати Међународно особље да ли је лице које је у питању било на дужности”.¹⁰²⁷

¹⁰²⁵http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17248.htm , приступљено 22.11.2012.

¹⁰²⁶Спразум из Отаве, члан 18

Из ових упутстава, који су део званичног документа, произилази јасна интенција да се регулише понашање свих актера евентуалних инцидената, али и да се промовише поштовање локалних закона, упркос постојању имунитета, било дипломатског или функционалног.

б) биће им додељени, као и њиховим брачним друговима и члановима најближе породице које са њима бораве и који су зависни од њих, исти имунитети од ограничању усељавања и формалности пријављивања странаца као дипломатским представницима упоредивог чина;

ц) биће им додељене исте девизне олакшице као дипломатским представницима упоредивог чина;

д) биће им додељени, као и њиховим брачним друговима и члановима најближе породице које са њима бораве и који су зависни од њих, исте олакшице репатрирања за време међународне кризе, као дипломатски службеници упоредивог чина,¹⁰²⁸

Као што видимо, оба параграфа су језички веома слични, а мериторно идентични одговарајућим одредбама КИПУН.

„е) имаће право да, не плаћајући царину, увезу свој намештај и своје личне ствари приликом првог доласка на дужност у дотичну земљу и приликом окончања функције у односној држави, да извезу намештај и своје личне ствари без плаћања царине, под условима за које Влада државе која је у питању, сматра неопходнима “

Параграф е) има исти *ratio* као и одговарајући члан КИПУН, али је прецизиран и експлицитно прописан и имунитет од царинских обавеза приликом реекспорта претходно увезених ствари. Такође, омогућено је да држава која је у питању пропише и неке додатне услове, што свакако може да угрози ову врсту привилегија. Наиме, бројним техничким и административним захтевима, ова врста привилегије може бити веома отежана или потпуно обесмишљена.

¹⁰²⁷ Annex IV to the Memorandum attached to the Letter No.2, у Marcel Piquemal, The International Civil Service – Current Problems – The NATO case, Editions du Papyrus, Montreuil, 2000, p.124.

¹⁰²⁸ Споразум из Отаве, члан 18.

„ф) има право да увезе, привремено, без обавезе плаћања царине, своје приватно моторно возило, за личну употребу и да га затим поново извезе, такође без обавезе плаћања царине, под условима за које Влада државе која је у питању, сматра походнима;¹⁰²⁹

Овај члан посебан акценат ставља на употребу моторних возила, иако би се широким тумачење, које се често примењује када су у питању дипломатски представници, под појмом личних ствари, у ставу е) овог члана, могла подвести и моторна возила. Што се тиче „привременог“ ослобођења плаћања царине, то ослобођење важи вероватно докле год се возило користи за личне потребе.

4.2. Фискалне привилегије

Фискалне привилегије и имунитети заузимају посебно место у Споразуму у Отави. Њима је посвећена посебна одредба - цео члан 19. Ово није нимало случајно, већ је рефлексija великог значаја које фискалне привилегије и имунитети имају у НАТО систему. Ова важност, очигледна је како у литератури, тако и у судским процесима у којима ова тема доминира у потпуности.

„Службеници Организације у оквиру члана XVII биће изузети од пореза на плате и примања која добијају од стране Организације у својству службеника те Организације. Свака држава чланица, међутим, закључује споразум са Саветом који делује у име Организације, при чему држава чланица запошљава и додељује Организацији све своје држављане (изузев, ако држава чланица то жели, нерезиденте), који служе као међународни службеници у Организацији и плаћа њихове плате и примања из сопствених фондова по систему постављеном од њене стране. Плате и давања плаћени на тај начин, могу бити опорезовани од стране те државе чланице, али ће бити изузети од опорезивања од стране било које друге државе чланице. Ако је таквом споразуму приступила било која држава чланица, те је накнадно промењен или поништен, држава чланица неће више бити обавезана

¹⁰²⁹ Ibid.

првом реченицом овог члана да изузме од опорезивања плате и давања својих држављана“.¹⁰³⁰

Снага Уговора о седишту је демонстрирана и на овом случају. Наиме, додатне привилегије и имунитети прописани су Уговорима о седишту, па су тако за службенике НАТО у Бриселу предвиђене следеће додатне олакшице:

”Поред привилегија и имунитета које уживају у погледу пореза на доходак, ови службеници ће бити изузети такође., посебно, од:

- а) путарине на моторна возила чији су власници;
- б) радио и телевизијских дозвола;
- ц) градског и општинског стопа, пореза и такси, осим комуналних накнада за услуге.

Списак свих стопа, пореза и такси које се плаћају под овим чланом, на подручју градске области Брисела, налазе се у прилогу напомена уз информације, у анексу 2“.¹⁰³¹

Сличне, и чак шире имунитете који се тичу путарине постоје за службенике НАТО у Брунсуму, у Холандији:

„Чланови војног или цивилног дела додељених *HQ JFCBS* или подржаних ентитета у Холандији, изузимајући холандске службенике, изузети су од холандског путног пореза за моторна возила само за прва два регистрована возила.¹⁰³²

Члан 20: „Поред привилегија и имунитета прокламованих у члановима XVIII и XIX, Извршни секретар организације, координатор Северно-атлантске одбране, и остали стално запослени службеници истог чина, ако је тако договорено између Председавајућег Савета намесника и Влада држава чланица, имаће исте привилегије и имунитете који су додељени дипломатама истог ранга“.¹⁰³³

¹⁰³⁰Члан 19, Уговора из Отаве

¹⁰³¹ Memorandum attached to Letter No.2, para 6. У Marcel Piquemal, *The International Civil Service – Current Problems – The NATO case*, Editions du Papyrus, Montreuil, 2000, стр 127.

¹⁰³² http://www.napma.nato.int/booklet/newcomersguide_web.pdf

¹⁰³³ Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staffs signed in Ottawa, art. 18-20.

4.3. Генерални секретар НАТО

Први Генерални секретар НАТО, Лорд Исмај (*Lord Ismay*), Британац рођен у Индији, био је као и Сер Ерик Драмонд, први Генерални секретар Друштва народа, продукт британске администрације. Али ту се не завршава његова сличност са колегом из Друштва народа.¹⁰³⁴ Он је такође имао у виду стварање међународне администрације, и независне и функционалне администрације НАТО у том контексту.¹⁰³⁵ Као и Сер Ерик Драмонд, Лорд Исмај је такође имао јединствену могућност да много утиче, па можемо рећи и да својеручно одреди како ће административни апарат, па самим тим и цео НАТО изгледати у будућности.

Оно што је специфично за Генералног секретара НАТО, у односу на Генералног секретара УН, и уопште у односу на постављење водећих људи осталих међународних организација, јесте да процедура његовог постављања није јасно дефинисана и одређена. Наиме, нигде се не помиње у званичним документима начин на који се он бира, осим што се на самом сајту наводи: „Избор се врши кроз неформалне дипломатске консултације између држава чланица, који доноси кандидате за место“.¹⁰³⁶

Какве импликације има оваква „процедура“ избора Генералног секретара по његов статус? Свакако велики, поготово што он осликава његову моћ, утицај одређених држава у функционисању целе организације, али и природу те организације. То исто важи и за НАТО.

Нејасан и недовољно прецизан начин избора Генералног секретара указује на специфичну организациону структуру НАТО, у односу на већину других организација. Наиме, када се тако важан процес као што је избор водеће личности једне организације, препусти неформалним и прилично тајновитим разговорима

¹⁰³⁴ Jordan, Robert S.; Newman, Parley W. Jr., Secretary-General of NATO and Multinational Political Leadership, *The International Journal*, Vol. 30, Issue 4 (Autumn 1975), p. 734

¹⁰³⁵ Ibid.

¹⁰³⁶“ The selection is carried through informal diplomatic consultations among member countries, which put forward candidates for the post”.

http://www.nato.int/cps/en/SID-33A278DB-F0DE46B9/natolive/topics_50094.htm?bInSublanguage=true&selectedLocale=en&submit=select,

приступљено 07.12.2013.

између страна, доводи у сумњу неједнакост свих чланица НАТО у овом процесу. Једна од основних одлика демократије јесте принцип један члан - један глас. Наравно, овај принцип може бити коригован, па се најмногољуднијим и најбогатијим државама даје већи утицај у складу са стварним стањем на терену. Тако имамо формирање Савета безбедности, право вета, па чак и право двоструког вета у Уједињеним нацијама. Ипак, принцип начелне једнакости гласова и принцип јавности у гласању, гарантују демократску основу овог избора. Код случаја НАТО савеза, овај избор је обавијен велом тајне и можемо основано и логички закључити да у том избору нема било каквог утицаја једне сиромашније и мање државе, као и да је тај процес подређен многим политичким импликацијама. Ипак, кључан разлог ових „тајних“ консултација јесте чињеница да постоје многи разлози који се тичу избора водеће личности а који се не могу износити јавно.¹⁰³⁷ Ово је, као што смо видели, један од разлога и за неформалне консултације међу организацијама финансијске природе, али поготово има смисла када је у питању примарно војна организација, попут НАТО-а.

¹⁰³⁷Chesterman, Simon, The Appointment of Executive Heads of International Organizations, Excerpted from the Chapter 'Executive Heads,' in Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johnstone (eds), The Oxford Handbook of International Organizations, Oxford University Press, (November 27, 2013). pp.3-4

Једанаести део

**Правни положај међународних
службеника у Србији**

1. Правни положај међународних службеника у Србији

Положај међународних службеника у Републици Србији правно је регулисан посредством неколико одредби закона којима се прописује надлежност судова и закона који уређује порезе на доходак грађана. Тако се у одредби члана 25. Закона о парничном поступку прописује:

„У погледу надлежности домаћих судова за суђење странцима који уживају имунитет у Републици Србији и за суђење страним државама и међународним организацијама јавноправног карактера важе правила међународног права.¹⁰³⁸

Суд у случају сумње о постојању и обиму имунитета, може да затражи обавештење од министарства надлежног за послове правосуђа”.¹⁰³⁹

Ова одредба је идентична као одредба члана 26. Закона о парничном поступку СФРЈ:

„Члан 26. У погледу надлежности југословенских судова за суђење странцима који уживају право имунитета у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији и за суђење страним државама у међународним организацијама важе правила међународног права. У случају сумње о постојању и обиму права имунитета, објашњење даје савезни орган управе надлежан за послове правосуђа”.¹⁰⁴⁰

Суд се, дакле, у случају постојања сумње о постојању и обиму имунитета, обраћа надлежном министарству (органу државне управе). То значи да ће се суд, у случају када није сигуран да ли неко лице, које нема држављанство Републике Србије, уопште ужива имунитет, обратити министарству. Дилема може бити пре свега последица непознавања статуса неке организације, тачније да ли наша држава сматра, а ослањајући се на међународно право, да запослени у односној организацији ужива имунитете, или не. Што се обима тиче, ова дилема се свакако односи да врсту имунитета које неко лице поседује, и при томе појам обима треба схватити у најширем смислу. Дакле, да ли лице поседује апсолутан или рестриктиван имунитет, те ако поседује рестриктиван, коју врсту рестриктивног имунитета поседује и за које

¹⁰³⁸ Закон о парничном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 - УС и 55/214), Члан 25.

¹⁰³⁹ Ibid :

¹⁰⁴⁰ Закон о парничном поступку (Сл. Лист СФРЈ, 14. Јануар 1977, број 4/стр 215).

акте. Не може се очекивати од суда да овако комплексне податке зна, па ни да их прибавља неким другим путем, осим са места које у оквиру своје надлежности прати материју привилегија и имунитета у међународним односима. У Сектору за нормативне послове и међународну сарадњу Министарства правде обављају се следећи послови:

„Сектор за нормативне послове и међународну сарадњу обавља нормативне, студијско-аналитичке и управне послове који се односе на израду и праћење примене закона из делокруга Министарства; развој и унапређење правног система у областима из делокруга Министарства; правно-техничку редакцију прописа које припрема Министарство; израду мишљења поводом примене прописа из делокруга Министарства; израду мишљења на нацрте и предлоге закона и других прописа које припремају други органи државне управе; давање мишљења на законе и друге опште акте које предлажу народни посланици и други овлашћени предлагачи и обављање нормативне послове који нису стављени у делокруг других унутрашњих јединица Министарства; праћење стања и примену прописа из делокруга Сектора и у складу с тим указује на потребу и правце нормативног уређења; послове који се односе на међународну сарадњу, праћење рада међународних организација и асоцијација у остваривању питања која се тичу надлежности Министарства; послове међународне сарадње; *послове који се односе на захтеве домаћих и страних судова, других државних органа и грађана за пружање међународне правне помоћи*;¹⁰⁴¹ послове надзора над обављањем послова правне помоћи; даје предлоге органу надлежном за базу прописа; обавља и друге послове из делокруга Сектора“.¹⁰⁴²

Зато цитирана одредба не значи угрожавање независности правосуђа, јер се одговарајуће обавештење прибавља од стручног органа, на основу њега суд ствара претпоставке да реши претходно питање – да ли је надлежан за поступање у предметној ствари.

Надлежност домаћих судова, за спорове са међународним елементом, предвиђена је чланом 26. Закона о парничном поступку у коме се наводи:

¹⁰⁴¹ Курзив - аутор

¹⁰⁴² <http://arhiva.mpravde.gov.rs/cr/articles/ministarstvo/organizaciona-sema/sektor-za-normativne-poslove-i-medjunarodnu-saradnju/> приступљено 16.01.2014.

„Домаћи суд је надлежан за суђење, ако је његова надлежност за спор са међународним елементом изричито предвиђена законом или међународним уговором. Ако у закону или међународном уговору нема изричите одредбе о надлежности домаћег суда за одређену врсту спорова, домаћи суд је надлежан за суђење у тој врсти спорова и ако његова надлежност произлази из одредаба закона о месној надлежности домаћег суда“¹⁰⁴³

Посебну пажњу треба обратити на Закон о општем управном поступку, тачније на његов члан 25. који гласи:

„(1) У погледу надлежности органа у стварима у којима је странка странац који ужива дипломатски имунитет у Републици Србији, страна држава или међународна организација, важе правила међународног права.

(2) У случају сумње о постојању и обиму дипломатског имунитета, објашњење даје министарство надлежно за спољне послове.

(3) Службене радње које се тичу лица која уживају дипломатски имунитет врше се преко министарства надлежног за спољне послове“.¹⁰⁴⁴

Иако на први поглед не изгледа да се овај члан односи и на међународне службенике, у ставу (1) се међународна организација наводи као странка у спору, па је јасно да се овај члан закона односи и на службенике међународних организација који уживају привилегије и имунитете. Како су неки службеници међународних организација који раде у Србији страни држављани, поставља се питање да ли и они потпадају под одредбе овог закона. Наиме, члан 2 овог закона гласи:

„Овај закон се не примењује на странце који:

1) су поднели захтев за добијање азила или којима је у Републици Србији дат азил, ако законом није другачије одређено;

¹⁰⁴³ Закон о парничном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 49/2013 –УС, 74/2013 - УС и 55/2014), члан 26.

¹⁰⁴⁴ Закон о општем управном поступку („Сл. лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и „ Сл. Гласник РС", број 30/10)

2) по међународном праву уживају привилегије и имунитете у делу који је тим привилегијама и имунитетима искључен;

3) су стекли избеглички статус. На лица без држављанства примењују се одредбе Конвенције о правном положају лица без држављанства, ако је то за њих повољније”.¹⁰⁴⁵

Тачка 2) овог члана изузима из примене овог закона странце који уживају привилегије и имунитете по „међународном праву“. Дилеме нема, овај члан се свакако односи на стране држављане који су службеници међународних организација у Србији. Ипак, шта се све још сматра под овим термином, не може бити јасно. Овако општа одредба, може имати једино за циљ да постави што ширу основу за давање имунитета и привилегија. Дакле, за додељивање привилегија и имунитета није неопходан ни споразум, нити уговор о седишту, довољно би теоретски било и обичајно право, које без икакве дилеме представља део међународног права.

Још један члан овог закона односи се, истина индиректно, на статус међународних службеника. Како члан 3. тачка 7) Закона о странцима, наводи шта се све може сматрати путном исправом, јасно је да се та одредба односи и на путну исправу службеника међународних организација. У поменутом члану се прописује:

„7) страна путна исправа је лични, породични, заједнички, дипломатски или службени пасош, поморска књижица и бродарска књижица снабдевена визом и друга исправа призната међународним уговорима као путна исправа, на основу које се може утврдити идентитет њеног носиоца, којој рок важења није истекао и која је издата у складу са прописима стране државе, односно одговарајућим актом међународне организације;“.¹⁰⁴⁶

1.1. Генеза ратификације КИПУН

Због значаја КИПУН–а за положај службеника УН, али и међународних службеника уопште, осврнућемо се на кратко на генезу ратификације КИПУН у

¹⁰⁴⁵ Закон о странцима, 23. 10. 2008. "Сл. гласник Републике Србије", број 97/08

¹⁰⁴⁶ Ibid.

Републици Србији, оцене значаја КИПУН–а за положај службеника код нас, истражићемо статус ратификације КИПУН у Србији, али и све околности попут евентуалних резерви на ову конвенцију, јер је ће то бити веома значајно због указивања на непримењивост члана 20. Закона о порезу на доходак грађана („Сл. гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 – испр., 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 -УС, 93/12, 114/12 - УС, 47/13, 48/13 – испр., 108/13 и 57/14 – у даљем тексту: ЗПДГ), а на коју ћемо се осврнути у наредној тачки.

1.1.1. Период ФНРЈ/СФРЈ/СРЈ

Социјалистичка Федеративна Република Југославија (тачније, Федеративна Народна Република Југославија), била је један од оснивача УН, а ФНРЈ је и једна је од првих држава која је ратификовала, како Повељу УН, тако и КИПУН.

Савезна Република Југославија (СРЈ) је настала 27 марта 1992. године, а о претензијама на место правног сукцесора СФРЈ је обавестила Генералног секретара УН. Без улажење у расправу питања да ли је СРЈ имала довољно аргумената да постане правни сукцесор СФРЈ, што би јој омогућило и да настави чланство у свим међународним организацијама и ступи у уговорена права и обавезе СФРЈ, напомињемо да јој противљење свих бивших чланица свакако није помогло у реализацији намераваног. Неспорно је да је Резолуцијом Савета безбедности УН истакнуто да захтев СРЈ да по аутоматизму настави/ступи у чланство СФРЈ у УН није општеприхваћен, те стога предлаже да СРЈ поново поднесе захтев за то чланство. На основу поднетог захтева, СРЈ је Резолуцијом А/RES/55/12 примљена у чланство УН 1. новембра 2000. године, а у исто време се одрекла и свог захтева за правним континуитетом са СФРЈ. Овај кратак приказ смо направили, како би нагласили као неспорну чињеницу да евентуалне резерве које је СФРЈ уложила, како на КИПУН тако и на било коју другу међународну конвенцију, се не могу односити ни на Србију, нити на било коју другу државу насталу распадом СФРЈ.

1.1.2. Србија и Црна Гора

Кратак је период, од 4. фебруара 2003. године, до 2. јуна 2006. године, у коме је постојала држава – Државна заједница Србија и Црна Гора. Овај период је, међутим, за нас значајан због међународних споразума потписаних у време њеног постојања и

њихових каснијих импликација у односу на Републику Србију, као сукцесора те заједнице.

1.1.3. Република Србија

Члан 60. Устава СЦГ предвиђао је следеће: „По истеку периода од три године, државе чланице имају право да покрену поступак за промену државног статуса, односно за иступање из државне заједнице Србија и Црна Гора. Одлука о иступању из државне заједнице Србија и Црна Гора доноси се након референдума. Закон о референдуму доноси држава чланица, водећи рачуна о међународно признатим демократским стандардима. У случају иступања државе Црне Горе из државне заједнице Србија и Црна Гора, међународни документи који се односе на Савезну Републику Југославију, посебно Резолуција 1244 Савета безбедности Уједињених нација, односили би се и у целости важили за државу Србију, као следбеника. Држава чланица која искористи право иступања не наслеђује право на међународно-правни субјективитет, а сва спорна питања посебно се регулишу између државе-следбеника и осамостаљене државе. У случају да се обе државе чланице у референдумском поступку изјасне за промену државног статуса, односно независност, у поступку сукцесије регулишу се сва спорна питања, као у случају бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“.

Проглашењем независности Црне Горе, 3. јуна 2006. године, Република Србија, сукцесор СЦГ, па је истог дана, председник Републике Србије обавестио Генералног секретара УН да је чланство СЦГ у Уједињеним нацијама настављено од стране Републике Србије, укључујући све органе и организације у систему УН А касније, министар спољних послова је затражио да се Република Србија сматра чланицом свих међународних уговора на снази, на место Србије и Црне Горе,¹⁰⁴⁷ као и да ће на снази остати све објаве, резервације и обавештења учињена од стране Србије и Црне Горе, док Генерални секретар не буде обавештен другачије.¹⁰⁴⁸

¹⁰⁴⁷

[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/8B8EA0087BD531A2C12572650047A7F5/\\$file/Serbia.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/8B8EA0087BD531A2C12572650047A7F5/$file/Serbia.pdf), приступљено 16.01.2014.

¹⁰⁴⁸ Ibid.

Овај приказ довољно јасно указује да је Србија морала дати изричиту резерву на одредбе о имунитетима и привилегијама службеника УН у њиховој држави, а самим тим и фискалних имунитета њених држављана.

Дакле, Република Србија је безусловно преузела све обавезе из КИПУН-а. Једини начин на који би се могла ослободити обавеза из КИПУН-а, поред оне најочигледније која би се огледала у не-ратификацији КИПУН-а, јесте стављање резерве на члан који се тиче фискалних имунитета службеника УН, а то је у овом случају члан 5. тачка б) КИПУН. Тако су, на пример САД, ставиле резерву на члан који се тиче фискалних имунитета.¹⁰⁴⁹

Ипак, Србија то није урадила, и ту је почетак проблема у нашем домаћем законодавству, али и у његовом односу са међународним правом, тачније у овом случају међународним споразумом.

1.2. Непримењивост члана 20. ЗПДГ

Посебну пажњу у анализи положаја службеника УН и генерално међународних организација, завређује одредба о фискалном имунитету промовисана у члану 20. Важећег Закона о порезу на доходак грађана (ЗПДГ), којим је прописано:

Члан 20. „Обавезе плаћања пореза на зараде остварене за рад у страним дипломатским и конзуларним представништвима или међународним организацијама, односно код представника или службеника таквих представништава или организација, ослобођени су:

- 1) шефови страних дипломатских мисија акредитованих у Србији, особље страних дипломатских мисија у Србији, као и чланови њихових домаћинстава, ако ти чланови домаћинстава нису држављани или резиденти Републике;
- 2) шефови страних конзулата у Србији и конзуларни функционери овлашћени да обављају конзуларне функције, као и чланови њихових домаћинстава, ако ти чланови домаћинстава нису држављани или резиденти Републике;

¹⁰⁴⁹ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-1&chapter=3&lang=en

3) функционери Организације уједињених нација и њених специјализованих агенција, стручњаци техничке помоћи Организације уједињених нација и њених специјализованих агенција;

3а) функционери, стручњаци и административно особље међународних организација ако нису држављани или резиденти Републике;

4) запослени у страним дипломатским или конзуларним представништвима и међународним организацијама, ако нису држављани или резиденти Републике;

5) почасни конзули страних држава, за примања која добијају од државе која их је именовала за обављање конзуларних функција;

б) запослени код лица из тачке 1) до 5) овог члана, ако нису држављани или резиденти Републике.

Изузетно од става 1. овог члана, обавезе плаћања пореза на зараде остварене по основу радног ангажовања у Организацији уједињених нација и њеним специјализованим агенцијама, ослобођена су физичка лица која су држављани или резиденти Републике”.

Овако формулисану одредбу, због непрецизности и термилошких нејасноћа, у пракси постаје немогуће применити, што се може изједначити са постојањем правне празнине у односу на питање: Ко је заправо ослобођен обавезе плаћања пореза на зараде остварене за рад у страним дипломатским и конзуларним представништвима или међународним организацијама, односно код представника или службеника таквих представништава или организација? У тачки 3) члана 20. ЗПДГ се помињу „функционери Организације“ и „стручњаци техничке помоћи Организације“, а у тачки 3а) истог члана се наводе категорије: „функционери, стручњаци и административно особље“, док су, сагласно тачки 4) тог члана то и **сви**¹⁰⁵⁰: „запослени у страним дипломатским или конзуларним представништвима и међународним организацијама“. Однос ових категорија је потпуно нејасан, пре свега због нејасноће у одређивању сваке од наведених категорија, нарочито ако имамо у виду да уводна реченица става 1. цитираног члана 20. ЗПДГ сугерише да су

¹⁰⁵⁰ Подебљано од стране аутора

генусним појмом: „службеници међународних организација“ обухваћена сва лица набројана у тачкама тог става.

То би значило да су, у смислу овог закона, међународни службеници следећа лица запослени у међународној организацији: функционери, административно особље, стручњаци, стручњаци техничке помоћи, техничко особље и сви остали запослени у организацији. Размотрићемо основаност оваквог сврставања категорија лица ослобођених од пореске обавезе.

- **Функционери**

Реч функционер је скоро дословно преузета из француског језика: *”Fonctionnaire”*. Реч „функционер“ у домаћим прописима није присутна са неспорним значењем, а ни њено коришћење у свакодневном говору, па чак и у медијима, није једнозначно, а често се користи и као поштапалица да нпр. означи лице које није само члан политичке странке, али се претпоставља да је у неком од важних/извршних/политичких органа странке, те да његове речи, по тој „функцији“, имају ауторитет и веродостојност већу од става „обичног члана“.

Стога, како у цитираном ЗПГД не постоји појмовник, не можемо са сигурношћу утврдити коју категорију међународних службеника је законодавац намеравао да ослободи обавезе плаћања пореза по основу својства функционера. У нашем законодавству, термин „функционер“ је, колико смо успели да утврдимо, у употреби само у два законска прописа, и то тако да му се значење одређује за потребе „разумевања“ у смислу односног закона. Навешћемо оба случаја:

1) У појмовнику који се налази у члану 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, наводи се: „функционер је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина“;

2) Чак ни важећи Закон о државним службеницима нема појмовник, али, на срећу, има јасну одредницу појма функционера у самом тексту закона: „лица која на

функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица према посебним прописима имају положај функционера“.

Дакле, оба случаја третирају појам функционера у контексту националног органа овлашћеног за избор/постављење/именовање лица на такав положај, а Закон о државним службеницима упућује на могућност да посебни пропис одреди основ да неко лице има положај функционера, а то свакако не би могао да буде пропис који би положај функционера у Републици Србији „одредио“ лицу које је већ на руководећем положају у међународној организацији.

Дакле, док се у колоквијалном говору овај појам користи често и без етаблираног значења, у нашој стручној литератури се употребљава да означи службенике међународне организације вишег ранга, што је за одређење садржине, односно разумевање контекста тог појма, сасвим довољна одредница. То није случај када је у питању закон. Ако прихватимо претходну одредницу, тј. да функционер у контексту српског језика означава постављене службенике вишег ранга, онда би произашло као неспорно да су, рецимо, Генерални секретар или његови помоћници у систему УН. Али, ко се осим њих још може сматрати за функционере, дакле за службенике вишег ранга?

Још значајнији проблем овакве законске одредбе се тиче односа овог појма са другим појмовима у ЗПДГ. Тачке 3а) и 4) цитираног члана 20. ЗПДГ прописују исто пореско ослобођење за: „функционере, административно особље и стручњаке“, као и за „запослене у међународним организацијама“. Намеће се питање - да ли то значи да лица набројана у тачки 3а) нису запослена у међународној организацији? Да ли то, сходно пређашњем тумачењу, значи да рецимо Генерални директор Светске банке није у исто време и запослен у тој организацији? Са друге стране, не можемо прихватити да се и одредница „запослени у организацији“ односи на „функционере, стручњаке и административно особље“, јер би то значило да имамо две тачке истог закона потпуно идентичне садржине, што свакако није била намера законодавца, који је тачку 3а) унео кроз амандмане, дакле када је тачка 4) већ важила, а тим амандманима није брисана.

- Административно особље

Административно особље представља ембрион из кога су настали међународни службеници у савременом смислу речи. И данас, када се говори о административицији конкретној или генусно о административном особљу, углавном се мисли на међународне службенике запослене у једној организацији, пре свега оне у секретаријатима. Овај термин може подразумевати и више и ниже службеника, али ако се под појмом „функционери“ подразумевају руководеће личности организације, онда се административним особљем сматрају пре свега ниже ранжирани службеници. Међутим, како не знамо шта је ЗПДГ означио термином „функционери“, не можемо знати ни коју категорију тај закон означава термином „административно особље“. У коју год одредбу да унесемо термин „административно особље“, он се и даље односи на међународне службенике, што из цитираних одредби ЗПДГ не произилази - административно особље УН по томе није категорија међународних службеника, није обухваћено пореским изузећем, већ само функционери(?) и лица која су „стручњаци техничке помоћи“.

- Запослени

Најшири појам који ЗПДГ користи у формулацији одредбе члана 20. свакако је појам запослених, али ако се немају у виду све тачке тог члана, произилази да се предметног пореза ослобађају само они функционери, административно особље и стручњаци који нису запослени у међународној организацији. Термин: „запослени“ је вероватно превод речи “staff”, која у контексту међународних службеника има најшире значење. Указујемо да термином „службеници“, Вајс реферира на све запослене у секретаријату, агенцијама које је основала Генерална скупштина и специјализованим агенцијама, Мерон под запосленим види чланове секретаријата, а у КИПУН-а се нигде не помиње појам административно особље. У повељи УН, административни службеник је једино поменут само када се говори о Генералном секретару УН, те се за њега каже да је „главни административни службеник“.

- Стручњаци и стручњаци техничке помоћи

Термин „стручњаци“ одговара појму „експерти“, и ЗПДГ га је највероватније употребио да означи „експерте међународних организација“. Са друге стране,

„стручњаци техничке помоћи“ треба да означе посебну врсту експерата у смислу КИПУН или пак односи на појам „technical experts”, појам који такође користи КИПУН, али у члану IV који се односи на представнике држава у међународним организацијама који, као што смо већ поменули, **нису међународни службеници** или пак на појам *technical assistance expert* који је појам коришћен у првим годинама настанка УН и којим су се означавали лица која су од стране УН слата у тадашње неразвијене државе, са задацима и статусом службеника УН. Термин, *technical assistance expert* већ деценијама није у употреби.

1.3. Закључак и препоруке

Упркос нашој жељи да се разуме који је круг лица члан 20. ЗПДГ намеравао да изузме од обавезе плаћања пореза, он садржи контрадикторну и нејасну норму. Неопходно је да се овај члан доведе у појмовни и логични ред, да би био примењив.

Јасно је да питање имунитета одређених класа службеника међународних организација, а самим тим и њихово разврставање, није у потпуности дефинисано ни у теорији, па ни у међународној пракси. То, међутим није оправдање да национални пропис, и то онај у специфичној материји пореза, уноси додатну нејасноћу, уместо да је приликом његове измене/допуне у 2014. години учињен додатни напор да се његова примена олакша, поготово што је том приликом брисањем члана 107. ЗПДГ отклоњена одредба чија је примена у пракси изазивала значајне проблеме.

1.4. Додатне опсервације

Осврнућемо се сада на делове ЗПДГ који су у супротности са одредбама међународних уговора чија је потписница Република Србија.

Пре свега подсећамо да члан 1. ЗПДГ прописује да: „Пореска ослобођења и олакшице могу се уводити само овим законом“, члан 20. ставом 1. утврђује круг тих лица, под условом да: „нису држављани или резиденти Републике“, а затим у ставу 2. прописује изузетак: „обавезе плаћања пореза на зараде остварене по основу радног ангажовања у Организацији уједињених нација и њеним специјализованим

агенцијама, ослобођена су физичка лица која су држављани или резиденти Републике“. Примера ради указујемо:

- Закон о ратификацији општег споразума о привилегијама и имунитетима Савета Европе, са протоколима („Сл. лист СЦГ – међународни уговори“, број 12/04), који Споразум (из 1996. године) у члану 18. прописује да ће службеници Савета Европе бити [...] б) изузети од плаћања пореза на плате и давања која добију од Савета Европе;

Србија је ратификовала ову конвенцију још као чланица СЦГ, она је ступила на снагу на основу тог закона дана 26.04.2005. године, а цитирана одредба на српском гласи: „Службен(им)а лиц(им)а Савета Европе:[...] (б) уживају изузеће од пореза на плате и друга примања које им исплати Савет Европе”.

- Закон о потврђивању споразума између Републике Србије и Европске организације за нуклеарна истраживања (ЦЕРН) у вези са давањем статуса придруженог чланства као етапе која претходи чланству у ЦЕРН-у („Сл. гласник РС-међународни уговори“, број 1/12) у члану 7. Анекса предвиђа:

„Члан 7.

Привилегије и имунитети службеника Организације

1. Службеници Организације, чак и после престанка њихових функција уживају имунитет од правних поступака у вези са радњама, укључујући изговорене или написане речи, које су починили у току вршења својих функција и у оквиру граница својих надлежности. Међутим, овај имунитет се не односи на саобраћајни прекршај који је службеник Организације починио возилом, као ни на штету учињену моторним возилом које му/јој припада или које је возио/возила.

2. Службеници Организације уживају следеће привилегије:

і) зависно од услова и следећих процедура које утврди Савет Организације, службеници и Генерални директор Организације подлежу плаћању пореза, у корист Организације, на личне дохотке и приходе које плаћа Организација. Ови лични дохоци и приходи се изузимају од плаћања националног пореза на доходак;

ii) Србија није обавезна да изузме од обавезе плаћања пореза на доходак пензије и годишње приходе које Организација плаћа својим бившим службеницима и Генералним директорима у вези са њиховим радом у Организацији;

3. Србија није обавезна да пружа привилегије и имунитете о којима је реч у ставовима 2 б), ц) и д) овог члана, својим држављанима или лицима која у тренутку преузимања својих дужности у Србији, имају дозволу сталног боравка у Србији.

Проблем на који указујемо произилази из чињенице да су држављани Србије, према одредбама ових међународних уговора, изузети од плаћања пореза на доходак, док год раде у наведеним организацијама. Ипак, члан 20. тачка 3а) који, да подсетимо, предвиђа да ће пореза на доходак грађана бити ослобођени „функционери, стручњаци и административно особље међународних организација ако нису држављани или резиденти Републике;“ искључује тај изузетак, а ни став 2. члана 20. не може да се примени јер се односи само на наше држављане који су радно ангажовани у „...Организацији уједињених нација и њеним специјализованим агенцијама“. Колико би напора изазвао и са каквим исходом би се окончао покушај нашег држављанина да такво ослобођење оствари захтевом за непосредну примену неког од два наведена споразума, будући да су њихове одредбе уједно одредбе важећег националног закона (о потврђивањ). Није ли једноставније у матичном закону – у ово случају ЗПДГ - општом одредбом прописати да се нпр. изузетци од обавезе плаћања пореза остварују и непосредном применом одредби међународних уговора потврђених законом? Таквом одредбом би се извршило бар посредно усаглашавање националног законодавства, како и налаже члан 194. Устава Републике Србије, који, уређујући хијерархију домаћих и међународних општих аката, утврђује да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, а затим и оно што је за наша разматрања нарочито важно: да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије, а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

На срећу, домаћи судови су у неколико наврата, прихватили да решавају по захтеву страних осигуравајућих кућа на регрес од домаћих правних лица у области осигурања. Национални закон о осигурању искључује ову могућност, док два билатерална споразума о осигурању, са Немачком и Аустријом, подношење такве тужбе допуштају. Судови су, позивајући се на цитирану уставну одредбу, искључили примену закона донетих у Републици Србији у односној материји, и непосредно применили норму садржану у потврђеним међународним уговорима.

Као и у случају ЗПДГ, и одредбе прописа о осигурању које нису усаглашене са потврђеним међународним уговорима у тој области, нису мењане. Такви национални прописи су на правној снази у домаћем правном поретку, иако неусаглашени са потврђеним међународним уговорима који исту материју уређују на супротан начин.

Закључна разматрања

Међународна администрација, а самим тим и међународни службеници, представљају неопходност у данашњим међународним организацијама. Како неки аутори сматрају, тек настанком међународне администрације, комплетирано је међународно право. Ми можемо додати само „за сада“.

Пре уласка у мериторна разматрања, направили смо неколико термилошких дистинкција, пре свега разлику међународне и државне администрације, осврнули се на појам међународног административног права али смо извршили и неколико других појашњења за потребе овог рада, али и шире.

У историјском делу, поменули смо неке ране претече међународних службеника, тачније покушали смо да истражимо функционалне сличности које међународни службеници имају са неким лицима у античко доба и у средњем веку. У том истраживању, најочигледније сличности нашли смо у католичкој цркви средњег века, односно у хришћанској цркви пре велике Шизме. Такође, осврнули смо се детаљно на праксу додељивања привилегија и имунитета у XIX веку, али посебно и на наше виђење улоге Друштва народа. Из тих историјских приказа, јасно произилази да је међународна администрација, настала тек настанком институционализованих видова сарадње, заснованих на перманентној основи и са глобалним импликацијам, али и да се корени администрације налазе у ранијим облицима међународне сарадње. Такође, важно је разумети да се појам међународног службеника мењао развојем, пре свих Друштва народа и УН.

Сам положај међународних службеника се значајно мењао. Те промене одликоване су сталном тежњом држава да ограниче њихове привилегије и имунитете и сталним покушајима саме организације, да исте одрже. Ипак, морамо истаћи да међународне организације, тачније сами међународни службеници, од Генералног секретара УН до обичног члана особља, могу највише да утичу на поштовање сопствених привилегија и имунитета. Злоупотребом својих привилегија и имунитета, не само да угрожавају свој положај, већ и положај других службеника а самим тим и целе организације и њено функционисање. Зато је правовремена реакција у том смислу, код злоупотребе привилегија и имунитета неопходна, у истој мери као што

је неопходна правовремена реакција код кршења истих тих привилегија од стране држава.

Са друге стране, међународна организација мора да реши питање пружања адекватног форума за решавање радних спорова као предуслова за поштовање имунитета међународних организација. Теоријски и у пракси националних судова, све више се ова идеја промовише као *condition sine qua non* имунитета међународних организација. У супротном, судови ће све мање поштовати имунитете под изговором, и то не лошим, права на приступ суду. Када већ сумирамо важност постојања алтернативног форума, којим би се заштитила трећа лица у односу на *mala fides* понашање службеника организације која ужива имунитет, морамо још једном истаћи важност даљег развоја административних трибунала самих организација, попут оног у оквиру система УН. Наиме, видели смо да је јуриспруденција некадашњег Административног трибунала УН, а све више и новог, двостепеног трибунала богата најразличитијим питањима и проблемима који задиру директно у питање правног положаја службеника те организације. И док су ови трибунали углавном успевали да реше питања и случајеве који су пред њих доспели, једна „црна тачка“ у функционисању УН, која се огледа управо и у јуриспруденцији УНДТ и УНАТ јесте корупција. Како би се борба против корупције у систему УН наставила са више успеха, неопходно је да се предузму мере да лица која су спремна да ту корупцију пријаве, а која свакако постоје, буду заштићена од било какве врсте одмазде, коју можемо видети у случајевима попут Хунт-Матес¹⁰⁵¹ и Васестром¹⁰⁵². На овом месту посебно морамо скренути пажњу на рад Етичког одбора УН, односно неопходност његове активније улоге у заштити узбуњивача. Посебно место у разматрању система УН заузима један аспект проблема стажирања, који је у научном дискурсу често занемарен. Овај проблем посебно је велики када се узме у обзир да се „елита“ којој је омогућено да обави стажирање ствара, или је већ створена, под окриљем организације која је оличење једнакости и равноправности на глобалном нивоу већ скоро осам деценија. Последице настављања ове праксе су двојачке: људи ће изгубити везу са УН и неће је доживљавати као своју, светску организацију, а са

¹⁰⁵¹ 2013-UNDT-085 Hunt-Matthes vs. Secretary General of the United Nations

¹⁰⁵² 2013-UNDT-053 Wasserstorm vs. Secretary General of the United Nations

друге стране, квалитет који је одувек био важан фактор при регрутовању службеника УН, биће у потпуности занемарен.

Посебно питање које смо размотрили било је да ли се може рећи да извор привилегија и имунитета међународних службеника налази се у обичају. Дошли смо до закључка да то није случај, али смо дали један предлог узевши у обзир неоспоран глобални утицај КИПУН. По нашем мишљењу, КИПУН можемо посматрати као својеврсну модел-конвенцију.

У овом раду, предлажемо поделу службеника УН на службенике УН у ужем и ширем смислу, а као референтну тачку за разврставање смо узели Секретаријат УН као ембрион развоја не само УН него свих међународних организација. Ова подела, има за циљ да да јаснију слику у систематизацији службеника УН али и омогући даљу анализу на јасним основама. У раду, инсистирамо на неким особинама међународних службеника, попут независности или лојалности међународној заједници. Ове особине нису важне из идеолошких побуда, већ је цео систем међународне администрације, дакле администрације свих међународних организација данас, конципиран тако да администрација тих организација представља жилу куцавицу саме организације, и једног од основних елемената независности организације, али и њене међународности. То не значи да у другачије конципираним међународним администрацијама, службеници који немају те особине не би функционисали успешно и били ефикасни – они само не би били независни нити би чинили међународну администрацију у нашем смислу те синтаксе.

Коначно, у раду је дат осврт на положај међународних службеника у Србији. Положај службеника у Србији је регулисан прилично штуро, али су се и међу тако малим бројем одредаба, поткрале неке грешке и недоследности. Ми на њих указујемо, детаљно их анализирамо и нудимо решења. Осврнули смо се и на један члан Закона о порезу на доходак грађана, који није успео да испуни два основна услова: материјални услов да је примењљив и формални да је у складу са Уставом. И док елемент неуставности, кроз праксу судова, може да се залечи, али не и излечи, његова суштинска неприменљивост је непремостива препрека.

Јасно одређење која лица уживају привилегије и имунитете, од виталног су значаја за правну сигурност и извесност али и услов за поштовање тих имунитета.

Будућност међународне администрације

Што се будућности међународне администрације и положаја међународних службеника тиче, аутори се ретко одлучују да дају било какве прогнозе. Ипак, у овим размишљањима истиче се Њуман, који резонује на следећи начин:

„Класични модел међународне администрације припада другом веку. Она неће биди наднационална авангарда планетарног добростања и правде, зато што не може да побегне из система из којег је и настала. Али, поред своје основне логистичке и оперативне улоге, она ће наставити да доприноси новим нормама и тежи да учини глобалну управу праведном колико је то људски могуће“.¹⁰⁵³

Опсервације које је изнео Њуман (*Newman*), представљају једну занимљиву интерпретацију међународне администрације, али показују у исто време и неразумевање саме идеје међународних службеника и међународне администрације уопште. Чињеница је да класични модел међународне администрације припада прошлом, односно претпрошлом веку. Тачније, његов настанак припада том периоду, али то не значи да је превазиђен. Међународна администрација није никада ни била замишљена да буде наднационални чувар светског добростања, који ће својом улогом надвисити државе. То управо државе треба саме да буду, а у крајњој инстанци - људи. Јер, у потпуности се слажемо да функционисање у свету међународних односа доноси многе изазове који не постоје на националном плану. Али, не постоји, барем није у речима и делима Драмонда, Хамаршкјолда и осталих креатора концепта међународне администрације какву данас познајемо, постојала интенција да она добије неки карактер надржавне управе. Напротив, када би се то догодило, то не би била међународна администрација, а поготово не она какву данас познајемо. То би значило стварање неке врсте федералне или конфедералне управе, која би изгубила смисао међународности и добила атрибут надржавности. Улога међународне администрације јесте оно што је одувек била – функционална. Дакле, да омогући функционисање међународних организација, а што даље значи да омогући сарадњу између држава и допринесе очувању мира у свету.

Основни проблем у разумевању међународне администрације видимо у чињеници да се од ње превише очекује. Заборавља се да је њена улога само да

¹⁰⁵³Newman, Edward, “The International Civil Service: Still a Viable Concept?“, *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, July 2007, Vol. 21, Issue 3, p.447.

каналнише, спроведе у крајњој инстанци одлуке организација, и да омогући њено функционисање. Тешко да се може оптужити сама администрација за то што државе не поштују своје обавезе, или зато што покушавају да их избегну. Успех међународних организација, у многоме зависи од тога како се државе и сама организација опходе, а у значајно мањој мери од њих самих.

Осврнућемо се на још један поглед у будућност, који је још средином прошлог века дао Валтерс:

“Тешко да постоје било каква неслагања када је у питању мудрост монументалне одлуке Сер Ерика, и веома је мало вероватно да ће се било која међународна агенција вратити систему националног представљања“.¹⁰⁵⁴

Морамо се осврнути на ову констатацију, јер се не можемо сложити да се у будућности таква организациона структура неће појавити. За њено појављивање не постоје препреке ни функционалне ни идеолошке природе. Чињеница је да је независна међународна администрација, она створена од стране Драмонда и Хамаршкјолда, у потпуности заживела и постала основни модел функционисања међународних организација. Штавише, тешко да би се администрација неке међународне организације могла сматрати међународном администрацијом, ако не подлеже критеријумима промовисаним кроз рад Друштва народа а касније и УН – дакле истим оним критеријумима које су поставили Хамаршкјолд и Драмонд. Јер, у тим организацијама створена је администрација, али јој је и дата одлика независности и сам атрибут међународности. Ипак, то што је модел независне администрације у универзалној употреби не значи да је једини могући, иако у овом случају гарантује како особину међународности тако и независност. Штавише, администрација која не испуњава основне постулате независности, не би могла да се назове међународном администрацијом већ евентуално вишенародном. Али, чак и у том случају, степен независности администрације који је присутан у међународној организацији или неком другом облику институционализоване међународне сарадње, зависи пре свега од природе те организације. Иако сматрамо да је међународна администрација модел који је показао толико позитивних аспеката, да се са разлогом може сматрати најбољим моделом за функционисање међународне

¹⁰⁵⁴Walters, Francis Paul, A History of the League of Nations, Oxford: Oxford University Press, 1960, p.76.

организације, то не искључује трансформацију администрације у будућности. Систем националног представљања у администрацији међународне организације, увек је тежња државе, па самим тим и могућност. Међународна агенција, која би имала одговарајући спектар делатности и везу са државама чланицама, могла би успешно функционисати и са системом националног представљања. Наравно, овакве администрације не би биле међународне администрације у данашњем значењу те синтагме, али им то не би нужно умањило ефикасност, та организација би била у тој мери зависна од држава које су је основале, да би њен атрибут „међународности“, ако би и постајао, био само фикција. Али, ако администрација није независна, и ако сама организација није независна, то и даље не значи да наведена организација и њена администрација не могу постојати и то успешно. Само, онда неће бити у питању међународна организација и међународна администрација.

Многи аутори данас, у првој половини XXI века, заговарају идеје „међународног управљања“ (*global governance*).¹⁰⁵⁵ Она се такође поставља као неопходност, због неспособности актера на међународној сцени, пре свега УН, да се изборе са проблемима са којима се модерна друштва и свет у целини суочава. Иако смо сигурни да су ове идеје о реформама како у оквиру УН тако и у на међународној сцени уопште последица искрене жеље за решавањем акутних проблема човечанства, сматрамо да је тим идејама заједнички како висок степен апстракције, тако и пренебегавање неких чињеница о основним постулатима међународног права, али и међународним односима. Већина наведених идеја нас води ка стварању једне светске мега државе (шта друго доноси *world government* или други облик централизованог управљања светом или рецимо међународном администрацијом). Они притом губе из вида да није решење стварање мега државе, нити спровођење силом свих одлука међународних судова. Као што смо већ истакли, не може се систем функционисања држава пренети на глобални ниво. Разлози за то нису идеолошке природе, већ су по среди практични разлози. Унутрашњи системи функционишу према правилима карактеристичним за једну државу, са једном централном власти и врло активним и често употребљаваним монополом физичке принуде. Када би се такав систем пренео и на међународни терен, постојала би само

¹⁰⁵⁵ Види више у: *Public Governance in the Age of Globalization*, Ed. Karl-Heinz Ladeur, *Public Governance in the Age of Globalization*, Ashgate, 2004.

три сценарија. Или би тај трансплант био неуспешан, што би за последицу имало немогућност функционисања тог система и касније његово одбацивање. У другом случаја, након уочене немогућности потпуног транспланта, дошло би до промене самог система и његовог прилагођавања новом, међународном терену на коме се његово функционисање захтева. И коначно, могло би доћи и до претварања међународног система у једну *de facto* мега државу.

Сматрамо да идеје за решење проблема неефикасности међународне администрације треба тражити на свим одговарајућим местима, па и у оквиру решења понуђених у државним администрацијама, али не може решење бити креирање *de facto* државне администрације на глобалном нивоу. Такав систем не може опстати. Добра решења треба пажљиво имплементирати у администрације међународних организација, имајући у виду специфичности како саме администрације конкретне организације, тако и специфичности међународне администрације у односу на државну.

Као што међународно право стално мења, еволуира, на исти начин се трансформишу и субјекти тог права, како државе тако и међународне организације. Међународна администрација ће се свакако мењати, како под утицајем тих промена, тако и услед сопствене еволуције, унапређивања техничке и организационе природе. На све те потенцијалне промене, не треба гледати нужно негативно, па чак, у неким ситуацијама, и ако се оне буду тицале основних особина, попут независности међународне администрације односно њених службеника.

Даћемо један пример када ће такве промене бити и неминовне и не ни лоше ни добре – једноставно нужне. Сматрамо да је само питање времена када ће, можда у не тако блиској будућности, међународне организације какве данас познајемо нестати и на њихово место доћи неки други организациони облици. Тада, том новом облику институционалне сарадње, можда неће бити потребна администрација какву данас познајемо, независна, у којој се службеници бирају на већ описан начин, са службеницима који су лојални самој организацији. Ова међународна администрација, створена је за ове и овакве међународне организације. Други облици међународне сарадње, захтеваће другачије административне апарате.

Ипак, докле год постоје међународне организације у овом облику, међународни службеници и међународна администрација са свим оним особинама предоченим у документима пре свега УН, јесу неопходност. Ако администрација садашњих међународних организација изгуби одлику независности, међународне лојалности и друге инхерентне особине, то је први али сигуран корак ка нестанку независне, међународне организације.

Коначно, морамо указати на велики значај имунитета, тачније правилног коришћења имунитета међународне организације за њен опстанак. Имуитет међународних службеника представља основу њиховог положаја, оруђе којим се омогућава постојање међународне администрације али и самих међународних организација. Управо зато, поштовање привилегија и имунитета међународних службеника, представља услов за постојање међународне организације. Иако ова веза делује веома удаљено и посредно, она је ипак веома јасна. Одговорност за поштовање ових привилегија је подељена, између свих актера на међународној сцени, али ипак најактивнију улогу морају имати организација и њени службеници. Организације морају да пруже адекватан алтернативни форум за решавање случајева у којима имају имунитет, службеници морају да се придржавају закона државе у којој раде, без обзира што их имунитет штити од санкционисања за њихово кршење. Тек када настане стицај та два услова, државе ће, како путем одлука судова тако и кроз друге правне акте, поштовати привилегије и имунитете међународних организација. Свако другачије понашање како организације као јединке, тако и њених службеника, угрожава њихово постојање. Разлог томе можемо видети у једној чињеници, коју смо истакли на самом почетку овог рада – међународне организације су изведени субјекти међународног права, које су настале од стране држава и које, коначно, егзистирају вољом тих држава и обављају функције на територији истих. Управо зато, међународне организације нису равноправни субјекти у међународном праву са државама, а та неравноправност се јасно види када су у питању привилегије и имунитети службеника међународних организација. Дакле, и из свог очигледно неравноправног положаја, организације могу да утичу на своју независност и постојање у значајној мери.

Списак литературе

1. Ahluwalia, Kuljit, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, Martinus Nijhoff/The Hague, 1964
2. Akehurst, Michael, "Custom as Source of International Law", *British Yearbook of International Law*, Vol. 47, 1977. pp.1-53
3. Akehurst, Michael, Barton, *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge University Press, 1967
4. Alexandrowicz, Charles Henry, „The Secretary-General of the United Nations“, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 11, Issue 4 (1962), pp. 1109-1130
5. Ali, Aamir, "The International Civil Service: The Idea and the Reality", in *International Administration – Law and Management Practices in the International Organizations*, ed. De Cooker, Chris, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 3-20.
6. Amerasinghe, C.F., „Future of International Administrative Law“, *International and Comparative Law Quarterly*, (1996), 773-795
7. Amersinghe, C.F., "And What About International Civil Servants?“, *UN Chronicle*, 1998., Vol.35, Issue 4, p 21.
8. Amerasinghe, Chittharanjan Felix, *The Law of The International Civil Service As Applied by International Administrative Tribunals*, Vol 1 Hardcover – 1 Aug 2001.
9. Anderson/Wordworth, Article 19, "The Statute of the International Court of Justice A Commentary", Second Edition Edited by Andreas Zimmermann, Karin Oellers-Frahm, Christian Tomuschat, and Christian J. Tams *Oxford Commentaries on International Law*, 11 October 2012
10. Amor Ben Haj, Mohsen, *Standards of Conduct for the International Civil Service*, International Civil Service Commission Report, January 2002
11. Андраши, Јурај, *Међународно право*, Седмо издање, Загреб, 1978.
12. Андраши, Јурај, *Лига народа: њезино устројство и дјеловање*, Издање Праматице накладнога к. д. Петар Кватерник и другови, Загреб, 1931., Александар Б. Звекић, Ђура Поповић

13. Archer, Clive, *International Organizations*, Second edition, Routledge, London, 1992.
14. Авромов, Смиља, Крећа, Миленко, Међународно јавно право, Београд, 2006.
15. Balk, Walter, Heaphey, James J, „Centralization of International Civil Service“, *Public Administration Review*, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), 252-257 p.
16. Бартош, Милан, *Међународно јавно право*, друга књига, Органи за међународно представљање, Култура, Београд, 1956.
17. Bastid, Burdeau Geneviève, *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*, ed. Reinisch, August, Oxford University Press, 2013
18. Beigbeder, Yves, *Threats to International Civil Service*, London, 1988.
19. Bekker Peter H. F. “Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights. Advisory Opinion”, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4 (Oct., 1999), pp. 913-923.
20. Beck, Curt, “Amending Diplomatic Immunity: Recent Congressional Proposals”, *ILSA Journal of International Law*, Vol. 12, pp. 117-136.
21. Brown, Peter Campbell, “The Defense of Diplomatic Immunity”, *Insurance Law Journal*, Vol. 1950, Issue 11 (November 1950), pp. 812-817.
22. Buckley, Margaret, “Origins of Diplomatic Immunity in England”, *University of Miami Law Review*, Vol. 21, Issue 2 (Winter 1966), pp. 349-365.
23. Burns, C. Delisle, “International Administration”, *British Yearbook of International Law*, Vol. 54, 1926, pp. 54-72.
24. Buss, Helmut, Fitschen, Thomas, Laker, Thomas, Rohde, Christian and Villalpando, Santiago “Handbook on the Administration of Internal Justice in the UN”, United Nations System Staff College (UNSSC), 2014.
25. Cassese, Antonio, *International Law*, Second Edition, Oxford University Press, New York, 2005.
26. Cassese, Sabino, „Administrative Law Without the State? The Challenge of Global Regulation“, *International Law and Politics*, Vol. 37, November 2006, 663-694.
27. Chesterman, Simon, “The Appointment of Executive Heads of International Organizations, Excerpted from the Chapter 'Executive Heads“, у ед. Jacob Katz Cogan, Ian Hurd and Ian Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, (November 27, 2013).

28. Церовић, В, Драгомир, *Међународно право у средњем веку*, Београд, 1941
29. Ђирић, М, Славко, *Лига народа : њен састав и уређење*. Женева : Информативно одељење Главног секретаријата Лиге народа, 1923
30. Clark, Peter A., “Medical Ethics at Guantanamo Bay and Abu Ghraib: The Problem of Dual Loyalty“, *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 34, Issue 3 (Fall 2006), pp. 570-580
31. D’Amato, Anthony, *The Concept of Custom in International Law*, Cornell University Press, 1971
32. Dasgupta, Sukti, “Employment Security: Conceptual and Statistical Issues“ By International Labour Office, Geneva April 2001.
33. Daugirdas, Kristina “Congress Underestimated: The Case of the World Bank“, *American Journal of International Law*, Vol. 107, Issue 3 (July 2013), pp. 517-569.
34. De Brabandere, Eric, “Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations“, *International Organizations Law Review*, Vol. 7, Issue 1 (2010), pp. 79-120
35. Denza, E, *Diplomatic law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 1998.
36. De Wet, Erika, “The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold-War Era: Legal Bases and Implications for National Law“, Ed. Von Bogdandy, Armin, Wolfrum, Rüdiger, *Max Planck Yearbook of International Law*, Volume 8, Year 2004, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
37. Di Filippo, Marcello, *Immunity from Suit of International Organisations versus Individual Right of Access to Justice: An Overview of Recent Domestic and International Case Law* (June 12, 2013). EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2014, v. 1, 382
38. Ђајић, Сања, „Примена међународног права у правном поретку Републике Србије: начела и пракса“, у ур. Марко Новаковић, *Basic Concepts of Public International Law – Monism & Dualism*, стр. 484-505
39. Elgavish, David, “Did Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East?“, *Journal of the History of International Law* 2: 73–90, 2000.

40. Eifler, Robert K. "Privileges and Immunities of United Nations Delegates and Officials - The International Organizations Immunities Act," *Michigan Law Review*, 46 (1948), pp. 381-389.
41. Farrugia, Antoinette A., *Boimah v. United Nations General Assembly: International Organizations Immunity is Absolutely Not Restrictive Comment*," *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 15, 1989, p.497-527.
42. Friedmann, Wolfgang, Fatouros, Arghyrios, "The United Nations Administrative Tribunal", *International Organization*, Vol. 11, No.1, Winter 1957, 19-29.
43. Friedmann, W.G. "United Nations and National Loyalties", *The International Journal*, Vol. 8, Issue 1 (Winter 1952-1953), pp. 17-26
44. J.Gascon, "Transformations du Droit administratif international", *Recueil des cours A.D.I.*, 1930., IV,p.53
45. Gavshon, Arthur, *The Mysterious Death of Dag Hammarskjold*. New York: Walker and Company, 1962
46. Гершић, Глигорије, *Данашње дипломатско и консуларно право*, Краљевска српска државна штампарија, 1898.
47. Gould, David J., Kelman Herbert C., "Horizons of Research if the International Civil Service", *Public Administration Review*, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), 244-252.
48. *Gould, Wesley, An Introduction to International Law, Harper & Brothers Publishers, New York, 1957*
49. Green, L.C., *The International Civil Servant, His Employer and His State*, *Transactions of Grotius Society*, vol. 40, *Problems of Public and Private International Law. Transactions for the year 1954* (1954), pp. 147-174.
50. Groves, Matthew ; Campbell, Enid, "Parliamentary Privilege and the Courts: Questions of Justiciability", *Oxford University Commonwealth Law Journal*, Vol. 7, Issue 2 (Winter 2007), pp. 175-214
51. Goodspeed, D. Stephen, *The Nature and Function of the International Organization*, Oxford University Press, Oxford, 1967.
52. Gosselin, M, *The Power of the Pope During the Middle Ages*, London, C. Dolman, 61, New Bond Street, 1853.

53. Graham, Norman A. (Editor), Jordan Robert S. (Editor), United Nations Institute for Training and Research (Corporate Author), *The International Civil Service: Changing Role and Concepts* (Pergamon policy studies on socio-economic development) June, 1980.
54. Gross, Leo, *Peace of Westphalia, 1648-1948*, *American Journal of International Law*, Issue 42, No2, 20, 1948.
55. Guetzkow, Harold, *Multiple loyalties: theoretical approach to a problem in international organization*, Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press, 1955.
56. Hammarskjold, Dag, *International Civil Servant in Law and Fact*, Claredon Press, 1961.
57. Han, Henry H., "U.N. Secretary-General's Treaty Depository Function: Legal Implications", *The Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 14, Issue 3 (1988), pp. 549-572
58. Hallam, Henry, *View of the State of Europe in the Middle Ages*, New York, Harper & Brothers, Publishers, 1863.
59. Hardy, Michael, *Modern Diplomatic Law*, Manchester University Press, Manchester, 1968.
60. Hooghe, Liesbet, „Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization – A Case Study of the European Commission“, *International Organization*, Cambridge University Press, 2005.
61. Hollington, Kris, *Wolves, Jackals and Foxes*. Thomas Dunne Books. ISBN 978-0-312-37899-8, August 2008.
62. Hudson, O., Manley, *The Permanent Court of International Justice, 1920-1942*, New York: Macmillan, 1943.
63. Илић, Михаило, Општа разматрања о Друштву народа и његовом праву : докторска теза, [превео с француског Божидар С. Марковић ; предговор написао Момир Милојевић], Правни Факултет, Београд, 1996.
64. Innes, Alex Taylor, "The Supreme Court of the United States on Ecclesiastical Jurisdiction", *Journal of Jurisprudence*, Vol. 16, Issue 187 (1872), pp. 337-392
65. Jeffrey, David K.J., „A Model of Today's International Civil Servant“, *UN Chronicle*, (September-November 2003), Vol.40. Issue 3, 28-31 p.
66. Jenks, CW, *Some problems of an International Civil Service*, *Public Administration Review*, 1943, Vol.3, No.2, pp. 93-105

67. Jegen, Carol Frances, *Worship and Missio*, *Jurist*, Vol. 39, pp. 88-118
68. Jenks, Wilfred, C., *International Immunities*, Oceana Publication, New York, 1961.
69. Jodok, Troy, *Dag Hammarskjöld: An International Civil Servant Uniting Mystic and Realistic Diplomatic Engagement*, *Diplomacy & Statecraft*, September 2010., Vol. 21, Issue 3, pp.434-450
70. Jordan, Robert S.; Newman, Parley W. Jr., Secretary-General of NATO and Multinational Political Leadership, *The International Journal*, Vol. 30, Issue 4 (Autumn 1975), pp. 732-757
71. Jovanovic, Vladislav, The Status of the Federal Republic of Yugoslavia in the United Nations, *Fordham International Law Journal* Volume 21, Issue 5 1997 Article 2
72. Kent, J. Kille, *From Manager to Visionary*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
73. Kingsbury, Benedict, *The Concept of Law in Global Administrative Law*, *European Journal of International Law*, Vol. 20, No.1, 2009, 23-57 p.
74. Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, Richard B. Stewart, *Emergence of Global Administrative Law*, *Law and Contemporary Problems*, Vol.68, 2005, 15-61 p.
75. Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico; and Stewart, Richard B., "The Emergence of Global Administrative Law" (2005). *New York, University Public Law and Legal Theory Working Papers*. Paper 17
76. Konstantinos D. Magliveras, Gino J. Naldi, The African Union: A New Dawn for Africa? *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51, No. 2 (Apr., 2002), pp. 415-425
77. Кораћ, Срђан, *Интегритет наднационалног службеника Европске Уније*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
78. Кошутећ, Ракић, Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни Факултет, Београд, 2014.
79. Крећа, Миленко, *Међународно Јавно Право*, Правни факултет, Београд, 2007.
80. Крећа, Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Београд, 2012. Крећа, Миленко, *Међународно право представљања (дипломатско и конзуларно право)*, Београд, 2014.

81. Krasner, Stephen D. 1993. Westphalia and All That. In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane, 235-64. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
82. Kryszewski, Roman, Secretary-General's Political Role of Peacemaker, *The Military Law and Law of War Review* , Vol. 23, Issues 1-4 (1984), pp. 325-382
83. Kunz, Josef, *Privileges and Immunities of International Organizations*, *American Journal of International Law*, Vol.41., No.4, (October 1947.) pp. 828-862
84. Ladeur, Karl-Heinz, Ed., *Public Governance in the Age of Globalization*, *Public Governance in the Age of Globalization*, Ashgate, 2004.
85. Langrod, Georges, *The International Civil Service*, Oceana Publications, 1963.
86. Lash, Joseph, *Dag Hammarskjöld's Conception of his office*, *International Organization*, Vol.16, No.3, Summer 1962., 542-556
87. J.-F. Lalive, "L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (1953-III)* (Leyde, Sijthoff, 1955) Volume 84.
88. Ле Фир, Луј, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
89. Lee, Luke, *Consular Law and Practice*, The London Institute of World Affairs, London, 1961.
90. Lemoine, Jacques, *The international civil servant: the endangered species* , The Hague, Netherlands; Boston, MA: Kluwer Law International; 1995.
91. Lengyel, Peter, "Some trends in international civil service", *International Organization*, Vol 13., No.4, Autumn 1959, pp. 520-537
92. Lepard, D. Brian, *Customary International Law A New Theory with Practical Applications*, Cambridge University Press, 2010
93. Ling , Yu-Long, A Comparative Study Of The Privileges And Immunities Of United Nations Member Representatives And Officials With The Traditional Privileges And Immunities Of Diplomatic Agents, 33, *Wash. & Lee L. Rev.* 91 (1976), pp. 91-160.
94. MacDonald, R. St. J. , „The Organization of American States in Action“, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 15, No. 2 (1964), pp. 359-429

95. MacDonald, R. St. J. „The Organization of American States in Action“, The University of Toronto Law Journal, Vol. 15, No. 2 (1964)
96. Марјановић, Владислав, *Југославија, Лига нација и идеја мира и међународногспоразумевања 1925-1929*, Београд, 1978. (магистарски рад у рукопису)
97. Марковић, Лазар П., *Лига народа и грчко-италијански сукоб*, Београд, 1923.
98. McCormick Crosswell, Carol *Protection of international personnel abroad: law and practice affecting the privileges and immunities of international organization*, Oceana Publications, 1952
99. Масы, John Jr., *Towards and International Civil Service*, Public Administration Review, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), 258-264.
100. Mailick, Sidney, *Towards an International Civil Service*, Public Administration Law Review, Vol.30, Issue 3, 206 p.
101. McKittrick, Rosamond, “Charlemagne – the Formation of European Identity”, Cambridge University Press, 2008
102. Meisler, Stanelly *United Nations – The first Fifty Years*, The Atlantic Monthly Press, New York, 2005
103. Melber, Henning ed., *Dag Hammarskjöld and Global Governance*, Upsalla, 2012
104. Meron, Theodor, “Staff of the United Nations Secretariat: Problems and Directions”, *American Journal of International Law*, Vol. 70, Issue 4 (October 1976), pp. 659-693
105. Michaels, B, *International privileges and Immunities: a case of a Universal Statute*, Martinus Nijhoff Publishers, 1971.
106. Милков, Драган, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, 2013.
107. Miller, Anthony J. *United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities*, *International Organizations Law Review*, Vol. 4, Issue 1 (2007), pp. 11-56
108. Милисављевић, Бојан, *Злочини над особљем мировних мисија Уједињених Нација*, Удружење за међународно кривично право, 2013.
109. Милисављевић, Бојан, *Дипломатска заштита*, Београд, 2012.

110. Милисављевић, Бојан, „Развој института дипломатске заштите у међународном праву“, Међународна политика, Институт за међународну политику и привреду, 2011.
111. Милисављевић, Бојан, *Нове мировне мисије Уједињених нација*, Правни факултет Универитета у Београду, 2007.
112. Милисављевић, Бојан, „Римски статут и особље нових мировних мисија УН“, Удружење за међународно кривично право, Међународни научни скуп, Тара, 2005.стр. 459-473.
113. Милисављевић, Бојан, „Депозитар код вишестраних уговора“, Правни живот бр 12/2012, стр. 303 – 317.
114. Millon, David, Ecclesiastical Jurisdiction in Medieval England, *University of Illinois Law Review*, Vol. 1984, Issue 3 (1984), pp. 621-638
115. Моа, Марсел, *Основни појмови међународног јавног права*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1925.
116. Mouritzen, Hans, *The international civil service: A study of bureaucracy: international organizations*, Dartmouth, (Aldershot, Hants, England and Brookfield, Vt., USA), 1990.
117. Muller, A. S., *International Organizations and Their Host States Aspects of Their Legal Relationship*, Brill/Nijhoff, 1995
118. Munch, Wolfgang, *Wrongdoing of International Civil Servants-Refferal of Cases to National Authorities for Criminal Prosecution*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 10, 2006, 1-34 p.
119. Murty , Bhagevatula Satyanarayana, *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989
120. Myron H. Nordquist, Satya N. Nandan, and James Kraska, UNCLOS 1982 Commentary: Supplementary Materials, 2012.
121. Newman, Edward, “The International Civil Service: Still a Viable Concept?“, *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, July 2007, Vol. 21, Issue 3, 429-447
122. Nedergaard, Peter, *European Union Administration: Legitimacy and Efficiency*. Martinus Nijhoff Publishers 2007.

123. Nilsson, Cecilia, Contextualizing the Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court, *Leiden Journal of International Law* / Volume 17 / Issue 03 / September 2004, pp 559-578
124. Новаковић, Марко, ed. *Basic Concepts of Public International Law – Monism & Dualism*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Институт за упоредно право, Београд, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
125. Новаковић, Милета, *Основи међународнога јавнога права*, Београд, 1936.
126. Norton Moore, John, „The Inter-American System Snarls in Falklands War“, *The American Journal of International Law*, Vol. 76, No. 4, (Oct., 1982), pp. 830-831
127. Nowak, Manfred, Obama Administration and Obligations under the Convention against Torture, *The Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 20, Issue 1 (Spring 2011), pp. 33-66.
128. Owen, David, Reflections on International Civil Servant, *Public Administration Review*, Vol.30, No.3 (May-June, 1970) pp.207-211.
129. Osiander, Andreas, *Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth*, *International Organization*, Vol. 55, No. 2 (Spring, 2001), pp. 251-281
130. Oxman, Bernard, *Differenece Relating to Immunity from Legal Process*, *American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4, 1999., 913-923.
131. Papa Louis Fall, Yishan Zhang, Staff recruitment in United Nations system organizations: a comparative analysis and benchmarking framework-join inspection unit, 14 December 2012, Geneva
132. Pasqualetti, Gergo, “Carry on Excellencies: The Screening of the Diplomatic Bag in the Light of Recent EU Legislation“, *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 9, Issue 1 (2012), pp. 43-53
133. Phelan, E. J. The New International Civil Service, *Foreign Affairs*, Vol. 11, Issue 2 (January 1933), pp. 307-314.
134. Петринчић, М. Антун, “О друштву народа : узроци досадање пасивности”, *Нова Европа*, књига 1, број 9, 25. новембра 1920, стр. 331-333
135. Петровић, Милан, Прица, Милош, *Посебно правно право са међународним управним правом*, друго издање, Ниш, 2012.

136. Peters, Anne, "Le cheminement historique des organisations internationales : entre technocratie et démocratie", ed. Pierre-Marie Dupuy, *The Roots of International Law / Les fondements du droit international*, Brill/Nijhoff, 2013.
137. Piquemal, Marcel, *The International Civil Service – Current Problems – The NATO case*, Editions du Papyrus, Montreuil, 2000.
138. Поповић, Ђура, *Класици међународно-правне доктрине*, Издавачка књижевна задруга, Београд, 1933.
139. Поповић, Ђура, *Лига Народа – њен постанак, уређење и рад*, Српска књижевна задруга, 1930.
140. Preuss, Lawrence, "Immunity of the Officers and Employees of the United Nations for Official Acts: The Rannalo Case", *American Journal of International Law*, 1947, pp. 555-578.
141. Preuss, Lawrence, "The International Organization Immunity Act", *American Journal of International Law*, 1946, 332-345.
142. Rawski, F. "To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations", *18 Connecticut Journal of International Law* 103 (2002-2003), pp. 103-132.
143. Reichert, Douglas D., "Headquarter Agreements of International Organizations – Privileges and Immunities of International Civil Servants – Income Taxation in France of Retirement Pensions of Former UNESCO officials (decision)", *American Journal of International Law*, Vol. 98, Issue 1 (January 2004.), pp. 163-168.
144. Reinald, Bob, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Taylor & Francis e-library, 2009
145. Reuter, Paul, *Institutions Internationales*, Presse Universitaires de France, 1955.
146. Reymond, Henri, "Some Unresolved Problems of International Civil Service", *Public Administration Review*, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), pp. 225-237.
147. Riggs, Robert, "Civil Servant Attitudes Toward the U.N. in Guatemala, Norway, and the United States", *International Organization*, Vol. 35, No.2, Spring 1981, pp. 395-405.

148. Reinisch, August, "The Immunity of International Organisations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals", *Chinese Journal of International Law*, 2008, pp. 285 – 306.
149. Reinisch, Augustm, and Weber Andreas Ulf, "In the Shadow of Waite and Kennedy – The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement", *International Organizations Law Review* 1, 2004, pp. 59–110.
150. Richardson, Ivor L. M., "The Legal Relation between an International Organization and Its Personnel", *Wayne Law Review*, Vol. 2, Issue 2 (Spring 1956), pp. 75-97.
151. Rochester, Martin, "The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study", *International Organization*, Autumn 1986, Vol.40, Issue 4, pp. 777-813.
152. Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, knjga 1, Školska Knjiga, Zagreb, 2002
153. Ryngaert, Cedric, "The Legal status of Holy See", *Goettingen Journal of International Law* 3 (2011) 3, pp. 829-859.
154. Sami, Sarè, *The League of Nations and the debate on disarmament (1918-1919)*
155. Sari, Aurel, "The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)", *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, 2008., pp. 353-391.
156. Schechter, Alan, *Interpretation of Ambiguous Documents by International Administrative Tribunals*, Number 62, The Library of International Affairs, Keeton, George, Schwarzenberg, Georg, London, 1964.
157. Schwebel, S. M., "The International Character of the Secretariat of the United Nations", *British Year Book of International Law*, Vol. 30, pp. 71-115.
158. Shaw, Malcolm, *International Law*, Sixth edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
159. Shabtai, Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005*, Vol. 3, 2006.
160. Sherman E., „Gordon The International Organization of the Danube Under the Peace Treaties Source“, *The American Journal of International Law*, Vol. 17, No. 3 (Jul., 1923), pp. 438-459.
161. Simma, Bruno, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, 10 (1999), pp. 1-22.

162. Smith, Frederic Edwin (Lord of Birkenhead), Phillipson, Coleman, *International Law*, fifth edition, J. M. Dent & Sons, 1918
163. Stuart, Jonh Mill, *Principles of Political Economy*, D. Appleton And Company, 1, 3, and 5 Bond Street. 1885.
164. Спектроски, Евгеније Васиљевич, *Држава и њен живот*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2000.
165. Singer, Michael, “Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns”, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 36, Issue 1 (Fall 1995), pp. 53-166.
166. Szasz, Paul C., „Role of the U.N. Secretary-General: Some Legal Aspects“, *The New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 24, Issue 1 (Fall 1991), pp. 161-198.
167. Swift, Richard N., *International Salary Administration in Search of Principles*, *Public Administration Review*, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), pp. 237-244.
168. Шуковић, Олга, *Положај и улога Генералног секретара Уједињених Нација*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1967.
169. Taubenfeld, Howard J., “Secretary General of the United Nations”, *The JAG Journal*, Vol. 17, Issue 3 (April-May 1963), pp. 60-81.
170. Томић, Зоран, *Управно Право – Систем, Четврто, дотерано издање*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
171. Tallberg, Jonas, „The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence“, *Journal of Common Market Studies*, 38, 5, 843-864.
172. Tejler, Peter, *Introduction, Dag Hammarskjöld and Global Governance*, Ed. Henning Melber, Upsalla, 2012.
173. Van den Bossche, Peter, Zdouc, Werner *The Law and Policy of the World Trade Organization Text, Cases and Materials*, 3rd Edition, Cambridge University Press, 2013.
174. Веснић, Миленко, *О Друштву народа*, Геца Кон, Београд, 1920.
175. Weiss, T.G., „International Bureaucracy: the myth and reality of the international civil service“, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 58, No.2 (Spring, 1982)pp. 287-306

176. Weller, Partick, Xu, Yi-Chong, *The Governance of World Trade: International Civil Servants and the GATT/WTO*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA., 2004
177. Wirenius, John F., "Command and Coercion: Clerical Immunity, Scandal, and the Sex Abuse Crisis in the Roman Catholic Church", *Journal of Law and Religion*, Vol. 27, Issue 2 (2011-2012), pp. 423-494.
178. Vallat, F.A., "Voting in the General Assembly of the United Nations", *British Year Book of International Law*, Vol. 31, pp. 273-298.
179. Van Vollenhoven, C., "Diplomatic Prerogatives of Non-Diplomats", *The American Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3 (Jul., 1925), pp. 469-474.
180. Васић, Душан, „Улога и надлежност Генералног секретара УН у решавању међународних криза : упоредна анализа нормативних оквира и политичке праксе од 1945. до 2009”.Страни правни живот, 2010, 59-83.
181. Vrđuka, Alenko, Magušić, Franjo, „Postupanje policijskih službenika prema osobama sa diplomatskih imunitetom i povlasticama“, *Polic. sigur. (Zagreb)*, godina 19. (2010), broj 3, str. 249-266.
182. Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Европски службенички системи, Криминалистичко-полицијска академија, еоград, 2013.
183. Waage Henriksen, Hilde, "The Winner Takes All: The 1949 Island of Rhodes Armistice Negotiations Revisited". *Middle East Journal* 65 (2). 2011, pp. 279–304
184. Walters, Francis Paul, *A History of the League of Nations*, Oxford: Oxford University Press, 1960.
185. Weber, Max, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated, edited and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, New York Oxford University Press 1946
186. Weller, Partick, Xu, Yi-Chong, *The Governance of World Trade: International Civil Servants and the GATT/WTO*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA., 2004.
187. Wigley, Simon, "Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey", *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, Number 3, 2009, pp.567-591
188. Weaver, Jane D., Wilcox-Staats, Ann, "World Bank Group", *The American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 1, pp. 391-412

189. Xu, Yi-Chong, Weller, Patrick, „Chrick Poortman:A World Bank Professional“, *Public Administration Review*, Vol. 69, Issue 5, (Sep-Oct 2009), 868-876 p.
190. Xu, Yi-Chong, Weller, Patrick, *International Civil Servants and multilateral trade negotiations*, Conference at Australian National University, Canberra, October 2002.
191. Xu, Yi-Chong, Weller, Patrick, „To be but not to been seen: Exploring the impact of International Civil Servants“, *Public Administration Review*, Vol. 69, Issue 5, (Sep-Oct 2009).
192. Yoder, Lowell D., “Obama Administration's International Tax Proposals *International Tax Journal*”, Vol. 35, Issue 4 (July-August 2009), pp. 3-4
193. Young, Yien, Cheng, „The International Civil Service Reexamined“, *Public Administration Review*, Vol.30, No.3 (May-June, 1970), pp. 217-225

Публикације

1. The International Institute of Agriculture – Its Organization – Its Work – Its Results, Printing office of the Institute, Rome, 1914.
2. 2. Operation of the Hanseatic League in England , The Proceedings of the Seventh Annual Conference: Thursday, 14 August, 1879, 7 Ass'n Reform & Codification L. Nations Rep. Conf. 149 (1879)
3. Dual Loyalty in Modern Society *Monthly Labor Review*, Vol. 76, Issue 12 (December 1953).
4. ^ "China's Examination Hell: The Civil Service Examinations of Imperial China". *History Today*. Retrieved October 25, 2011. Приступљено – 12 јул 2014.
5. International Law, Politics, and Organization *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 3 (Sep., 1962), pp. 759-768
6. Report of the Secretary-General, “Co-ordination of the Privileges and Immunities of the United Nations and Specialized Agencies”, A/339
7. International Law, Politics, and Organization *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 3 (Sep., 1962), p.761
8. *Лига народâ*, Цеље : власт. накл., [1919] (Цеље : Звезна тискарна)

9. Public Papers of the Secretaries General of the United Nations: Volume 5, 1960-1961, Ed. Andrew W. Cordier and Wilder Foote, The International Civil Servant in Law and Fact, Transkript sa predavanja Daga Hamarskjolda, 30.05.1961. u Oksfordu

Интернет извори:

1. <http://www.icj-cij.org/>
2. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=ecosoc&case=81&k=48&p3=0>
3. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=unac&case=21&k=d2&p3=0>
4. http://untreaty.un.org/UNAT/main_page.htm
5. <http://www.uniset.ca/other/cs4/88FSupp915.html>
6. <http://untreaty.un.org/UNAT/Judgements.htm>
7. <http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=7333373&contentMDK=22956391>
8. <http://europa.eu/>
9. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm
10. <http://curia.europa.eu/>
11. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf
12. http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/blog/oath-independence_en
13. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/ai0048_en.htm
14. <http://kobson.nb.rs/kobson.82.html>
15. <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/index.htm>
16. <http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.bySession>
17. <http://www.imf.org/external/imfat/index.htm>

18. <http://www.ebrd.com/pages/about/principles/corporate/management.shtml#admin>
19. <http://www.oas.org/tribadm/tribadeng.htm>
20. <http://www.bls.gov/cps/cpsaat36.htm>
21. http://www.oas.org/tribadm/default_sp.asp
22. <http://www.iadb.org/en/about-us/administrative-tribunal,6187.html>
23. <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/PDFs/comparative.pdf>
24. <http://www.iadb.org/en/about-us/judgments,1427.html>
25. http://www.lisbontreaty2009.ie/lisbon_treaty.pdf,
26. <http://www.adb.org/ADBT/default.asp>
27. <http://www.adb.org/Documents/Reports/ADBT/date.asp>
28. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf
29. <http://www.adb.org/Documents/Reports/ADBT/number.asp>
30. http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/3049_leaflet_guardian_of_hr_srp.pdf
31. <http://www.afdb.org/en/about-us/structure/administrative-tribunal/>
32. http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_21571361_41830308_43865846_1_1_1_1,0_0.html
33. http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en_21571361_41830308_42476426_1_1_1_1,0_0.html
34. <http://www.iadb.org/lawlibrary/links/english,Type,International+Organizations>
35. <http://www.un.org/en/peacekeeping/>
36. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/>
37. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/>
38. http://www.mod.gov.rs/lat/mvs/mirovne_misije/aktuelne.php
39. <http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm>

40. <http://unu.edu/about/unu-services/hr/types-of-employment>
41. <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1087787.ece>,
42. <http://www.theguardian.com/world/2011/aug/17/dag-hammarskjold-crash-goran-bjorkdahl>
43. <http://www.theguardian.com/world/2011/aug/17/dag-hammarskjold-un-secretary-general-crash>.
44. http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_en.htm
45. http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp
46. <http://www.internship.aucareers.org/strategic.aspx%20>
47. <http://www.internship.aucareers.org/recruitment.aspx>
48. <http://whistleblower.org/blog/120031-unhcr-whistleblower-wins-case-un-dispute-tribunal>
49. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/238
50. <http://www.marketwatch.com/story/nearly-4-out-of-5-students-work-2013-08-07>

Документи коришћени у изради пројекта

1. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations New York, 13 February 1946
2. Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies Adopted by the General Assembly of the United Nations on 21 November 1947, and accepted, together with Annex IV, by the General Conference (*), effective 7 February 1949.
3. Société des Nations ^PERSONNEL DU SECRETARIAT. / Rapport présenté par le Représentant Britannique, M. A. J. Balfour, et adopté par le Conseil de la Société des Nations, \ réuni à Rome le 19 mai 1920.
4. Staff Regulation for the Registry of the International Court of Justice
5. Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court New York, 9 September 2002

6. Agreement on Privileges and Immunities of Organization of American States
7. Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2000/C 364/01)
8. United Nations Juridical Yearbook, 1964. Report of the Preparatory Commission of the United Nations, PC/AB/54, Note to the Director of Personnel Articles 100 and 101(1) of the Charter
9. Agreement on the Privileges and Immunities of ASEAN
10. Executive Council, Twenty-First Ordinary Session 09 – 13 July 2012 Addis Ababa, Ethiopia EX.CL/728(XXI) Rev.1 Original: English Report on the Status of OAU/AU Treaties (As at 11 July 2012)
11. Regulation (EU, EURATOM) No 1023/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending the Staff Regulations of Officials of the European Union and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union
12. Relationship Agreement Between the International Criminal Court and the United Nations, signed 4.10.2004, New York.
13. Charter of the United Nations
14. Covenant of League of Nations
15. African Union (Executive Council) 'Decision on the Report of the Status of the OAU/AU Treaties' (Addis Ababa 2007) EX.CL/Dec.315(x)
16. Agreement between the Swiss Federal Council and the International Labour Organisation concerning the legal status of the International Labour Organisation in Switzerland
17. Convention on Contingents
18. Hague Convention 1899
19. Hague Convention 1907
20. Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961

21. Vienna Convention on Consular Relations, 1963
22. United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property
23. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations
24. Yearbook of International Law Commission 1967, Volume II, A/CN.4/SER.A/1967/Add.1
25. Operation of the Hanseatic League in England , The Proceedings of the Seventh Annual Conference: Thursday, 14 August, 1879, 7 Ass'n Reform & Codification L. Nations Rep. Conf. 149 (1879)
26. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007
27. Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context (EU SOFA) (2003/C 321/02)
28. Protocol (No 36) annexed to the Treaties establishing the European Community and the European Atomic Energy Community by the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities of 8 April 1965. Consolidated version including the amendments introduced by the Treaty of Nice of 26 February 2001.
29. 4/438 and Corr.1 (Consolidated) Fifth report on relations between States and international organizations (second part of the topic), by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1991 Document:- , vol. II(1) Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc.

30. Statute of the Dispute Tribunal of the United Nations, As adopted by the General Assembly in resolution 63/253 on 24 December 2008 and with reference to amendments made by resolution 69/203 adopted on 18 December 2014. The General Assembly has not issued an amended version of the Statute.
31. A/CN.4/439 Sixth report on relations between States and international organizations (second part of the topic) by Mr. Leonardo Díaz-González, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1991 Document:- , vol. II(1) Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc
32. A/54/695 Fifty-fourth session Agenda item 118 Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations Proposed Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials other than Secretariat Officials and experts on Mission Report of the Secretary-General,
33. A/CN.4/L.383 and Add.1-3 Relations between States and international organizations (second part of the topic). The practice of the United Nations, the specialized agencies and the International Atomic Energy Agency concerning their status, privileges and immunities: study prepared by the Secretariat Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1985 Document:- ,vol. II(1)/Add.1 Topic: Status, privileges and immunities of international organizations, their officials, experts, etc.
34. Protocol of the privileges and immunities of the European Union, C326/266, Official Journal of the European Union, 26.10.2012.
35. Summary of practice of the Secretary General as Depositary of the Multilateral Treaties, ST/LEG/7/Rev.1,
36. Code of Conduct of Commissioners C(2011)2904
37. Alien Registration Act of 1940
38. Agreement on privileges and immunities of the ASEAN

39. African Union (Executive Council) 'Decision on the Report of the Status of the OAU/AU Treaties' (Addis Ababa 2007) EX.CL/Dec.315(x)
40. Council regulation (EU) No 1417/2013 of 17 December 2013 laying down the form of the laissez-passer issued by the European Union, L 353/26 Official Journal of the European Union 28.12.2013, Article 2 (1).
41. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 326, Volume 55 26 October 2012
42. Agreement between the Member States of the European Union concerning the status of military and civilian staff seconded to the institutions of the European Union, of the headquarters and forces which may be made available to the European Union in the context of the preparation and execution of the tasks referred to in Article 17(2) of the Treaty on European Union, including exercises, and of the military and civilian staff of the Member States put at the disposal of the European Union to act in this context
43. Agreement between the European Union and the Central African Republic on the status of the European Union-led forces in the Central African Republic, подписан и ступио на снагу 16/04/2008 Agreement between the European Union and the Republic of Chad on the status of the European Union-led forces in the Republic of Chad, подписан 06/03/2008
44. Agreement between the European Union and the Republic of Cameroon on the status of the European Union-led Forces in transit within the territory of the Republic of Cameroon, 06/02/2008
45. Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq
46. Agreement regarding the status of U.S. military and civilian personnel, Exchange of notes at Manila April 2, June 11 and 21, 1993. Entered into force June 21, 1993.

47. Agreement under Article 4 of the Mutual Defence Treaty between the Republic of Korea and the United States 17 U.S.T. 1677; T.I.A.S. 6127; 674 U.N.T.S.
48. Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force January 1, 2010. -
<http://www.state.gov/documents/organization/143863.pdf>.
49. Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Sjedinjenih Američkih Država o pravnom položaju snaga Sjedinjenih Američkih Država u Republici Hrvatskoj.
50. Agreement under Article VI of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in Japan
51. Закон о порезу на доходак грађана ("Службени гласник РС" бр. 24/01, 80/02 – др. закон, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 - исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - УС, 93/12, 114/12 - УС, 47/13, 48/13 - исправка, 108/13, 57/14)
52. Закон о порезима на имовину ("Сл. гласник РС ", бр. 26/2001, "Sl. list SRJ", бр. 42/02 – одлука УС и " Сл. гласник РС ", бр. 80/02, 80/02, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12 –одлука УС, 47/13 и 68/14),
53. Закон о парничном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 - одлука УС и 55/14
54. Закон о општем управном поступку, "Сл. лист СРЈ", . бр. 3/97 и 31/2001 и "Сл. гласник РС", број. 30/10
55. Закон о ратификацији општег споразума о привилегијама и имунитетима Савета Европе ("Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 12/04)
56. Закон о ратификацији општег споразума о привилегијама и имунитетима Савета Европе са Протоколима ("Сл. лист СЦГ - Међународни уговори", број 12/04
57. UN Office of Legal Affairs, Memorandum to the Legal Adviser, UNRWA, UNJYB (1984)

58. United Nations Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations Secretary-General's bulletin, ST/SGB/2014/1 1 January 2014
59. Resolution adopted on the reports of the Fifth Committee, 2241 (XXI) Composition of the Secretariat
60. Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 11 October 2000 (18.10) (OR. fr) CHARTE 4473/00 CONVENT 49., p. 36.
61. IBRD Articles of Agreement (As amended effective June 27, 2012)
62. Agreement Between the United Nations and the United States Regarding the Headquarters of the United Nations, Signed June 26, 1947, and Approved by the General Assembly October 31, 1947
63. Agreement between the Government of the French Republic and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization regarding the Headquarters of UNESCO and the Privileges and Immunities of the Organization on French Territory Signed in Paris on 2 July 1954
64. Headquarters Agreement Between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization E101905 - CTS 1992 No. 7
65. Agreement between the Republic of Austria and the United Nations Industrial Development Organization Regarding the Headquarters of the United Nations Industrial Development Organization, BGBl. III — Ausgegeben am 18. Juni 1998 — Nr. 100
66. Distr. International Atomic Energy Agency GENERAL INFCIRC/15 10 December 1959 Original: The Texts of the Agency's Agreement with the Republic of Austria.
67. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General Status as at April 1 2009, Volume I, part I, Chapters I – VII, ST/LEG/SER.E/26, p.53 (LIII)
68. Vienna Convention on the law of treaties (with annex). Concluded at Vienna on 23 May 1969
69. United Nations Treaty Series, vol. 90, 1951, I, No. 1225, p. 52

70. Указ о ратификацији конвенције о привилегијама и имунитетима Уједињених Нација одобреној од Генералне скупштине Уједињених Нација резолуцијом од 13 фебруара 1946. године (Службени лист ФНРЈ, бр. ој 20/1950)
71. Уредба о ратификацији конвенције о привилегијама и имунитетима дунавске комисије (Сл. Лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 7/64)
72. William M. Berenson, Department of Legal Services Director Aide Memoire Tax Exemption and reimbursement for employees of the General Secretariat on their OAS income, Washington D.C., 2006.
73. Устав Републике Србије, «Службени гласник РС» број 98/06
74. Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
75. Устав Републике Црне Горе, Службени лист Црне Горе, број 1/07.
76. Уредба о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву, "Сл. Лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми“, бр. 30/72
77. WT/L/509 20 January 2003 (03-0279) Procedures for the appointment of directors-general, Adopted by the General Council on 10 December 2002
78. Cour de cassation française, rapport annuel 1995, éd. La Documentation française, Paris, p 418. Revue trimestrielle des droits de l'homme, <http://www.rtdh.eu/pdf/200083.pdf>

Пресуде

Међународни суд правде

1. International Court of Justice, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion of 29 April 1999
2. International Court of Justice, Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954
3. International Court of Justice, Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion of 15 December 1989 I.C.J. Reports 1989

4. International Court of Justice, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949
5. International Court of Justice, North Sea Continental Shelf Cases, Judgment of 20 February 1969

Европски суд правде

6. Court of Justice of European Communities - 16 December 1960 Jean-E. Humblet v Belgian State Case 6/60
7. Judgment of the Court of First Instance (Seventh Chamber) of 15 October 2008. Ashley Neil Mote v European Parliament. Privileges and immunities - Member of the European Parliament - Waiver of immunity. Case T-345/05
8. Judgment of the General Court (Third Chamber) of 19 March 2010. Bruno Gollnisch v European Parliament, Case T-42/06.
9. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2011. Criminal proceedings against Aldo Patriciello. Case C-163/10.
10. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 31 March 1992. Jean-Louis Burban v European Parliament. Appeal - Refusal of admission to a competition - Duty of the administration to have regard for the interests of officials and principle of proper administration. Case C-255/90 P.
11. Court of Justice judgment of 15 October 1987 in Case 222/86 Heylens [1987] ECR 4097, paragraph 15 of the grounds, judgment of 18 October 1989 in Case 374/87 Orkem [1989] ECR 3283, judgment of 21 November 1991 in Case C-269/90 TU München [1991] ECR I-5469
12. Court of First Instance judgments of 6 December 1994 in Case T-450/93 Lisrestal [1994] ECR II-1177, 18 September 1995 in Case T-167/94 Nölle [1995] ECR II-258
13. Alfonso Luigi Marra v Eduardo De Gregorio (C-200/07)
14. Alfonso Luigi Marra v Antonio Clemente (C-201/07)

Европски суд за људска права

15. ECHR Case, Waite and Kennedy V. Germany, Application no. 26083/94
16. ECHR Case, Beer and Regan v. Germany, Application no. 28934/95

17. ECHR Case, Stichting mothers of Srebrenica and others v. Netherlands,
Application no. 65542/12

18.

Национални судови

19. Anderlier v. Organisation des Nations Unies and Etat Belge

20. Westchester County v. Ranollo, 187 Misc. 777 (N.Y. Misc. 1946), Plaintiff, v.
WILLIAM RANOLLO, Defendant. City Court of New Rochelle. November 8,
1946.

21. Rechtbank 's-Gravenhage, ECLI:NL:RBSGR:2008:BD6796, 295247 / HA ZA 07-
2973 Judgment in the incidental proceedings

Административни трибунал ИЛО и УН

22. Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, M. J. M. B. contre
l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) Jugement no 2232

23. The Administrative Tribunal, Judgment No. 2190, Mr F. Z. against the World Health
Organization (WHO), 94th session, on 20 September 2001

24. Decision No. 140 Safari O'Humay Applicant v. International Bank for Reconstruction and
Development

25. The Administrative Tribunal, Judgment No. 2222 , Mr G. M. against the United Nations
Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 95th session, on 3 May
2002,

26. The Administrative Tribunal, In re VAN DER PEET (No. 12) Judgment 933, Mr.
Hendricus van der Peet against the European Patent Organisation (EPO) on 26 February
1988,

27. The Administrative Tribunal, Judgment No. 2657, Mr R. K. against the European Patent
Organisation (EPO), 103rd Session, 2007.

28. Sule vs. Secretary General of the United Nations, 1973.

29. Administrative tribunal UN, judgment no. 1176, Parra v. Secretary General of the United
Nations

30. Squadrilli v. Secretary General of the United Nations, Judgment No. 207, Administrative
Tribunal UN

31. UNAT Judgment No. 1183, Adrian (2004)

Жалбени трибунал Уједињених Нација (UNAT)

32. 2010-UNAT-043, Mezoui v. Secretary-General
33. 2013-UNAT-379, Anderson v. Secretary-General
34. 2010-UNAT-051, Ilic v. Secretary-General
35. 1953-UNAT- 29, Gordon v. Secretary-General , Case No. 37
36. 2010-UNAT-016, Tebeyene v. United Nations Pension Board, case no 2010-021
37. 2009-UNAT- 015, Kasmani v. Secretary General
38. 2009-UNAT- 009, Onana v. Secretary General
39. 2010-UNAT-009, James vs. Secretary General of the United Nations
40. 2012-UNAT-192 Akyeampong vs. Secretary General of the United Nations
41. 2011-UNAT-174, Bofill v. Secretary-General of the United Nations
42. 2010-UNAT-007, El-Zaim vs. United Nations Joint Staff Pension Board
43. 2010-UNAT-013, Schook vs. Secretary General of the United Nations
44. 2010-UNAT-015, Macharia vs. Secretary General of the United Nations
45. 2010- UNAT- 001, Campos v. Secretary General
46. 2010-UNAT-020, Adwan vs. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
47. 2010-UNAT-033, Mebtouche v. Secretary-General of the United Nations
48. 2010-UNAT-014 Luvai vs. Secretary General of the United Nations
49. 2010-UNAT-072 Samardzic c/ Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies
50. 2010-UNAT-074 Trajanovska vs. Secretary General of the United Nations
51. 2011-UNAT-108 Ajdini et al. vs. Secretary General of the United Nations
52. 2010-UNAT-036 Costa vs. Secretary General of the United Nations
53. 2012-UNAT-190 Bekele vs. Secretary General of the United Nations
54. 2011-UNAT-113 Kamanou vs. Secretary General of the United Nations
55. 2011-UNAT-115 Islam vs. Secretary General of the United Nations
56. 2011-UNAT-138 Abdalla vs. Secretary General of the United Nations
57. 2012-UNAT-250 Rantsiou vs. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
58. 2010-UNAT-061 Syed vs. Secretary General of the United Nations
59. 2013-UNDT-085 Hunt-Matthes vs. Secretary General of the United Nations
60. 2014-UNAT-443 Hunt-Matthes vs. Secretary General of the United Nations
61. 2013-UNDT-053 Wasserstorm vs. Secretary General of the United Nations

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Марко Новаковић рођен је 29. новембра 1985. године у Београду. Након завршене Треће Београдске гимназије, 2004. године уписује Правни Факултет Универзитета у Београду на коме је дипломирао 2009. За време студија, био је полазних многих стручних група и других видова ваннаставних активности на факултету. Након окончања студија, 2009. године уписује мастер студије из области међународног права на Правном Факултету Универзитета у Београду. Мастер звање је стекао успешном одбраном тезе под насловом „Окончање поступка пред међународним судом правде“, на дан 1. јула 2010, са просечном оценом 9.50. Аутор је преко 15 научних радова, и неколико приказа, а учествовао је са излагањем или без на више десетина научних конференција. Био је уредник три зборника радова, од којих се посебно истиче зборник под називом „Basic Concepts of Public International Law – Monism & Dualism“, за који је своје радове послало више од 50 аутора са свих континената. Запослен је у Институту за међународну политику и привреду у Београду од децембра 2009. године, где тренутно ради у звању истраживача-сарадника. Марко је дописни уредник часописа “International Legal Materials” који издаје *American Society of International Law* и ради као координатор и предавач на Регионалној Академији Уједињених Нација. У исто време, обавља функцију генералног секретара Српског удружења за међународно право.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Марко Новаковић
број индекса АС 2010/05

Изјављујем


да је докторска дисертација под насловом

"Привљичи Положио међународних службеника"

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 20.04.2015.



Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Миланко Попковић

Број индекса АС 2010/06

Студијски програм Докторске академске студије права

Наслов рада "Правни положај међународних сателитских"

Ментор Проф. др Миланко Кривић

Потписани/а 

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 20.04.2015.



Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Привлици постојећих интернационалних савезница“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 20.04.2015-

