

Duško DIMITRIJEVIĆ¹

UDK:341.241.6
Bibliid 0025-8555, MP, 62(2010)
Vol. LXII, br. 2, str. 239-275
Izvorni naučni rad
April 2010.

MEĐUNARODNA UPRAVA NAD TERITORIJAMA

APSTRAKT

Analiza slučajeva međunarodne teritorijalne uprave obuhvata rezultate naučnog istraživanja o vršenju administracije nad strateški i međunarodno važnim područjima u periodu posle Prvog i nakon Drugog svetskog rata. Svi analizirani slučajevi među kojima su mandati Društva naroda, nesamoupravne i starateljske teritorije, generalno uzevši „internacionalizovane teritorije” u sistemu Ujedinjenih nacija, upućuju da se međunarodna uprava nad teritorijom uspostavlja podelom vlasti dve ili više država na jednom području ili prenosom administrativnih nadležnosti na neko međunarodno telo ili međunarodnu organizaciju. Po pravilu, uzrok njihovog nastanka je u nedovoljnoj zrelosti političkih i socijalnih uslova i nejednakoj snazi međunarodnih pravnih subjekata. Transformacija međunarodnih teritorijalnih uprava u savremenom periodu posledica je preobražaja sistema kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija koji u kriznim situacijama može da posluži ostvarivanju političkog legitimiteta i pravnog i ekonomskog subjektiviteta teritorije.

Ključne reči: Međunarodna teritorijalna uprava, Društvo naroda, kolonijalni mandati, Ujedinjene nacije, teritorije pod starateljstvom, nesamoupravne teritorije, prelazna uprava, „internacionalizovane teritorije”.

1 Dr Duško Dimitrijević, naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail adresa: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Srbija i savremeni svet: perspektive i putevi učvršćivanja spoljnopolitičkog, bezbednosnog i spoljnoekonomskog položaja Srbije u savremenim procesima u međunarodnoj zajednici”, Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije, ev. br. 149002D, 2006–2010.

UVOD

Fenomenologija međunarodnog prava ukazuje na činjenicu da je teritorija deo državnog suvereniteta. Pod suverenitetom se u pravnoj doktrini podrazumeva vrhovna vlast u određenom prostoru koja nije ograničena drugom vlašću. Kako se u međunarodnom poretku svaki državni suverenitet susreće i sukobljava sa drugim suverenitetima, u praksi nije bilo moguće ostvariti apsolutni suverenitet (*plenitudo potestatis*), kao što nije bilo moguće ni proizvoljno uspostaviti njegova ograničenja. Spontano nestajanja njegove negativne sadržine to jest, samostalnosti u odnosu *vis à vis* drugim državama, kao i pozitivne sadržine — isključive vlasti na teritoriji, u skladu je sa evolucijom međunarodnih odnosa. U različitim epohama suverenost države trpela je spoljna ograničenja. Ograničavanje suvereniteta vremenom je dovelo do preobražaja i podele svojstava državne vlasti, što je u krajnjoj liniji uticalo na nezavisnost i legitimitet država u međunarodnim odnosima.² Ilustrativan primer u tom smislu, predstavlja koncept međunarodne uprave nad teritorijama koji je nastaje u situaciji kada se iz strateških, vojnih, ekonomskih ili političkih razloga, određena teritorija stavlja pod administraciju međunarodne organizacije ili pod upravu više zainteresovanih država.³ Međunarodnu teritorijalnu upravu pored administrativnih ograničenja teritorijalnog suvereniteta otuda odlikuje još i zaštita vitalnih interesa određene grupe država ili međunarodne zajednice u celini. U prvoj polovini 20. veka, ideja o izjednačavanju državnih suvereniteta kroz očuvanje mira, jačanje solidarnosti i međusobne saradnje dovela je do razrade koncepta o „internacionalizovanim teritorijama”. Neophodnost mirenja državnog suvereniteta sa interesima međunarodne zajednice u periodu nakon Prvog svetskog rata imala je za posledicu preraspodelu administrativnih nadležnosti nad teritorijama država pobeđenih u ratu.⁴

MEĐUNARODNA UPRAVA POSLE PRVOG SVETSKOG RATA

Prelazna uprava nad strateški važnim teritorijama Versajskim mirovnim ugovorom od 28. juna 1919. godine, predviđeno je da se izvesni delovi strateški važnih teritorija bivših neprijateljskih država nađu pod međunarodnom zaštitom

2 Hans Kelsen, *Principles of International Law*, Holt, Reinehart and Winston, New York, 1966, p. 308.

3 Louis Delbez, “Le concept d’ internationalisation”, *Revue Général de Droit International Public*, 1967, vol. 71, pp. 5-62.

4 Lassa Oppenheim, *International Law*, London, 1948, I, p. 408, etc.

Društva naroda. Uspostavljanje međunarodne uprave pratilo je usvajanje specijalnih statuta. Statut je predstavljao osnovni zakon ili ustav po kome se vršila funkcionalna i strukturalna distribucija nadležnosti na teritoriji. Jedna od najtežih odluka Versajske konferencije mira u tom pogledu, odnosila je se na utvrđivanje granica Poljske. Da bi se Poljskoj omogućio izlaz na more, od Nemačke je odvojen grad Dancig (Gdanjsk), gde je nemačko stanovništvo činilo većinu. U skladu sa odredbama iz člana 100. do člana 108. Versajskog mirovnog ugovora, obrazovan je Slobodni grad Dancig pod direktnom zaštitom Društva naroda. Sa procesom internacionalizacije Slobodnog grada Danciga, područje se našlo van Poljske. Regulisanje statusa Dancinga dopunjeno je Pariskim ugovorom zaključenim između Poljske i Danciga 9. novembra 1920. godine. Vlast u području se vršila preko parlamentarne vlade, skupštine i senata, dok su spoljni poslovi povereni Poljskoj s kojom je Slobodni grad Dancig bio u carinskoj uniji. Visokom komesaru Društva naroda preneti je najviša vlast na području tako da je mogao odobravati ustav, ali i arbitrirati u sporovima između Poljske i Danciga. Iznad njega bio je samo Savet Društva naroda kome su nezadovoljne strane mogle iznositi prigovore povodom spornih pitanja i odluka visokog komesara. Savet Društva naroda imao je priliku da raspravlja oko prava Poljske da organizuje poštansku službu u Dancigu.⁵ Pošto Savet Društva naroda nije bio u stanju da odgovori na sva pravna pitanja u vezi tumačenja Versajskog ugovora, uputio je predmet na rešavanje Stalnom međunarodni sud pravde u Hagu. U savetodavnom mišljenju Suda utvrđeno je da treba odrediti jednu zonu koja bi pored obale i obalske strane obuhvatila i deo grada Danciga koji ima neposrednu vezu sa pristaništem. Mišljenje Stalnog međunarodnog suda pravde prihvatio je Savet Društva naroda pozvavši strane u sporu da sporazumnim putem regulišu pitanje uspostavljanja poštanske službe u Dancigu.⁶

Očuvanje međunarodnog položaja Danciga bio je glavni zadatak Društva naroda ometan neprestanim mešanjem Poljske i Nemačke u unutrašnje stvari grada. Poljska se u jednom trenutku odlučila da na sopstvenoj teritoriji nedaleko od Danciga, u mestašcu Gdinja na reci Visli sagradi pristanište. Izgradnja

5 Julien Makowski, "La situation juridique de la ville libre de Dantzing", *Revue Générale de Droit International Public*, 1923, vol. 50, p. 109.

6 "Polish Postal Service in Danzig", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. B, n° 11, p. 39. Slobodni grad Dancig bio je stranka u sporu pred Stalnim međunarodnim sudom pravde u Hagu i u drugim slučajevima. Videti: "The Free City of Danzig and the ILO", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. B, n° 18, 1930, p. 15; "Polish War Vessels in the Port of Danzig", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, n° 43, 1931, p. 7; "Treatment of Polish Nationals in Danzig", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, n° 44, 1932, pp. 23-24.

pristaništa dovela je do međusobnih trvenja. Slobodni grad Dancig smatrao je da Poljska nema pravo da podiže pristanište u njegovoj blizini, dok je Poljska tvrdila da joj se ometa slobodan prilaz i korišćenje pristaništa u Dancigu. Savet Društva naroda preporučio je Poljskoj da uredi spor u direktnim pregovorima sa Dancigom, što je Poljska i pokušala ali bez velikog uspeha, jer do smirivanja situacije između lokalnih Poljaka i Nemaca nije došlo. Savet Društva naroda oglasio se i povodom drugih spornih situacija poput upotrebe Vesterplate za depo poljskog ratnog materijala, pitanja carinjenja nemačke robe, državljanstva železničara, statusa Poljaka u školama, kontrole nad železnicom, upotrebom monete i dr. Internacionalizovani status Danciga potrajao je sve do nemačke aneksije 1939. godine.

Uspostavljanje međunarodne administracije Društva naroda na strateški važnom području predstavlja i primer uprave u oblasti Sara. Radi izmirenja načela samoopredeljenja i načela viših nacionalnih interesa, odredbama od člana 45. do člana 50, sadržanim u Glavama III i IV Versajskog mirovnog ugovora, nad Sarom je uspostavljen međunarodni režim kojim se Nemačka odrekla administrativne vlasti u korist Društva naroda kao međunarodnog fideikomisara. Navedenim činom, Nemačka se nije odrekla i sopstvenog teritorijalnog suvereniteta. Administracija nad teritorijom prenetu je u nadležnost međunarodne komisije (*Commission du Gouvernement du territoire de la Sarre*), čije je sedište bilo u *Saarbruchenu*.⁷ Komisija je imala značajne funkcije u upravi, sudstvu, administraciji, kao i odgovornost za održavanje ravnopravnosti stanovništva bez obzira na nacionalnu ili versku pripadnost. Trajanje međunarodnog statusa Sara uspostavljenog 1920. godine, okončano je plebiscitom održanim 13. januara 1935. godine, kada je Sar prisjedinjen Nemačkoj.⁸ Uspostavljanjem nemačke uprave, prestao je međunarodni provizorijum Društva naroda.⁹

Uspostavljanje međunarodne uprave nad kolumbijskim gradom Leticijom smeštenim u gornjem toku Amazona u periodu između 1933. i 1934. godine,

7 Stevan Ćirković, „Sarska oblast“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1935, br. 47, str. 146; Louis Le Fur, *Précis de droit international public*, Dalloz, Paris, 1937, p. 61.

8 Nešto pre, nemačko-francuskim ugovorom iz 1934. godine, regulisano je pitanje međusobnih potraživanja u slučaju prisjedinjenja sarskog područja Nemačkoj. Francuska je po ugovoru trebalo da dobije 900 miliona franaka i 11 tona uglja iz rudnika Varnd.

9 Posle Drugog svetskog rata Sar je bio odvojen od SR Nemačke sve do 1956. godine. Sar je uživao izvesni stepen autonomije i međunarodnog ugovornog subjektiviteta iako je njime upravljala Francuska sa kojom je bio povezan ekonomskim i političkim vezama. Iako je bilo zamišljeno da se uspostavi tzv. evropski status teritorije Sara, referendum iz 1955. godine, sprečio je takav ishod, a Sar je pripojen nemačkoj državi.

predstavlja izdvojen slučaj u odnosu na druge strateški važne internacionalizacije Društva naroda. Društvo naroda je, nakon izbijanja graničnog spora između Perua i Kolumbije, uspostavilo u ime Vlade Kolumbije međunarodnu administraciju nad teritorijom Leticije. Time se osigurao politički *status quo*, ali konačno rešenje za status Leticije nije postignuto. S jedne strane pružanje vojne i civilne podrške međunarodnoj misiji za Kolumbiju značilo je garanciju suvereniteta na privremeno zauzetoj teritoriji, dok je s druge strane, Peru bio osiguran da teritorija Leticije neće biti vraćena pod vlast Kolumbije sve do razrešenja graničnog spora. Međunarodna administracija na teritoriji nije posedovala ovlašćenja za prenos funkcionalnih nadležnosti na jednu ili drugu stranu, te je spor rešen zaključenjem Protokola o saradnji i prijateljstvu 24. maja 1934. godine. Izneti slučaj predstavlja potvrdu ideje o posredničkoj ulozi međunarodnih organizacija u mirnom rešavanju sporova razrađene mnogo godina kasnije pod okriljem Ujedinjenih nacija.¹⁰

Pored navedenih slučajeva međunarodne uprave, veoma specifičan slučaj predstavlja i međunarodna uprava nad politički osetljivim područjem Memela. Članom 99. Versajskog mirovnog ugovora, Nemačka se odrekla svih prava koja je polagala na ovoj teritoriji. Istim članom odlučeno je da o sudbini oblasti konačnu odluku donesu savezničke sile. Tokom 1924. godine, potpisana je konvencije kojom se Memel vratio Litvaniji.¹¹ Statutom pridodatim uz konvenciju priznato je pravo suvereniteta Litvanije na Memelu uz obezbeđenje samouprave u oblasti zakonodavne, upravne, pravosudne i finansijske vlasti na teritoriji. Guverner oblasti zastupao je interese središnje i lokalne vlasti. Litvanija je imala pravo predstavljanja Memela u međunarodnim odnosima. Povodom spora oko odnosa između guvernera i izvršnog organa Memela (direktorijuma), Stalni sud međunarodne pravde usvojio je mišljenje da Litvanija ima pravo kontrole nad izvršnom vlašću u skladu sa načelom integriteta i nedeljivosti državne teritorije. Autonomija Memela garantovana odredbama Statuta otuda nije onemogućavala Litvaniju da imenovanjem guvernera spreči donošenje akata za koje je smatrala da izlaze iz okvira Statuta. U osnovi, odluka Stalnog sud međunarodne pravde iz 1932. godine, predstavljala je prepreku mogućoj secesiji Memela.¹²

10 L. H. Woolsey, "The Leticia Dispute between Columbia and Peru", *American Journal of International Law*, 1935, vol. 29, pp. 94-99.

11 "Convention concerning the Territory of Memel", 8 May 1924, *League of Nations Treaty Series*, vol. 29, pp. 87, 95-97.

12 J. Blociszewski, "L'affaire de Memel la decision de la Conférence de Abassadeurs du 16 février 1923", *Revue Général de Droit International Public*, 1923, vol. 30, p. 143;

Uprava nad kolonijalnim područjima

Okončanjem Prvog svetskog rata zadat je ozbiljan udarac kolonijalizmu. Kako su još za vreme rata saveznici zauzeli sve nemačke kolonije i veliki deo oblasti koje su pripadale Otomanskom carstvu, bilo je logično da će na kraju rata doći do nove geopolitičke podele sveta. Na kraju rata sve kolonije su se našle pod okupacijom savezničkih trupa. Sa zaključenjem mira valjalo je preduzeti mere radi regulisanja njihovog pravnog položaja. Uređenje i podela na stari način više nije bila moguća, pa je trebalo naći odgovarajuću pravnu formu koja bi zadovoljila interese država pobednica i interese lokalnog stanovništva.¹³ Kako ugovorima o miru nije bilo regulisana sudbina kolonijalnih područja pobeđenih država, kroz odredbu člana 22. Pakta Društva naroda, formulisana je nova političko-pravna koncepcija o sistemu kolonijalnih mandata, koja je podrazumevala kontrolu teritorijalne uprave država mandatorke od Društva naroda.¹⁴ Mandatni sistem predstavljao je novinu u međunarodnom pravu. Pre njega, kolonije su bile pod neograničenom vlašću država kojima su pripadale. Međutim, od tada kolonije se stavljaju pod neposrednu upravu država pod kontrolom jedne „više institucije” u kojoj većinu sačinjavaju srednje i male države. Uspostavljeni pravni odnos podsećao je na tutorstvo u privatnom pravu, ali se u stvari radilo o tutorstvu prosvetljenih država nad zemljama sa nedovoljno razvijenom samoupravom. Nadležnosti koje bi inače pripale teritorijama, pripale su državama mandatorkama i Društvu naroda, što je dovelo do administrativnog ograničenja teritorijalne vlasti. Samo u retkim slučajevima nadležnosti su bile podeljene između pomenutih međunarodnih subjekata i oblasti pod mandatom. Sistem mandata uvažavao je stepen razvitka stanovništva, geografski položaj, ekonomske i druge uslove i okolnosti od značaja za vršenje mandatne uprave. Na bazi navedenih kriterijuma ustanovljene su tri grupe teritorija pod mandatom. U prvu grupu mandata (A), ušle su Mesopotamija (Irak), Palestina sa Transjordanijom pod

Madeleine Heliard, *Le statut international du Territoire de Memel*, Grande Imprimerie, Troyes, these, 1932; “Interpretation of the Statute of the Memel Territory”, *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, n° 49, 1932, p. 313. Michel Römer’s, “Le système juridique des garanties de la souveraineté de la Lithuanie sur le territoire de Memel”, *Revue Général de Droit International Public*, 1936, vol 43, p. 257, etc.

13 Daniel F. Van Rees, *Les mandats internationaux*, Rousseau & Cie., Paris, 1927, pp. 145. Južnoafrički general Smets bio je prvi koji je javno izneo zamisao da se posredstvom Društva naroda poveri uprava nad kolonijalnim oblastima pojedinim državama visokog stepena kulture.

14 Đura Popović, *Liga Naroda*, Srpska književna zadruga, Beograd, 1930, str. 198.

mandatom Velike Britanije i Sirija i Liban pod mandatom Francuske. Smatralo se da zemlje iz prve grupe mandata uživaju izvesnu autonomiju i nezavisnost. U drugu grupu (B), ušla su područja bez nezavisne političke organizacije, kao što su Togo i Kamerun koji su bili podeljeni između Velike Britanije i Francuske. Potom, u drugu grupu mandatnih područja ušla je i nemačka Istočna Afrika (Tanganjika), koja se našla pod upravom Velike Britanije, da bi kasnije bila podeljena na Ruandu i Urundi pod mandatom Belgije. Administraciju nad mandatnim područjima druge grupe mandata vršila je država mandatorka. Teritorije pod mandatom imale su izvesne garancije lokalne samouprave. Treću grupu mandata (C), činile su oblasti za koje se smatralo da čine deo mandatarove teritorije. U treću grupu mandata (C) ušle su Jugozapadna Afrika pod Južno-Afričkom unijom, ostrvo Samoa pod Novim Zelandom, Nauru pod Velikom Britanijom, Australijom i Novim Zelandom, dok je Nova Gvineja pripala Australiji. Ostrva južno od ekvatora našla su se pod upravom Australije, dok su ostrva severno od ekvatora potpala pod upravu Japana (Karolinska, Maršalska i Marijanska ostrva). U praksi se smatralo da mandatorke nad područjima treće grupe mandata imaju prikrivenu kolonijalnu vlast.

Pakt Društva naroda nije rešio pitanje kome pripada suverenost na teritoriji pod mandatom. U tom smislu u doktrini su se javila suprotstavljena gledišta.¹⁵ Za mandate prve grupe evidentno je bilo da predstavljaju ograničene međunarodnopravne ličnosti čiji je položaj ličio na položaj polusamostalnih i zavisnih protektorata. Suštinska razlika između mandata i protektorata proizilazila je iz cilja mandata koji je podrazumevao postizanje potpune nezavisnosti teritorije pod mandatom.¹⁶ Pošto je mandatar imao pravo starateljstva na izvesnim zajednicama, narodima, uređeničkim stanovništvom, mandatar nije sticao pravo suverenosti, već samo pravo da vrši administraciju odnosno, određene državne funkcije koje su se merile stepenom zaostalosti stanovništva. Mandat je predstavljao više izvor dužnosti negoli prava.¹⁷

15 Mileta Novaković, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Jugoslovensko udruženje za međunarodno pravo, Beograd, 1936, str. 256-258. Autor ističe više gledišta pisaca kao što je shvatanje da se radi o službenostima (H. Rolen), zatim da je reč o *res nulliusu* – zemljištu bez gospodara, ili da suverenost pripada stanovništvu, Društvu naroda ili pak savezničkim silama. Kod mandata grupe (A) profesor Novaković navodi da je sama oblast suverena, dok kod mandata druge i treće grupe – Društvo naroda. Poslednje stanovište je najbliže istini iako je relativno prihvatljivo, ako se ima u vidu da je suverenost podeljena između organizacije i mandataru, ali i oblasti pod mandatom, gde je vrhovnu nadležnost imala organizacija Društva naroda.

16 Juraj Andrassy, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 103.

17 Luj Le Fir, *Međunarodno javno pravo*, Geca Kon, Beograd, 1934, str. 124.

Mandatorcima su delegirane nadležnosti od Društva naroda, a teritorija koja je bila predmet mandata, nije zavisila isključivo od mandatorke kao što je to bio slučaj sa kolonijama. Čak i u slučaju mandata druge i treće grupe gde su države mandatorke imale šira administrativna ovlašćenja da upravljaju teritorijama, ograničenja su postojala, jer pripadnici teritorije pod mandatom nisu bili podanici mandataru. Nastupanjem novih političkih okolnosti nakon Drugog svetskog rata, došlo je do promene njihovog pravnog položaja i organizacije. Teritorije pod mandatom druge i treće grupe prerasle su u tzv. starateljske teritorije.

MEĐUNARODNA UPRAVA POSLE DRUGOG SVETSKOG RATA

Uprava nad starateljskim teritorijama

Nastupanjem novih političkih prilika nakon Drugog svetskog rata, došlo je do promene pravnog položaja i organizacije mandatnih područja. U skladu sa proklamovanim pravom naroda na samoopredeljenje, Ujedinjene nacije su pristupile rešavanju kolonijalnog problema idući po dvostrukom koloseku. Povelja je tako, rešavanje problema kolonijalizma razvrstala u dva posebna dela. U spektru različitih ciljeva univerzalne organizacije, Glava XII Povelje uredila je način upravljanja starateljskim teritorijama, dok je Glava XI regulisala pitanja upravljanja nesamoupravnim teritorijama. Nesamoupravna područja su obuhvatila kolonije, a starateljski sistem je uključio teritorije pod mandatom, teritorije koje su oduzete od neprijateljskih sila iz Drugog svetskog rata i teritorije dobrovoljno podvrgnute starateljstvu od država odgovornih za njihovu upravu (član 77). Osnovni cilj starateljstva (*system of trusteeship*), formulisani je u članu 76. Povelje Ujedinjenih nacija i obuhvata učvršćivanje međunarodnog mira i bezbednosti, pomaganje političkog, privrednog, društvenog i vaspitnog napretka stanovništva teritorija i njihov postupni razvitak u pravcu samoupravljanja i nezavisnosti. U tu svrhu, sistem vodi računa o posebnim prilikama svake teritorije i njenog naroda, o slobodno izraženim željama tih naroda kao i odredbama svakog sporazuma o starateljstvu, uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru, kao i razvijanje osećanja uzajamne zavisti naroda, osiguranje jednakosti u društvenim, privrednim i trgovinskim pitanjima prema svim članovima Ujedinjenih nacija i njihovim državljanima, a isto tako i jednakosti postupanja prema državljanima pri izricanju pravde, bez štete po ostvarenje napred izloženih zadataka i u granicama odredbe iz člana 80. Povelje koji garantuje poštovanje stečenih prava država i naroda. Odredbe Povelje o pretvaranju

područja pod mandatom u starateljska područja provedena je za sve mandate druge i treće grupe, osim za Jugozapadnu Afriku.¹⁸ Starateljstvo je uspostavljeno nad jedanaest područja i to, nad Togoom i Kamerunom koji su bili odeljeni na francuski i britanski deo, nad Tanganjikom koja je pripala Velikoj Britaniji, nad Somalijom koja je pripala Italiji, nad Zapadnom Samoom koja je pripala Novom Zelandu, nad Ruandom i Urundijem za koje je odgovornost preuzela Belgija, nad Novom Gvinejom i Nauruom kojima je administrirala Australija i nad strateškim ostrvima u Pacifiku koje su preuzele Sjedinjene Američke Države.¹⁹

U Povelji Ujedinjenih nacija izvršena je podela teritorija prema značaju koji imaju za svetski mir i bezbednost, a s obzirom na njihov geografski položaj i političku ulogu. Tako su odeljene strategijske teritorije pod nadležnošću Saveta bezbednosti od nestrategijskih koje su pod ingerencijama Generalne skupštine. Sopstvenim odlukama oba pomenuta organa Ujedinjenih nacija regulisali su uslove za upravljanje starateljskim teritorijama. U organizacionom smislu za ostvarivanje starateljskih funkcija Povelja Ujedinjenih nacija propisala je posebnu odgovornost Starateljskog saveta, kao specijalnog organa nadležnog za sva starateljska područja izuzev strategijskih. Starateljski savet prema odredbama Povelje imao je mogućnost da razmatra izveštaje koje podnosi administracija starateljskog područja, da prima peticije i ispituje ih savetujući se sa administracijom. Potom, Starateljski savet imao je još i dužnosti da vrši povremene obilaske teritorija, da sastavlja upitnike o političkom, ekonomskom i prosvetnom napretku stanovništva teritorije pod starateljstvom, kao i da obavlja druge funkcije u skladu sa odredbama ugovora o starateljstvu. Ugovori o starateljstvu zaključivani su između države starateljice i Ujedinjenih nacija. Ugovori su zaključivani na pet ili deset godina, a posle isteka roka Generalna skupština uzimala je u razmatranje novonastalu situaciju (stepen razvoja naroda

18 Liga naroda je 1920. godine, dala mandat nad Jugozapadnom Afrikom Velikoj Britaniji, u čije ga je ime vršila Južnoafrička Unija sve do 1946. godine, kada je odbila stavljanje ovog područja pod starateljstvo Ujedinjenih nacija. Ujedinjene nacije su, 1966. godine, okončale mandat nad ovim područjem, ali Južnoafrička Republika je i dalje održavala ilegalno stanje sprovodeći rasnu diskriminaciju. U savetodavnom mišljenju Međunarodnog suda pravde od 21. juna 1971. godine, konstatovano je da prisustvo Južne Afrike u Namibiji predstavlja nezakonit čin i da je potrebno da Južna Afrika odmah napusti to područje. Nakon toga Ujedinjene nacije su ulagale velike napore da dovedu do mirnog rešenja spora. Nezavisnost Namibije usledila je tek 1990. godine, nakon ostvarenja mirovne operacije UN.

19 Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998, str. 114.

i njegovu sposobnost za samoupravu, mogućnost podizanja većeg stepena samostalnosti i proglašavanja nezavisnosti).

Po pravnoj prirodi, ugovori o starateljstvu predstavljali su ugovore u korist trećih, gde se kao korisnik prava pojavljivala teritorija pod starateljstvom. Zbog činjenice da se uprava poveravala jednoj ili više država, uz mogućnost da i same Ujedinjene nacije preuzmu ulogu starateljice praktično je dolazilo do administrativnog ograničenja teritorijalne vlasti i svojevrsne podele svojstava suverenosti između međunarodne organizacije, države starateljke i teritorije pod starateljstvom. Starateljske funkcije bile su ustanovljene u interesu starateljskih teritorija. Starateljski sistem odbacio je podelu teritorija na kategorije kakve su postojale u sistemu kolonijalnih mandata Društva naroda. Uspostavljanje novog sistema međunarodne uprave nije pretpostavljao uključivanje teritorija pod starateljstvom u sastav države starateljice, niti su stanovnici teritorija dobijali državljanstvo države starateljice. Funkcije koje starateljica uspostavljala predstavljale su integralni deo njene administrativne vlasti koju je vršila u ime svetske organizacije i pod njenom kontrolom, a koje nisu podrazumevale uspostavljanje suverenosti države starateljice nad odnosnim područjem, već pre, ograničenja suverenih prava područja pod starateljstvom.²⁰ Kao ograničeni subjekti međunarodnog prava odnosno, kao subjekti u začecu (*in statu nascendi*), starateljska područja (*trust, tutelage*), funkcionalno su bila ograničena u materijalnom i formalnom smislu. U materijalnom smislu ograničenja su proizilazila iz same svrhe starateljstva, dok u formalnom smislu ograničenost je bila posledica kontrole koju su Ujedinjene nacije uspostavljale nad izvršavanjem starateljske funkcije čiji je osnovni cilj bio postizanje nezavisnosti. Veći stepen kontrole nego u mandatnom sistemu doprineo je postepenoj emancipaciji teritorija pod starateljstvom.

U skladu sa novoproklamovanim načelom suverene jednakosti nakon Drugog svetskog rata, mandat nad Sirijom, Libanom i Transjordanijom okončan je 1946. godine. Davanje veće ili manje samouprave teritorijama dovelo je do okončanja sistema starateljstva. Sistem starateljstva se sukcesivno smanjivao proglašavanjem nezavisnosti Togo 1958. godine, Somalije i Kameruna 1960. godine, Tanganjike 1961. godine, Ruande, Burundija i Samoe 1962. godine i Naurua 1968. godine. Na starateljskom području Nove Gvineje (Zapadnog Irijana) i Papue 1975. godine, nastala nova država. Od Marijanskih, Karolinskih

20 U praksi su zabeležena i suprotna rešenja. Tako je Nova Gvineja na osnovu ugovora o starateljstvu definisana kao integralni deo Australije. Videti: Lassa Oppenheim, *International Law*, vol. I, op.cit., p. 215.

i Maršalskih ostrva formirane se četiri teritorijalno-političke jedinice: Zajednica Severnih Marijanskih ostrva koje su se u vidu „slobodne asocijacije” pridružile Sjedinjenim Američkim Državama, Federativna država Mikronezija, Republika Maršalskih ostrva i Republika Palau sve „pridružene” Sjedinjenim Državama Problem starateljstva na ostrvima u Pacifiku nije okončan, budući da su starateljska područja istovremeno bila i strategijske oblasti u smislu člana 83. Povelje Ujedinjenih nacija. Prestanak starateljstva nad Severnim Marijanskim ostrvima, Federativnom državom Mikronezijom, Republikom Maršalskih ostrva pravno je potvrđeno rezolucijom Saveta bezbednosti broj 683 iz 1990. godine, dok je rezolucijom broj 956 iz 1994. godine, okončan starateljski status nad Republikom Palau.

Uprava nad nesamoupravnim teritorijama

Na konferenciji u San Francisku 1945. godine, ispoljena je vidna zabrinutost država članica Ujedinjenih nacija za sudbinu područja čiji narodi još nisu postigli punu meru samouprave, a koja su u periodu pre otpočinjanja Drugog svetskog rata bila pod vlašću i jurisdikcijom velikih sila. Donošenjem Povelje Ujedinjenih nacija, u međunarodnim odnosima sazrelo je uverenje da neemancipovani narodi moraju steći pravo da samostalno odlučuju o sopstvenoj političkoj sudbini. Glavom XI Povelje proklamovna je Deklaracija o nesamoupravnim teritorijama (*les territoires non autonomes*), kojom je jasno dato do znanja da ne postoji mogućnost anektiranja bivših zavisnih područja u budućnosti. Polazeći da su interesi stanovništva zavisnih teritorija od prvenstvene važnosti, a prihvatajući kao svetu dužnost i obavezu unapređenje sistema međunarodnog mira i bezbednosti ustanovljenog Poveljom, države članice su se složile da se njihova politika prema nesamoupravnim teritorijama mora zasnivati u skladu sa opštim principom dobrosusedskih odnosa uz davanje pažnje interesima i blagostanju ostalog sveta u socijalnoj, ekonomskoj i trgovinskoj oblasti (čl. 74). Članice Ujedinjenih nacija prihvatile su *inter alia*, i obaveze da: unapređuju politički, privredni, društveni i prosvetni napredak naroda nesamoupravnih teritorija; da osiguraju pravično postupanje prema njima; da ih osposobljavaju za samoupravu; da vode dužnog računa o političkim težnjama naroda kao i da im pružaju pomoć u postepenom razvijanju njihovih političkih ustanova, u skladu sa posebnim prilikama svake teritorije i naroda, prema stepenu njihovog razvitka; da učvršćuju međunarodni mir i bezbednost; da unapređuju primenu konstruktivnih mera razvoja, da podstiču istraživanja i da saraduju jedni s drugima i da podstiču saradnju sa specijalizovanim međunarodnim telima u svrhu uspešnog ostvarivanja društvenih, privrednih i naučnih ciljeva. Na kraju,

članice su se obavezale i da Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija redovno dostavljaju izveštaje, kao i statističke i druge podatke tehničke prirode koji se tiču privrednih, društvenih i prosvetnih prilika na teritorijama za koje su odgovorni, izuzev teritorija pod starateljstvom (čl. 73). Obaveza izveštavanja propisana Poveljom, predstavljala je deo mehanizma kojim je Generalna skupština kontrolisala ostvarivanje procesa dekolonizacije.

Od 74 područja na kojima je trebalo sprovesti sistem kontrole iz glave XI Povelje Ujedinjenih nacija, broj nesamoupravnih teritorija je drastično opao nakon usvajanja rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija broj 1514 (XV) od 14. decembra 1960. godine. Rezolucijom je prihvaćena Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima (tzv. kolonijalna deklaracija). Pravno oslonjena na Povelju Ujedinjenih nacija i Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima od 10. decembra 1948. godine, Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima garantovala je pravo naroda nesamoupravnih teritorija na samoopredeljenje. Budući da je status nesamoupravnih teritorija bio različit i da se kretao od većeg stepena samostalnosti i samouprave, pa sve do polusamostalnih i zavisnih teritorija, sistem uprave se sprovodio sa različitim intenzitetom i u različitim modalitetima. Upravu nad teritorijama uglavnom su obavljale države geografski odvojene od ostatka teritorije (sa izuzetkom Omana koji je bio spojen sa ostalim delom državnog područja Sultanata Muskat i Oman). Pomenuta činjenica nije zanemarljiva, budući da su odeljene teritorije imale dosta različitosti koje su često bile uzrok političke ekonomske i pravne nejednakosti. S jedne strane Ujedinjene nacije su morale raditi da nesamoupravne teritorije i narodi zaista postignu samostalnost i da postanu ravnopravni članovi međunarodne zajednice, a sa druge strane, zbog ekonomske, političke, pa i kulturne vezanosti za bivšu metropolu jačala je opasnost od novih formi kolonijalizma i zavisnosti.²¹ To se naročito očitovalo kod na primeru Španije, Portugala, Južne Afrike, kao i nekih drugih država administratorki koje su nakon integracije bivših kolonijalnih područja u sopstveni unutrašnji poredak uporno odbijale obavezu izveštavanja iz člana 73. Povelje (primera radi, Francuska je proglasila Martinik, Gvadelupe, Gvajanu i Reunion svojim prekomorskim departmanima, dok je Danska proglasila Grenland svojim područjem).²² Iako je još 1946. godine, formiran Odbor Generalne skupštine za ispitivanje izveštaja sa nesamoupravnih područja, zbog postojećeg otpora nije bilo moguće postići napredak u rešavanju problema

21 A. Božović, *Kolonijalizam i neokolonijalizam*, Beograd, 1964.

22 Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, op. cit., str. 123.

u vezi sa sprovođenjem sistema uprave na nesamoupravnim područjima, zbog čega je, 1961. godine, formiran specijalni Komitet za dekolonizaciju, prvobitno sačinjen od 17, a potom i od 24 člana.²³ Rad „Komiteta dvadesetčetvorice” ubrzao je ispunjavanje ciljeva zacrtanih u „kolonijalnoj deklaraciji”. Na osnovu slobodno izražene volje oličene u pravu na samoopredeljenje, nesamoupravne teritorije postepeno su dobile samoupravu slobodnom asocijacijom i integracijom sa već nezavisnim državama ili sticanjem potpune nezavisnosti različitim vidovima političke borbe, od nasilnih oružanih pobuna i revolucija, do dobrovoljnog izjašnjavanja naroda putem plebiscita.²⁴

Kvalitativno nov sistem međunarodne kontrole teritorijalnih nadležnosti, težio je prevazilaženju nejednakosti i uspostavljanju suverenosti naroda na područjima koja su se našla pod stranom administracijom. Sistem uprave nad nesamoupravnim područjima uspostavio je specifična administrativna ograničenja teritorijalne vlasti. Međunarodna briga za ostvarivanje opravdanih interesa naroda nesamoupravnih područja bila je glavni pokretač za uspostavljanje prelaznog stanja koje se ispoljavalo u podeli nadležnosti. Nesamoupravne teritorije vremenom su sticale, određena svojstva državnosti (*in statu nascendi*). Ograničeni pravni kapacitet unutar sistema međunarodnopravne zaštite uzrokovao je postojanje paralelnih nadležnosti – unutrašnje nadležnosti države upraviteljice na teritoriji i međunarodne nadležnosti Ujedinjenih nacija, koja se širila na račun prve u skladu sa ostvarivanjem prava naroda na samoopredeljenje.

Rezolucijom Generalne skupštine broj 2625 (XXV) iz 1970. godine, usvojena je Deklaracija o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u saglasnosti sa Poveljom UN (tzv. deklaracija sedam

23 “General Assembly Resolution 1654 (XVI)”, 27 November 1961.

24 Načini sticanja „potpune samouprave” definisani su kao princip br. VI aneksa rezolucije Generalne skupštine 1541 (XV) iz 1960. godine. Neka nesamoupravna područja poput Alžira vodila su oslobodilačku borbu za nezavisnost, dok su se druga opredelila za plebiscitarno sticanje nezavisnosti. Treće teritorije su pak, izrazile želju da ostanu u nekoj vezi sa dotadašnjim upraviteljicama (u formi „slobodne asocijacije”, kao Niue sa Novim Zelandom ili u formi „slobodno pridružene države”, kao Portoriko sa Sjedinjenim Američkim Državama). Početkom 21.veka, pod kontrolom Odbora dvadesetčetvorice ostalo je 16 područja, od toga desetak je bilo pod upravom Velike Britanije (npr. Bermudi, Anqulla, Britanska devičanska ostrva, Kajmanska ostrva, Gibraltar, Foklandska ostrva, Sveta Jelena, Turks, Pitkeim, Kaikos i dr.), tri pod upravom SAD (Guam, Samoa, Devičanska ostrva), a ostala su bila pod upravom drugih zemalja (Nova Kaledonija pod Francuskom, Tokelau pod Novim Zelandom). Sticanjem nezavisnosti prestalala je i obaveza izveštavanja država upraviteljica propisana Poveljom.

principa). Prema Deklaraciji sedam principa potvrđeno je *inter alia*, da nesamoupravne teritorije imaju status odvojen i različit od teritorije države upraviteljice koji može da traje sve do ostvarenja prava na samoopredeljenje u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija. Suštinski, administrativna vlast države upraviteljice i međunarodna nadležnost Ujedinjenih nacija prema Glavi XI Povelje, nije dovodila u pitanje teritorijalni naslov, odnosno pravo suvereniteta naroda nesamoupravne teritorije.²⁵ Administrativna ograničenja teritorijalne vlasti na nesamoupravnim područjima ogledala se u prelaznim zonama nadležnosti (*zone intermédiaire*), gde su se pomenute dve nadležnosti, unutrašnja i međunarodna, vremenski i prostorno kombinovale i dodirivale (*Kontiguität*).²⁶

Prelazna teritorijalna uprava Ujedinjenih nacija

Međunarodna uprava nad teritorijama međunarodnih organizacija došla je kao posledica novih međunarodnih odnosa i nove uloge Ujedinjenih nacija u rešavanju međunarodnih kriza. Novo internacionalizovano upravljanje direktno se oslanja na ovlašćenja Saveta bezbednosti iz Glava VI i VII Povelje koja između ostalog obuhvataju i razne oblike preventivne diplomatije i aktivnosti usmerene na uspostavljanje, osiguranje, sprovođenje, nametanje i izgradnju mira. Međunarodne uprave nad teritorijama nemaju više mnogo zajedničkog sa ranijim upravama, uzimajući u obzir da međunarodna uprava nad teritorijama danas predstavlja zaštitni mehanizam međunarodne zajednice namenjen osiguranju mira i bezbednosti. Konsolidacija pravnog političkog statusa teritorije u tom smislu, manifestuje se kroz vremenski i funkcionalnu ograničenu podelu nadležnosti između zainteresovanih država, ali i između države čija je teritorija i Ujedinjenih nacija.²⁷ Internacionalizacija se time generalno svodi na neku vrstu „mirnog rešavanja sporova”.²⁸

25 “Western Sahara Case”, *International Court of Justice Report*, 1975, pp. 12, 28; “Land and Maritime Boundaries between Cameroon and Nigeria”, *International Court of Justice Report*, 1998, p. 275; “Kasikili/Sedudu Island” (Botswana v. Namibia), *International Court of Justice Report*, 1999, p. 1045.

26 Henry Rolin, “Les principes de droit international public”, *Recueil des Cours Académie de Droit International*, 1950/II, p. 391.

27 Rudger Wolfrum, “Internationalization”, in: *Encyclopedia of Public International Law*, R. Bernhardt (ed.), Vol. II, Amsterdam, 1995, pp. 1395-1398.

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

Od osnivanja Ujedinjenih nacija bilo je dosta slučajeva koji su se odnosili prelaznu teritorijalnu upravu. Povod za prvi značajan slučaj bilo je osnivanje tzv. Slobodne teritorije Trsta. Na osnovu člana 21. Mirovnog ugovora sa Italijom iz 1947. godine, teritorija Trsta sa okolinom, odeljena je od državnih područja Italije i Jugoslavije.²⁹ Tršćansko područje na ovaj način, trebalo je da preraste u posebnu teritorijalnu jedinicu pod upravom i nadzorom Ujedinjenih nacija. U tranzitornom periodu, sve do usvajanja stalnog Statuta grada kao integralnog dela mirovnog ugovora, teritorija Trsta bila je izdvojena na dve zone — zonu „A” pod upravom anglo-američkih vojnih snaga i zonu „B” koju su kontrolisale jugoslovenske snage. Slobodna teritorija Trsta *de facto* je predstavljala tampon zonu sa specifičnim pravnim statusom kojeg je imao da jemči Savet bezbednosti preko guvernera oblasti (aneks VI Mirovnog ugovora sa Italijom). Neposredno imenovani guverner, kao predstavnik Ujedinjenih nacija, trebalo je da obavlja zakonodavne i izvršne funkcije. Savet bezbednosti bio je obavezan da nadzire sprovođenje odredbi Mirovnog ugovora kao i prenos vlasti po usvajanju stalnog Statuta i izbora vlade i skupštine. Po sazivanju ustavotvorne skupštine, skupština je trebalo da usvoji ustav. Prema odredbama mirovnog ugovora, vlada je dobila sasvim ograničenu izvršnu vlast, pošto je guverner oblasti imao određene ingerencije kod izbora pravosudnih i upravnih tela. Stalni Statut ograničavao je ugovorni kapacitet oblasti, tako da Slobodna teritorija Trsta nije posedovala ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih ugovora, niti je mogla postati član Ujedinjenih nacija i određenih regionalnih organizacija. Budući da je prema odredbama Statuta teritorija Trsta bila demilitarizovana i neutralizovana, podrazumevalo se da teritorijalni entitet nema pravo sklapanja vojnih sporazuma. Po svemu sudeći, Slobodna teritorija Trsta otuda je imala da posluži samo kao uspešan primer u rešavanju teritorijalnih sporova. Do uspostavljanja sistema međunarodne uprave na području Trsta nije došlo zbog poznate hladnoratovske krize. *Inter alia*, nije došlo ni do imenovanja guvernera, što je bio uslov za uspostavljanje organa uprave Slobodne teritorije Trsta. Konačno rešenje je bilo odloženo sve do potpisivanja tzv. Memoranduma o saglasnosti iz 1954. godine. Ovim aktom zona „B” i deo zone „A”, trajno su prisjedinjene Jugoslaviji, dok je grad Trst sa užom okolinom, ostao pod suverenitetom Italije.³⁰

29 “Italian Peace Treaty”, *United Nations Treaty Series*, vol. 49, Annex VII.

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

Drugi značajan pokušaj uspostavljanja prelazne uprave Ujedinjenih nacija nad teritorijom zbio se na teritoriji nekadašnjeg britanskog mandatnog područja Palestine. Rezolucijom Generalne skupštine broj 181 (II) od 29. novembra 1947. godine, Ujedinjene nacije planirale su podelu Palestine na arapsku i jevrejsku državu, kao i internacionalizaciju Jerusalima „saglasno njegovom istorijskom značaju i religioznom karakteru”. Ne oduzimajući suverenitet stanovništvu Jerusalima, rezolucija je predvidela i demilitarizaciju i neutralizaciju gradskog područja. Starateljskom savetu Ujedinjenih nacija dodeljeno je ovlašćenje da izvrši pripreme, odobri i sprovede sve navedene odredbe u praksi. Proglašavajući Jerusalim za grad sa statusom *corpus separatum*, Skupština Ujedinjenih nacija predvidela je i poseban mehanizam uprave preko guvernera kojeg je trebalo da imenuje Savet bezbednosti. Nadzor na radom guvernera grada Jerusalima trebalo je da vrši Starateljski savet koji bi prema odredbama rezolucio bio nadležan i za donošenje Statuta grada. Sa druge strane, izvršnu vlast na internacionalizovanom području trebalo je da obavlja Izvršni savet sa izabranim starosedocima grada.³¹ Krajnji rok za okončanje britanskog mandata nad Palestinom poklapao se sa 1. avgustom 1948. godine. Ubrzo pošto je Cionistička liga objavila da prihvata plan o podeli, arapske države su isti plan odbacile. Nakon toga, Savet bezbednosti imenovao je medijatora za Palestinu i komisiju koja je imala zadatak da preuzme administraciju nad Palestinom do 14. maja 1948. godine, nešto pre ostvarenja plana o podeli. Na pomenuti datum međutim, došlo je do proglašenja nezavisnosti Izraela od strane provizornog Državnog saveta. Narednog dana oružane trupe arapskih zemalja izvršile su invaziju na Palestinu, što je dovelo do oružanog sukoba sa Izraelom. Teritorija koja se potom našla pod efektivnom kontrolom Izraela bila je veća od one koja je predviđena planom o podeli. Ostatak palestinske teritorije bio je okupiran od Jordana (Zapadna obala i Istočni Jerusalim) i Egipta (Gaza). Rezolucijama br. 194 (III) od 11. decembra 1948. godine i br. 303 (IV) od 9. decembra 1949. godine, Generalna skupština pozivala je strane na sprovođenje plana o uspostavljanju međunarodne uprave nad Jerusalimom. Zbog zaoštrene političke situacije rezolucije nisu dovele do pozitivnih pomaka. Nakon šestodnevno izraelsko-arapskog rata iz 1967. godine, Izrael je zauzeo Jerusalim i ostale palestinske teritorije koje su bile pod kontrolom arapskih država. Uprava Ujedinjenih nacija nad Jerusalimom otuda nije sprovedena.³² Smatrajući Jerusalim za centar sopstvenog kulturnog i

31 Boris Sinadinovski, „Problem Jerusalima i mogućnost njegovog rešavanja”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1989, broj 3, str. 421-431.

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

religioznog života, jevrejska nacija je negirala prava hrišćanskom i muslimanskom žvlju čime je došlo do trvljenja i do daljih demografskih pomeranja. Predlog statuta Starateljskog saveta Ujedinjenih nacija u vezi internacionalizacije Jerusalima, grada od izuzetne kulturne i religijske važnosti za Jevreje, Muslimane i Hrišćane, iz političkih razloga nije mogao biti ostvaren u praksi.³³ Konačno, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacije rezolucijom broj 478 od 20. avgusta 1980. godine, pozvao je članice Ujedinjenih nacija da ne priznaju Jerusalem za glavni grad Izraela.

U periodu nakon završetka hladnog rata, bilo je više slučajeva prelaznih uprava nad teritorijama. Savet bezbednosti autorizovao je uspostavljanje administracije Ujedinjenih nacija u Kambodži 1992. godine (*United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC*), u Somaliji 1993. godine (*United Nations Operation in Somalia – UNOSOM II*), u Bosni i Hercegovini 1995. godine (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMIBH*), u Istočnoj Slavoniji, Baranji i Zapadnom Sremu 1996. godine (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES*), u srpskoj pokrajini Kosovu i Metohiji 1999. godine (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), u Istočnom Timoru 1999. godine (*United Nations Transitional Administration in East Timor – UNTAET*) i u Iraku 2003. godine (*Coalition Provisional Authority – CPA*).

Na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti br. 745 od 28. februara 1992. godine, koja se ne poziva na Glavu VII Povelje, formirana je prelazna uprava Ujedinjenih nacija u Kambodži. Angažovanje Ujedinjenih nacija u Kambodži može se opisati kao koadministracija, jer pored svetske organizacije u vršenju uprave nad teritorijom učešće je uzeo i Nacionalni savet (*Supreme National Council*), kao vrhovno predstavničko telo naroda Kambodže. Uspostavljanjem UNTAC-a i davanjem ovlašćenja Specijalnom predstavniku generalnog sekretara da upravlja civilnom misijom, Vrhovni nacionalni savet preneo je legislativna ovlašćenja na civilnu misiju u svrhu stvaranja stabilnog političkog okruženja neophodnog za sprovođenje izbora.³⁴ U periodu više od godinu dana,

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

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

UNTAC je pomagao civilnoj upravi u pripremi izbora i zaštiti ljudska prava u Kambodži.

Sličan slučaj zbio se i povodom uspostavljanja UNOSOM II u Somaliji gde je postojao Prelazni nacionalni savet (*Transitional National Council*), koji je preneo zakonodavna i upravna ovlašćenja na civilnu misiju. Na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti br. 814 od 26. marta 1993. godine, UNOSOM II bio je ovlašćen da učestvuje u konstituisanju različitih segmenata somalijske zajednice, od obnavljanja civilne administracije, nacionalnih i regionalnih institucija do promovisanja procesa pomirenja i rehabilitacije. Specijalni predstavnik generalnog sekretara imao je moć da donosi zakone i da učestvuje u formiranju značajnih državnih institucija.³⁵

Značajan slučaj za međunarodnu praksu predstavlja uspostavljanje uprave Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini. Rezolucijom br. 1031 od 15. decembra 1995. godine, Savet bezbednosti preneo je ovlašćenja na visokog predstavnika koji po tom osnovu vrši kontrolu svih vidova vlasti u Bosni i Hercegovini i u krajnjoj instanci vrši monitoring i superviziju sprovođenja odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, uključujući i odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koji ulazi u sastav četvrtog po redu aneksa mirovnog sporazuma.³⁶ Postavljanje visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu bilo je direktnoj vezi sa mirovnim procesom i sprovođenjem međunarodnih obaveza koje su *inter alia*, podrazumevale i utvrđivanje linije razgraničenja između Federacije Bosne i Hercegovina i Republike Srpske na području Brčkog. U odsutvu dogovora, entiteti u Bosni i Hercegovini bili su u obavezi da stvar iznesu na arbitražu. Arbitražni tribunal doneo je konačnu odluku 5. marta 1999. godine. Odlukom je osnovan Distrikt, kao *condominium* dva entiteta u kome teritorijalnu vlast obavljaju zajedničke institucije Bosne i Hercegovine, visokog predstavnika i supervizora za Brčko. Brčko Distrikt zvanično je proglašen 8. marta 2000. godine. Nešto pre toga, Kancelarija visokog predstavnika donela je Statut Distrikta Brčkog u Bosni i Hercegovini. Po Statutu, Distrikt obuhvata celu teritoriju predratne opštine Brčko, drugim rečima Distrikt je teritorijalno izdvojen iz entiteta. Prema konačnoj odluci, unutar-etnička linija ne prestaje da postoji sve dok visoki predstavnik ne potvrdi da je granica izgubila pravni značaj. Implementacija konačne odluke kojom se područje Brčkog internacionalizuje,

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

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

predstavlja jedan od preduslova za okončanje mandata Kancelarije visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini.³⁷

Nešto drugačija prelazna uprava uspostavljena je nad područjem Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema 1996. godine. Prelaznoj upravi Ujedinjenih nacija prethodilo je zaključenje Osnovnog sporazuma između Hrvatske i Republike Srpske Krajine 1995. godine kojim je od Saveta bezbednosti zatraženo da formira prelaznu teritorijalnu upravu. Pozivom na Glavu VII Povelje, Savet bezbednosti doneo je rezoluciju br. 1037. od 15. januara 1996. godine, kojom je uspostavio mirovnu misiju sa zadatkom da provede mirnu reintegraciju područja Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srema u sastav Hrvatske. Mandat UNTAES-a pokrivaio je celokupnu vlast nad teritorijom. Na osnovu posebnog sporazuma zaključenog sa zainteresovanim stranama, generalni sekretar je imenovao administratora koji je na osnovu rezolucije br. 1037 dobio ovlašćenje da upravlja civilnim i vojnim komponentama UNTAES-a u prelaznom periodu od dve godine. Nakon isteka dve godine od uspostavljanja prelazne uprave, mandat misije bio je okončan preuzimanjem vlasti na području od strane Hrvatske.³⁸

Sledstveno već uhodanoj posthladnoratovskoj praksi, a koristeći se ovlašćenjima iz Glave VII Povelje, Savet bezbednosti usvojio je rezoluciju br. 1244, 10. juna 1999. godine, kojom je okončana oružana intervencija NATO saveza protiv SR Jugoslavije. Da bi se rešila teška humanitarna situacija na Kosovu i Metohiji, Savet bezbednosti je, pozivajući se na osnovna načela i ciljeve Povelje, na ranije usvojene principe od strane ministara inostranih poslova Grupe G-8 od 6. maja 1999. godine u Sankt Peterburgu, na Sporazum o političkim principima od 3. juna 1999. godine, između Savezne Republike Jugoslavije, Republike Srbije i predstavnika Evropske unije i Rusije (takozvani dokument „Ahtisari-Černomirdin”), kao i na Kumanovski vojno-tehnički sporazum od 10. juna 1999. godine, legalizovao već planirano međunarodno civilno i vojno prisustvo na Kosovu i Metohiji. Rešavanje kosmetske krize time je praktično vraćeno na politički kolosek, u okvir zajedničkih načela koja su imala da dovedu do rešavanja problema unutar sistema Ujedinjenih nacija.³⁹

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

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

39 “UN Security Council Resolution 1244 on Kosovo”, 10 June 1999, *United Nations Documents* S/RES/1244. Internet: <http://www.unint/usa/sres1244.htm> 17/10/2005;

Ovlašćujući generalnog sekretara da uz pomoć međunarodnih organizacija uspostavi međunarodno civilno prisustvo u južnoj srpskoj pokrajini, Savet bezbednosti ostao je dosledan da civilnoj misiji Ujedinjenih nacija prenese sva ekskluzivna ovlašćenja neophodna za formiranje prelane teritorijalne uprave (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*). Kroz vršenje administrativnih funkcija na teritoriji Kosova i Metohije, međunarodna civilna misija *de facto* je preuzela nadležnosti u uspostavljanju i nadgledanju razvoja privremenih institucija samouprave, kroz koje narod Kosova treba da „uživa suštinsku autonomiju u okviru Savezne Republike Jugoslavije”.⁴⁰ Smatrajući da će odgovornost civilnog prisustva uključivati izgradnju i rekonstrukciju pravnog i ekonomskog sistema, zaštitu ljudskih prava i sloboda, pružanje humanitarne i druge pomoći svim unesrećenim, izbeglim i raseljenim licima, Savet bezbednosti odlučio je da postizanje konačnog političkog rešenja zavisi od izgradnje i učvršćenja mira i bezbednosti na kriznom području.⁴¹ Procenjujući stanje nastalo u sporu srpske i albanske strane, Savet bezbednosti usvojio je odluku da se pod okriljem Ujedinjenih nacija dodatno angažuju vojne snage država članica (KFOR) i NATO saveza sa kojima bi se na odgovarajući način pružila logistička podrška

“Agreement on Political Principles between the FRY and EU and Russian envoys, Martii Ahtisaari and Victor Tchernomyrdine”, 3 June 1999, *United Nations Documents S/1999/649*; “Military Tehnical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of FRY and Republic of Serbia”, Kumanovo, FYROM, 9 June 1999, *International Legal Materials*, 1999, n° 38, p. 14.

- 40 Iako se rezolucijom br. 1244 izričito potvrđuje suverenitet na celokupnoj teritoriji države, njegovog ostvarivanja u praksi nema zbog činjenice uspostavljanja *sui generis* sistema međunarodne uprave koji je doveo do horizontalnog i vertikalnog prenošenja efektivne kontrole na delu državne teritorije. Videti: Bernhard Knoll, “UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in 'Internationalised' Territories”, *Austrian Review of International Law and European Law*, 2002, vol. 7, pp. 3–52.
- 41 Odbrom iz tačke 17. Rezolucije br. 1244, podržava se rad Evropske unije i ostalih međunarodnih organizacija na razvijanju sveobuhvatnog pristupa stabilizaciji regiona pogođenog kosovskom krizom, uključujući sprovođenje Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope od 10. juna 1999. godine, uz široko međunarodno učešće radi daljeg unapređivanja demokratije, ekonomskog prosperiteta, stabilnosti i regionalne saradnje (koja u ovom slučaju ima značenje ubrzanja procesa integracije u evroatlantske strukture). Videti: Ljubivoje Aćimović, *Svet i jugoslovenska kriza*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 363–365; “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo”, *United Nations Document S/1999/779*, 12 July 1999, para. 10.

međunarodnoj civilnoj misiji.⁴² Funkcija upravljanja na Kosovu i Metohiji sa Ujedinjenih nacija otuda je bila prenetna na različite međunarodne aktere.

Civilna misija Ujedinjenih nacija počivala je najpre na četiri „stuba” međunarodnih organizacija ovlašćenih za izvršavanje zadataka privremene civilne misije (*UNMIK*). Prvi stub (Pilar I) činile su Ujedinjene nacije sa nadležnostima u sferi građanske i krivično-pravne zaštite. U okviru ekskluzivnih kompetencija svetske organizacije, organizovana je služba UNMIK policije (*CivPol*) i Odeljenje za pravosuđe (*Department of Judicial Affairs*), koje su tokom 2001. godine preuzele ovlašćenja posebnog „stuba” za pružanje humanitarne pomoći (*Office of the United Nations of the High Commissioner for Refugees*).⁴³ Služba za nestala lica i sudsku medicinu (*The Office on Missing Persons and Forensics*) predstavlja usko specijalizovanu službu koja pokriva određene nadležnosti iz oblasti policijske i sudske zaštite. Drugi stub (Pilar II) pokrivala su Ujedinjene nacije sa funkcionalnim nadležnostima u oblasti civilne administracije. Treći stub (Pilar III) predstavljala je Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (*Organisation of Security and Cooperation in Europe — OSCE*), koja je dobila ovlašćenja u organizovanju izbora i izgradnji demokratskih institucija. Na kraju, četvrti stub (Pilar IV) obrazovala je Evropska unija (*European Union — EU*) sa nadležnostima u oblasti ekonomske i materijalne izgradnje i obnove, socijalne rekonstrukcije i razvoja.

Ispunjavanje postavljenih ciljeva iz rezolucije Saveta bezbednosti br. 1244 međunarodna misija na Kosovu i Metohiji funkcionalno je ostvarivala kroz efektivan sistem zapovedanja. Na čelu prelazne međunarodne uprave i svih

42 Prisustvo vojne misije NATO ima dalekosežni pravno-politički značaj za uspostavljanje mira na Kosovu i Metohiji pod okriljem Ujedinjenih nacija. U tekstu rezolucije br. 1244, NATO se apostrofira kao „supstancijalni učesnik međunarodnog bezbednosnog prisustva”, s obavezom sprečavanja sukoba i obnavljanja neprijateljstava, ali i sa dužnostima obezbeđenja sukcesivnog povlačenja jugoslovenskih snaga bezbednosti sa Kosmeta i sprečavanja njihovog eventualnog povratka na ovaj prostor; razoružavanja i demilitarizacije Oslobođilačke vojske Kosova (OVK); uspostavljanja bezbednog okruženja neophodnog za siguran povratak izbeglica i raseljenih lica, kao i za normalno funkcionisanje civilnog prisustva, privremene uprave i humanitarne pomoći. Vojnoj alijansi NATO-a i KFOR-a nalažu se *inter alia* i dužnosti u vezi sa preuzimanjem javne bezbednosti, nadgledanjem uklanjanja mina sa terena, organizovanjem granične kontrole i nadzora i obezbeđenjem lične slobode kretanja, kao i osiguranjem nesmetanog delovanja drugih značajnih međunarodnih organizacija na terenu. Čitava vojna misija „pod okriljem NATO-a” postavljena je tako da može ući u okvir pravila sadržanih u Glavama VII i VIII Povelje.

43 „Ljudska prava u Jugoslaviji 2001”, *Beogradski centar za ljudska prava*, Beograd, 2002, str. 376.

navedenih „stubova” nalazio se specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, kao najviši organ međunarodne zajednice na ovom području. Principijelno uzevši, specijalni predstavnik generalnog sekretara ujedno je i ličnost koja personifikuje svetsku organizaciju i raspolaže punim obimom ovlašćenja neophodnih za kontrolu rada prelazne međunarodne uprave.⁴⁴ Prema odredbi iz tačke 6. rezolucije br. 1244, specijalnog predstavnika imenuje generalni sekretar Ujedinjenih nacija nakon konsultacija sa Savetom bezbednosti. Specijalni predstavnik funkcioniše na način i u skladu sa ovlašćenjima koja su mu poverena od strane Saveta bezbednosti, a posredstvom generalnog sekretara. Na osnovu delegiranih ovlašćenja koja su mu data rezolucijom br. 1244, specijalni predstavnik generalnog sekretara je, već u prvom zakonodavnom aktu civilne misije, u Uredbi br. 1999/1 o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu preuzeo sve upravne i zakonodavne ingerencije, uključujući i pravo da imenuje i razrešava sudije i civilne službenike i da sprovodi sve funkcije u sferi zakonodavne i izvršne vlasti poverene UNMIK-u, s pravom upravljanja pokretnom i nepokretnom imovinom, novčanim sredstvima, bankovnim računima i ostalom imovinom Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srbije, kao i imovinom koja je u trenutku uspostavljanja međunarodne uprave na Kosmetu, još uvek bila u društvenom vlasništvu.⁴⁵ Pošto pomenuto rešenje nije bilo demokratski izbalansirano, jer je počivalo na jedinstvu, a ne na podeli vlasti, specijalni predstavnik je, promulgacijom Uredbe br. 1999/1 o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu, formalizovao prenos normativnih i izvršnih ovlašćenja na UNMIK.⁴⁶ Međutim, nadležnost za sprovođenje uredbi ostala je i dalje u domenu specijalnog predstavnika koji ih, po pravilu, objavljuje zajedno sa dopunskim administrativnim uputstvima i nadgleda njihovo izvršenje. S obzirom na tok rehabilitacije kriznog područja, administriranje specijalnog predstavnika generalnog sekretara doprinelo je postepenoj političkoj stabilizaciji,

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

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

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

ali i sukcesiji vlasti na „Zajedničku privremenu administrativnu strukturu” (*Joint Interim Administration Structure — JIAS*) na koju je izvršen prenos vlasti sa *de facto* organa poput „privremene Vlade Kosova” ili „Predsedništva Republike Kosovo”. Poslednji prenos izvršen je Uredbom UNMIK-a br. 2000/1, od 14. januara 2000. godine. Navedenim aktom, sve ranije zakonodavne, izvršne i sudske strukture na Kosovu i Metohiji prestale su sa delovanjem zaključno sa 31. januarom 2000. godine.⁴⁷

Pridržavajući se opštih principa utvrđenih u rezoluciji Saveta bezbednosti br. 1244, koji polaze od poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, demokratskih principa i pomirenja, međunarodna administracija je 20. maja 2001. godine, usvojila Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu i Metohiji. Ustavnim okvirom definisan je status Kosmeta kao nedeljive teritorijalne celine i, „entiteta pod privremenom međunarodnom upravom, koji sa svojim stanovništvom ima jedinstvene istorijske, pravne, kulturne i jezičke attribute”.⁴⁸ U skladu sa tim, ostvaren je značajan prenos nadležnosti iz zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na privremene organe samouprave (skupštinu, predsednika, vladu, sudove, ali i druge kosmetske organe). Institucionalni pomoci međutim, nisu doveli do konstruktivnije saradnje između različitih etničkih zajednica u cilju izgradnje parlamentarne demokratije i vladavine prava, niti do konačnog političkog rešenja „o budućem statusu Kosova i Metohije”.⁴⁹ Mada se uprava Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji smatra „privremenom” ili „prelaznom”, u pomenutim okolnostima nije bilo lako predvideti kada će se okončati njen mandat zbog zahteva kosovskih Albanaca za nezavisnošću, zbog problema

47 „Uredba UNMIK-a br. 2000/1 od 14. januara 2000. godine, o privremenoj zajedničkoj administrativnoj strukturi Kosova”, UNMIK/URED/2000/1. Uredbom je ujedno došlo i do formiranja Prelaznog veća kao političkog konsultativnog organa i Privremenog administrativnog veća kao tela ovlašćenog da daje preporuke vezane za zakonodavstvo i rad administrativnih odeljenja u oblasti javne bezbednosti, pružanja humanitarne pomoći, pravosuđa, finansija, privrednog razvoja, obrazovanja, nauke i kulture, saobraćaja, pošte i telekomunikacija, zdravstva i socijalne politike, poljoprivrede, zaštite prirodne okoline, razvoja demokratskih procesa i medija, lokalne uprave i emigracionih pitanja.

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

49 Utvrđivanjem tzv. Standarda za Kosovo od 10. decembra 2003. godine, UNMIK je, prateći inicijativu Kontakt grupe na sasvim novoj osnovi, izložio platformu za dalji razgovor o političkoj sudbini pokrajine. Uslovljavajući konačni status prethodnim ispunjavanjem standarda, UNMIK je postavio osnove na kojima treba da počiva izgradnja budućeg kosmetskog društva. Njihovim ispunjenjem otvorena je mogućnost prenosa nadležnosti i ingerencija rezervisanih isključivo za specijalog predstavnika Ujedinjenih

zaštite srpskog i drugog nealbanskog stanovništva sa Kosova i Metohije i zbog zahteva za očuvanjem teritorijalnog integriteta i suvereniteta Srbije.⁵⁰

Napredak koji je donekle ostvaren u izgradnji prelaznih kosmetskih institucija samouprave i jačanja multietničkog poverenja u prethodnim godinama, doveden je ozbiljno u pitanje jednostranim proglašenjem nezavisnosti „Republike Kosova”, 17. februara 2008. godine.⁵¹ Nakon spoznaje najviših organa Ujedinjenih nacija da UNMIK u novim okolnostima više nije u stanju da efikasno obavlja funkcije prelazne teritorijalne uprave, obelodanjena je nova ideja o „rekonfiguraciji UNMIK-a” koja je suštinski dovela do unilateralne akcije Evropske unije u pogledu preuzimanja dela odgovornosti koju je do tada imala misija Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji. Vođen ciljevima evropske spoljne i bezbednosne politike, Evropski savet je usvojio odluku 4. februara 2008. godine, kojom se odobrava mandat misiji Evropske unije u za pružanje pomoći u uspostavljanju i konsolidaciji pravosudnog, policijskog i carinskog sistema na Kosovu i Metohiji (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX*).⁵² Budući da na

nacija. Ponuđeno rešenje nije bilo prihvatljivo za Srbiju, jer standardi nisu proistekli iz rezolucije Saveta bezbednosti br. 1244, niti iz nekog drugog pratećeg dokumenta, a otuda nisu ni mogli biti prihvatljiv osnov za rešavanje krize i izgradnju pravog multietničkog društva. Pored toga, realno stanje na Kosovu i Metohiji sprečavalo je temeljnu realizaciju prava i sloboda pripadnika nealbanskih nacionalnih i etničkih zajednica, a krajnje nepovoljni društveno-ekonomski uslovi, otežan proces povratka i obnove uništene imovine, otežan pristup javnim službama, stvorili su utisak da ciljevi utvrđeni u „strategiji povratka” koju je UNMIK izložio kao ključni prioritet, ne reafirmišu postavljene principe sadržane u predloženim „standardima”. Videti: *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2004, str. 391; Duško Dimitrijević, „Međunarodna uprava na teritoriji Kosova i Metohije”, *Pravni život*, 2006, tom IV, br. 12, str. 389-413; „Privremena uprava Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji i zaštita imovinskih prava”, *Teme*, 2007, knjiga XXXI, br. 3, str. 473-510; „Međunarodnopravna zaštita stečenih prava na Kosovu i Metohiji” u: Edita Stojic-Karanović i mr Slobodan Jankovic (urs), „*Elementi strategije spoljne politike Srbije*”, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2008, str. 310.

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

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

52 “Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO”, Brussels, 4 February 2008. Odluci Evropskog saveta prethodio je tzv. Sveobuhvatni plan za konačni status Kosova, Martija Ahtisarija (*Marti Ahtisaari*), koji prejudicira nezavisnost Kosova. Videti: “Comprehensive Proposal for the Kosovo Status

misiju Evropske unije nisu preneti ovlašćenja misije Ujedinjenih nacija, generalni sekretar Ujedinjenih nacija Ban Ki-Mun, predložio je „Plan od šest tačaka”, kojim se *lato sensu*, regulišu pitanja vladavine prava na Kosovu i Metohiji. Nakon odobravanja plana Generalnog sekretara, uprava Ujedinjenih nacija definitivno je prerasla u jedan vid međunarodne koadministracije ili prelazne međunarodne uprave nad teritorijom Kosova i Metohije.⁵³

Sledeći slučaj uspostavljanja neposredne teritorijalne administracije svetske organizacije odnosio se na Istočni Timor gde su Ujedinjene nacije podržale humanitarnu akciju pomoći stanovništvu nad kojim je izvršen masakr od strane gerilaca koje je ohrabivala Indonezija. UNTAET je formiran rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1272 od 25. oktobra 1999. godine, donetom na bazi ovlašćenja iz Glave VII Povelje.⁵⁴ Misija Ujedinjenih nacija u Istočnom Timoru imala je civilne i vojne zadatke koji su se *inter alia*, sastojali u osiguranju bezbednosti, javnog reda i mira, kao i u davanju podrške izgradnji samouprave na celoj teritoriji Istočnog Timora. Specijalnom predstavniku generalnog sekretara data su ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem civilnih i vojnih komponenti prelazne uprave. Ovlašćenja specijalnog predstavnika uključivala su i određene odgovornosti u vezi sa vršenjem zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁵⁵ Mandat uprave Ujedinjenih nacija trajao je sve do 20. maja 2002. godine, nakon čega je teritorija Istočnog Timora stekla nezavisnost. Pomoć u upravi nad teritorijom dala je nova misija Ujedinjenih nacija za podršku Istočnom Timoru (*United Nations Mission of Support in East Timor – UNMISSET*), osnovana rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1410 od 17. maja 2002. godine. Misija je uključivala mirovne snage Ujedinjenih nacija sa civilnim i vojnim predstavnicima na čijem čelu se nalazio specijalni predstavnik generalnog sekretara. Mandat mirovnih snaga

Settlement”, *United Nations Security Council*, 26 March 2007. Pomenuti Ahtisarijev plan ne reguliše pitanje delegiranja ovlašćenja sa Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija na Evropsku uniju, već navodi da odluku o angažmanu Evropske unije na Kosovu donosi Evropski savet.

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

54 Carsten Stahn, “The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, vol. 5, pp. 107, etc.

55 Matthias Ruffert, “The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2001, vol. 50, p. 613.

sastojao se u pružanju pomoći lokalnom stanovništvu, u unapređenju stabilnosti, demokratije, pravde, javne bezbednosti, u sprovođenju zakona, spoljne bezbednosti i kontroli granica za period od dve godine. U Ujedinjenim nacijama nova nezavisna država priznata je pod imenom Timor-Leste.⁵⁶

Prelazna teritorijalna uprave država članica Ujedinjenih nacija

Kao što se iz predhodnog izlaganja može zaključiti, za razliku od ranije uprave nad nesamoupravnim područjima, savremene prelazne uprave nad teritorijama predstavljaju sasvim nov fenomen u međunarodnim odnosima.⁵⁷ U novijoj praksi, slikovit slučaj predstavlja teritorijalna uprava nad Irakom konstituisana nakon anglo-američke invazije na ovu zemlju, marta 2003. godine. Uprava je uspostavljena na osnovu rezolucije br. 1483 od 22. maja 2003. godine, kojom je, Savet bezbednosti pozivanjem na „posebna ovlašćenja, odgovornosti i obaveze po međunarodnom pravu”, autorizovao privremenu koalicionu vlast Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije u Iraku (*Coalition Provisional Authority – CPA*). Privremena uprava, kako je u rezoluciji navedeno, preuzima se radi dobrobiti iračkog naroda kroz „efektivnu administraciju nad teritorijom”. Kako je zamišljeno CPA je trebalo da traje, sve dok se ne uspostavi međunarodno priznata predstavnička vlast i dok se ne preuzme odgovornost za upravljanje teritorijom. Sprovođenje mera uprave uključuju restauraciju i ustanovljavanje nacionalnih i lokalnih institucija, rekonstrukciju ključne infrastrukture i sprovođenje pravnih reformi. Bez obzira što je pomenutom rezolucijom Saveta bezbednosti predviđen širok dijapazon ovlašćenja za specijalnog predstavnika generalnog sekretara, irački slučaj odstupa od uobičajenih pravila o prelaznoj upravi nad teritorijom, jer prelaznu upravu nisu formirale Ujedinjene nacije, već koalicija sačinjena od Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije. Iako efektivni prenos ovlašćenja civilne administracije na dve države članice nije bio opšte prihvaćen od međunarodne zajednice, privremenoj koalicionoju vlasti Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije dodeljene su uloge administratora i okupatora iračke teritorije. Postepeni prenos vlasti sa anglo-američke vojne koalicije na iračke lokalne institucije trebalo je da se ostvari posredstvom Vladinog saveta. Međutim, prenos nije bio u potpunosti ostvariv iz razloga što je CPA imala primarnu odgovornost u vezi sa održavanjem

56 Gaël Abline, “De l’indépendance du Timor-Oriental”, *Revue Générale de Droit International Public*, 2003, vol. 107, pp. 349-375.

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

nacionalne bezbednosti. Proces prenosa vlasti trajao do 30. juna 2004. godine, kada je CPA ustupila vršenje suverenih prava nad teritorijom iračkoj prelaznoj Vladi u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti br. 1546 od 8. juna 2004. godine. Iako se pomenutom rezolucijom utvrđuje prioritet Ujedinjenih nacija u vršenju civilne misije u Iraku (*United Nations Assistance Mission for Iraq – UNAMI*), uloga Ujedinjenih nacija u administriranju područja Iraka svedena je na prost zbir nadzornih i pomoćnih aktivnosti u vezi sprovođenja prelazne uprave Vlade Iraka.⁵⁸

Pravna priroda prelaznih teritorijalnih uprava Ujedinjenih nacija

Iz razloga što mere prelazne uprave nad teritorijama nisu eksplicitno propisane Poveljom, činjeni su pokušaji da se raznim teorijskim konstrukcijama i evolutivnim interpretacijama njenih odredbi nadopuni postojeća praznina. Preduzimanje mera teritorijalne uprave Ujedinjenih nacija u savremenim međunarodnim odnosima tako se generalno podvodi pod odredbe Glave VII Povelje. Već u zavisnosti od slučaja, kao osnov za uspostavljanje teritorijalne uprave navode se odredbe iz različitih članova pomenutog poglavlja Povelje. Pojedini koncepti polaze od stanovišta da se pravni osnov za preduzimanje mera teritorijalne uprave nalazi u članu 42. Povelje kojim se ovlašćuje Savet bezbednosti da donese odluku o oružanim merama. Ustanovljavanje *ad hoc* krivičnih tribunala, doprinelo je osnaženju pomenutog shvatanja.⁵⁹

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

59 Institucija *ad hoc* tribunala za zločine koje su počinili pojedinci širokim tumačenjem može se smatrati pojedinačnim aktima upravljanja. Prva dva dobro poznata primera u svetskoj praksi odnose se na Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia – ICTY*) osnovan rezolucijom Saveta bezbednosti br. 827 od 25. maja 1993. godine i Međunarodni krivični tribunal za Ruandu (*International Criminal Tribunal for Rwanda – ICTR*), osnovan rezolucijom br. 955 od 8. novembra 1994. godine. Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju formiran je radi krivičnog gonjenja za teške povrede međunarodnog humanitarnog prava počinjene u bivšoj Jugoslaviji posle januara 1992. godine. Međunarodni krivični tribunal za Ruandu ustanovljen je radi krivičnog gonjenja za povrede međunarodnog humanitarnog prava i genocid koji su počinili državljani Ruande u periodu od 1. januara do 31. decembra 1994. godine. Mada se sedišta tribunala ne nalaze na teritorijama na kojima se prostire njihova nadležnost (sedište prvog Suda je u Hagu, a drugog u Aruši), u praksi je prihvaćeno da tribunali imaju pomoćnu ulogu u vršenju administracije nad teritorijama gde su zločini počinjeni.

Sa druge strane postoje i drugačija mišljenja po kojima se administracija nad teritorijama podvodi pod član 41. koji ovlašćuje Savet bezbednosti da donese mere koje ne povlače upotrebu oružane sile. Činjenica da se u članu 41. propisuju neoružane mere protiv država, nije navodno presudna kod pravne kvalifikacije mera, jer sve što se prema ovoj odredbi od država traži da učine, može učiniti i sam Savet bezbednosti. Prema nešto suptilnijem konceptu, član 41. sastoji se iz dva dela. Jedan deo odnosi se na mogućnost Saveta bezbednosti da donese neophodnu odluku u svrhu održanja ili vaspostavljanja mira i bezbednosti, dok se drugi deo odnosi na ovlašćenje Saveta bezbednosti da pozove države na saradnju i izvršavanje usvojenih mera. Budući da se administracija nad teritorijama uglavnom svodi na individualno izvršavanje obaveza, a da su mere prinude predviđene članom 41. zamišljene kao kolektivne sankcije usmerene protiv država ili naoružanih grupa unutar države, ne bi trebalo davati suviše komentare na poslednji predlog. Takođe, ne bi trebalo prihvatiti ni mišljenje po kome upravljanje teritorijama i formiranje *ad hoc* međunarodnih krivičnih tribunala mora da bude uključeno u mere predviđene članom 42, jer se time prejudicira oružani karakter međunarodne uprave nad teritorijama.⁶⁰ Pomenuto shvatanje ne može biti opravdanje za slučajeve gde nisu sprovedene oružane akcije snaga Ujedinjenih nacija ili slučajeve koje nije odobrio Savet bezbednosti. Važno je uočiti i da administratori nad teritorijama pod kontrolom i smernicama Saveta bezbednosti, moraju poštovati pravila opšteg međunarodnog prava. U praksi Ujedinjenih nacija postoji tendencije koje idu u pomenutom pravcu.⁶¹

Pored iznetih stanovišta, u doktrini se pominje još i mogućnost da mere upravljanja teritorijama proishode iz odredbe člana 24. stav 1. Povelje. Kako se

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

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

navedenom odredbom stipuliše da Savet bezbednosti ima prevashodnu odgovornost za očuvanje međunarodnog mira u svetu, *a fortiori*, Savet bezbednosti ima i mogućnost da preduzima mere koje smatra neophodnim. Jedini uslov koji se ovde postavlja jeste da Savet bezbednosti preduzima mere koje su nužne za očuvanje ili ponovno uspostavljanje mira. Drugim rečima, Savet bezbednosti može sprovoditi jednu vrstu generalnog, to jest, rezidualnog ovlašćenja. Pomenuto stanoviše u suprotnosti je sa stavom 2, člana 24. Povelje, u kome su eksplicitno nabrojana funkcionalna ovlašćenja data Savetu bezbednosti na osnovu Glava VI, VII, VIII i XII. Povelje. Logično bi bilo postaviti pitanje, zašto se u članovima 40, 41. i 42. Glave VII eksplicitno propisuju mere koje Savet bezbednosti može preduzeti, ako istovremeno, Savet bezbednosti može preduzeti i svaku drugu meru kako bi se očuvao međunarodni mir i bezbednost? U odsustvu centralizovanog sistema tumačenja Povelje, međunarodna praksa izjasnila se da Povelju treba da tumače organi koji su pozvani i da je primenjuju.⁶² Pomenuti pristup otvorio je prostor za stvaralačko tumačenje Povelje i za primenu koncepta o rezidualnim ovlašćenjima koja nisu propisana neposredno u Povelji, ali koja proizilaze iz širokog tumačenja odredbi Povelje ili „uobičajene prakse”. Teorija o rezidualnim ovlašćenjima primenjivana je u praksi Saveta bezbednosti kako bi se stvorila osnova za donošenje odluka koje nisu bile prihvatljive za sve države članice svetske organizacije, ali, koje su odgovarale opštim međunarodnim kretanjima i interesima šire međunarodne zajednice. Drugim rečima, iako se donošenjem rezolucija Saveta bezbednosti pozivanjem na član 24, nije odražavao pravi smisao Povelje, rezolucijama je trebalo opravdati eventualne propuste Saveta bezbednosti u izvršavanju njegove osnovne dužnosti u vezi sa održavanjem i vaspostavljanjem međunarodnog mira i bezbednosti. Otuda potiče i pretpostavka o opštoj saglasnosti država u odnosu na rezoluciju Saveta bezbednosti formulisanu članom 25. Povelje. Prilikom ocene iznetog stanovišta, svakako bi valjalo uzeti u obzir savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde od 21. juna 1971. godine, o pravnim posledicama prisustva Južne Afrike u Namibiji, u kome je teorija o rezidualnim ovlašćenjima izvedena interpretacijom člana 24. Povelje u vezi sa tumačenjem rezolucije koju je Savet bezbednosti doneo povodom namibijskog pitanja. Potvrđujući da su članom 24. stav 1. Povelje Savetu bezbednosti dodeljena generalna ovlašćenja za preduzimanje akcije u datom slučaju, Međunarodni sud pravde istovremeno je potvrdio i posedovanje specifičnih ovlašćenja Saveta bezbednosti po odredbi iz

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

stava 2. člana 24, u vezi sa obavljanjem dužnosti propisanih u Glavama VI, VII, VIII i XII. Prihvatajući pomenuti normativnu konstrukciju, Međunarodni sud pravde proglasio je prisustvo Južne Afrike u Namibiji nezakonitim. Međunarodni sud pravde naveo je još i da se rezolucijom Saveta bezbednosti br. 276 od 30. januara 1970. godine utvrđuje objektivna nemogućnost nametanja sankcija Južnoj Africi, iako se većina članica izjasnila za njihovo uvođenje.⁶³ Konačno, bez obzira što je pomenuto mišljenje Međunarodnog suda pravde imalo savetodavni karakter, mišljenje je svojim autoritetom doprinelo stvaranju prakse koja se kretala na liniji potreba i mogućnosti Ujedinjenih nacija.⁶⁴ Evolucijom međunarodnih odnosa postalo je tako uobičajeno da se na bazi eksplicitno navedenih funkcionalnih ovlašćenja u Povelji, izvode implicitna ovlašćenja Saveta bezbednosti koja su služila kao opravdanje za uspostavljanje nekih vidova teritorijalnih administracija svetske organizacije. Pomenuta praksa poznata je pod nazivom „mere iz Glave VI $\frac{1}{2}$ ”, a obično je pretpostavljala pristanak pogođenih država na uspostavljanje mirovne misije čiji se osnov *stricto sensu*, nije mogao podvesti pod odredbe Glave VII.⁶⁵ Pristup je proširen shvatanjima da dobrovoljni pristanak država na uspostavljanje misija Ujedinjenih nacija proizilazi iz člana 39. Povelje u vezi sa ovlašćenjem iz člana 29, na osnovu kojeg Savet bezbednosti ima mogućnost da osniva pomoćne organe, odnosno u vezi sa ovlašćenjem iz člana 98. po kome, Savet bezbednosti poverava vršenje određenih funkcija generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.⁶⁶ U pomenutom kontekstu međutim, ne bi bilo ispravno prihvatiti da član 39. koji pripada Glavi VII, predstavlja ujedno i pravni osnov za uspostavljanje misija Ujedinjenih nacija, budući da dobrovoljni pristanak država implicira iz međunarodne prakse, a ne iz eksplicitnih ovlašćenja utvrđenih u Povelji.⁶⁷

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

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

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

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

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

Sledstveno iznetoj analizi, moguće je da praksa Saveta bezbednosti u velikoj meri odudara od slova i duha Povelje. Štaviše, za većinu odluka Ujedinjenih nacija koje se odnose na uspostavljanje međunarodne uprave nad teritorijom osnov nije proizašao eksplicitno iz odredbi Glave VII, već iz implicitnih ovlašćenja, odnosno, iz „uobičajene prakse” svetske organizacije iz koje su proistekla i „sekundarna pravila” praćena svešću država o njihovoj obaveznosti (*communis opinio juris*).⁶⁸ Bez obzira da li je u konkretnom slučaju reč o jednom ili drugom ovlašćenju, sva izvedena ovlašćenja Saveta bezbednosti priznata su svetskoj organizaciji, kako bi ona bila u mogućnosti da efikasnije obavlja svoje funkcije.⁶⁹ Razlog za usvajanje navedenog zaključka proizilazi iz pasivnog odnosa država članica prema merama Saveta bezbednosti za koje se ne može tvrditi da su donete u skladu sa Poveljom, ali za koje nije sporno da su barem formalno, u saglasnosti sa ciljevima i načelima svetske organizacije. Sistem vrednosti Povelje otuda predstavlja jedinstvenu celinu iz koje je moguće izvesti ovlašćenja za uspostavljanje međunarodne uprave nad teritorijama, a koja predstavlja izraz objektivnih potreba međunarodne zajednice *per se*.

UMESTO ZAKLJUČKA

Napred navedena zapažanja upućuju na zaključak da se uprava Ujedinjenih nacija nad internacionalizovanim područjima, bitno razlikuje od ranijih međunarodnih administracija nad teritorijama. Razlike proizilaze iz dinamičnog kretanja međunarodnih odnosa, koji je vremenom doprineo proširivanju funkcionalnih ovlašćenja svetske organizacije u vezi sa sprovođenjem mirovnih operacija. Zapažanje se odnosi pre svega na slučajeve gde je Savet bezbednosti pre uspostavljanja, osiguranja, nametanja i izgradnje mira usvajao rezolucije koje se nisu oslanjale na eksplicitna ovlašćenja iz Povelje, već na implicitna ili izvedena ovlašćenja proizašla iz „uobičajene međunarodne prakse”. Navedena praksa imala je za posledicu pravu ekspanziju ovlašćenja Ujedinjenih nacija uključujući i ovlašćenja u vezi sa uspostavljanjem teritorijalne administracije na *ad hoc* bazi. Suštinski, takvo stanje dovelo je do podela funkcionalnih ovlašćenja i teritorijalnih nadležnosti između država i međunarodnih organizacija i do

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

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

pojave većeg broja teritorija pod međunarodnom upravom.⁷⁰ Ujedinjene nacije su na načine opisane u predmetnoj studiji, kroz uspostavljanje teritorijalne administracije, sprovodile mere obezbeđenja mira i konsolidacije političkog, pravnog i ekonomskog statusa teritorije.⁷¹

LITERATURA

1. Abline, Gaël, "De l'indépendance du Timor-Oriental", *Revue Générale de Droit International Public*, 2003, vol. 107.
2. "Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo", Request for Advisory Opinion, Internet, <http://www.icj-cij.org>, 10/10/2008.
3. Aćimović, Ljubivoje, *Svet i jugoslovenska kriza*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2001.
4. "Advisory Opinion on Namibia", *International Court of Justice Reports*, 1971.
5. "Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict", Doc. S/23177 of 30 October 1990.
6. "Agreement on Political Principles between the FRY and EU and Russian envoys, Martii Ahtisaari and Victor Tchernomyrdine", 3 June 1999, *United Nations Documents S/1999/649*.
7. „Amandmani na Uredbu br. 1999/1 od 12. decembra 1999. godine, o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu”, UNMIK/URED/1999/25.
8. „Amandmani na Uredbu br. 1999/1 od 27. septembra 2000. godine, o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu”, UNMIK/URED/2000/54,
9. Internet: <http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index.htm> 01/01/2006.
10. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Vukas, Budislav, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
11. Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.
12. "Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium", Doc. S/RES/1037 of 15 January 1996; Doc S/1995/951 (Annex).
13. Baron, C.B., "The International legal Status of Jerusalem", *International Law Reports*, 1988, vol. 8.

70 Rudger Wolfrum, "Internationalization", in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1995, vol. II, op. cit., pp. 1395, etc.

71 Duško Dimitrijević, *Međunarodnopravno regulisanje teritorije država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 116

14. Blociszewski, J., "L'affaire de Memel la decision de la Conférence de Abassadeurs du 16 février 1923", *Revue Général de Droit International Public*, 1923, vol. 30.
15. Blokker, Niels, "Beyond Dili: On the Powers and Practice of International Organizations", in: G.P.H. Kreijen et. al. (eds), *State, Sovereignty and International Governance*, 2002.
16. Božović, Aleksandar, *Kolonijalizam i neokolonijalizam*, Beograd, 1964.
17. Ćirković, Stevan, „Sarska oblast”, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 1935, br. 47, str. 146;
18. "Certain Expenses of the United Nations", (Advisory Opinion), *International Court of Justice Reports*, 1962.
19. "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement", *United Nations Security Council*, 26 March 2007.
20. "Convention concerning the Territory of Memel", 8 May 1924, *League of Nations Treaty Series*, vol. 29, pp. 87, 95-97.
21. "Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO", Brussels, 4 February 2008.
22. Delbez, Louis, "Le concept d' internationalisation", *Revue Général de Droit International Public*, 1967, vol. 71.
23. Dimitrijević, Duško, „Međunarodnopravna zaštita stečenih prava na Kosovu i Metohiji” u: Edita Stojic-Karanović i mr Slobodan Jankovic (urs), *Elementi strategije spoljne politike Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2008.
24. Dimitrijević, Duško, „Mandat specijalnog predstavnika generalnog sekretara Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji”, Aleksandar Fatić (ur.), *Pitanja Kosmeta*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2006.
25. Dimitrijević, Duško, „Međunarodna uprava na teritoriji Kosova i Metohije”, *Pravni život*, 2006, tom IV, br. 12.
26. Dimitrijević, Duško, „Privremena uprava Ujedinjenih nacija na Kosovu i Metohiji i zaštita imovinskih prava”, *Teme*, 2007, knjiga XXXI, br. 3.
27. Dimitrijević, Duško, *Međunarodnopravno regulisanje teritorije država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008.
28. "Federation of Bosnia and Herzegovina v. Republika Srpska (Final Award)", *International Legal Materials*, 1999, vol. 38.
29. "General Assembly Resolution 1654 (XVI)", 27 November 1961.
30. "General Framework Agreement (Dayton Agreement)", *International Legal Materials*, 1996, vol. 35.
31. Heliard, Madeleine, *Le statut international du Territoire de Memel*, Grande Imprimerie, Troyes, these, 1932.

32. Higgins, Rosalyn, "The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolution are Binding under Article 25 of the Charter?", *International Comparative Law Quarterly*, 1972, vol 21.
33. Hoffmann, Gerhard, "Protectorates", in: *Encyclopedia of Public International Law*, Max Planck Institute for Comparative and International Law, Elsevier Science B.V., Amsterdam, 1997, vol. III.
34. Hufnagel, F.E., *UN-Friendsoperationen der zweiten Generation*, Vom Puffer zur Neuen Treuhand, 1996.
35. "Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania" (Advisory Opinion), *International Court of Justice Reports*, 1950.
36. "Interpretation of the Statute of the Memel Territory", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, n° 49, 1932.
37. "Italian Peace Treaty", *United Nations Treaty Series*, vol. 49, Annex VII.
38. "Kasikili/Sedudu Island" (Botswana v. Namibia), *International Court of Justice Report*, 1999.
39. Kelsen, Hans, *Principles of International Law*, Holt, Reinhart and Winston, New York, 1966.
40. Kirgis, Fredric L., "The Security Council's First Fifty Years", *American Journal of International Law*, 1995, vol. 89.
41. Knoll, Bernhard, "UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer of Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in 'Internationalised' Territories", *Austrian Review of International Law and European Law*, 2002, vol. 7.
42. "Land and Maritime Boundaries between Cameroon and Nigeria", *International Court of Justice Report*, 1998.
43. Le Fir, Luj, *Međunarodno javno pravo*, Geca Kon, Beograd, 1934.
44. Le Fur, Louis, *Précis de droit international public*, Dalloz, Paris, 1937.
45. "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", *International Court of Justice Reports*, 2004.
46. "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", *International Court of Justice Reports*, 2004.
47. „Ljudska prava u Jugoslaviji 2001”, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.
48. „Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003”, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2004.
49. Makowski, Julien, "La situation juridique de la ville libre de Dantzing", *Revue Générale de Droit International Public*, 1923, vol. 50.

50. Marshall, David, Inglis, Shelley “The Disempowerment of Human Rights-Based Justice in the United Nations Mission in Kosovo”, *Harvard Human Rights Journal*, 2003, vol. 16.
51. “Memorandum of Understanding regarding the Free Territory of Trieste”, 5 October 1954, *United Nations Treaty Series*, vol. 235.
52. “Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of FRY and Republic of Serbia”, Kumanovo, FYROM, 9 June 1999, *International Legal Materials*, 1999, n° 38.
53. Novaković, Mileta, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Jugoslovensko udruženje za međunarodno pravo, Beograd, 1936.
54. Oppenheim, Lassa, *International Law*, London, 1948, I.
55. Orekhelashvili, Alexander, “The Legal Basis of the United Nations Peace-Keeping Operations”, *Virginia Journal of International Law*, 2003, vol. 43.
56. Pollux, Hambro, “The Interpretation of the Charter”, *British Yearbook of International Law*, 1946, vol. 23.
57. Popović, Đura, *Liga Naroda*, Srpska književna zadruga, Beograd, 1930.
58. “Polish Postal Service in Danzig”, Publications of Permanent Court of International Justice, Ser. B, n° 11.
59. “Polish War Vessels in the Port of Danzig”, *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, n° 43, 1931.
60. “Prosecutor v. Duško Tadić”, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory appeal and Jurisdiction*, Case n° IT-94-1-T, 2 October 1995, appeals Chamber, para 27.
61. Ratner, S.R., “The Cambodia Settlement Agreements”, *American Journal of International Law*, 1993, vol. 87.
62. Rees, Daniel F. Van, *Les mandats internationaux*, Rousseau & Cie., Paris, 1927.
63. “Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”, Advisory Opinion, *International Court of Justice Reports*, 1949.
64. “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo”, *United Nations Document S/1999/779*, 12 July 1999, para. 10.
65. “Report to the Secretary General of the United Nations, Summary and Recommendations”, Head of DPKO Political Assessment Mission on Kosovo, Abasador Kai Eide, *United Nations Document S/2004/932*, Annex I, Brussels, 15 July 2004.
66. Rolin, Henry, “Les principes de droit international public”, *Recueil des Cours Académie de Droit International*, 1950/II.

67. Römer's, Michel, "Le système juridique des garanties de la souveraineté de la Lithuanie sur le territoire de Memel", *Revue Général de Droit International Public*, 1936, vol 43.
68. Ruffert, Matthias, "The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community", *International and Comparative Law Quarterly*, 2001, vol. 50.
69. Sinadinovski, Boris, „Problem Jerusalima i mogućnost njegovog rešavanja”, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1989, broj 3.
70. Stahn, Carsten, "The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001, vol, 5.
71. Stojković, Momir, „Definitivno rešenje tzv. tršćanskog pitanja, *Međunarodni problemi*, 1977.
72. Wet, Erika de "The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Bases and Implications for National Law", *Max Planck United Nations Yearbook*, 2004, vol. 8.
73. "The Free City of Danzig and the ILO", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. B, n° 18, 1930.
74. "Treatment of Polish Nationals in Danzig", *Publications of Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, n° 44, 1932.
75. "UN Security Council Resolution 1244 on Kosovo", 10 June 1999, *United Nations Documents S/RES/1244*. Internet: <http://www.unint/usa/sres1244.htm> 17/10/2005.
76. „Uredba UNMIK-a br. 1999/1 od 25. jula 1991. godine o ovlašćenjima privremene uprave na Kosovu”, UNMIK/URED/1999/1.
77. „Uredba UNMIK-a br. 2000/1 od 14. januara 2000. godine, o privremenoj zajedničkoj administrativnoj strukturi Kosova”, UNMIK/URED/2000/1.
78. „Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu od 20. maja 2001. godine”, UNMIK/URED/2001/20. Tekst je priložen uz nacrt Uredbe UNMIK-a br. 2001/9, 15. maj 2001. godine. Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm> 20/01/2006.
79. "Western Sahara Case", *International Court of Justice Report*, 1975.
80. Wilde, Ralph, "From Danzing to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", *American Journal of International Law*, 2001, vol. 95.
81. Wolfrum, Rudger, "Internationalization", in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1995, vol. II.
82. Woolsey, L.H., "The Leticia Dispute between Columbia and Peru", *American Journal of International Law*, 1935, vol. 29.

Dr. Duško DIMITRIJEVIĆ

INTERNATIONAL ADMINISTRATION OVER TERRITORIES

ABSTRACT

The analysis of the cases concerning international territorial administration involves the results of research of taking over administration over the strategically and internationally important areas in the periods after World War I and II, respectively. All analysed cases among which are the mandates of the League of Nations, non-self-governing, strategic and trust territories or generally speaking, “internationalised territories” in the system of United Nations indicate that international administration of territory is established by the division of power by two or more states in an area or by the transfer of administrative authorities to an international body or the international organisation. As a rule, they are established because the political and social conditions are not fully created as well as because of the unequal power of international legal subjects. The transformation of international territorial administration in the contemporary period results from the transformation of the United Nations collective security system. In critical situations it can serve to achieve political legitimacy and legal and economic subjectivity of the territory

Key words: International territorial administration, League of Nations, colonial mandates, trust territories, non-self-governing territories, interim administration, “internationalised territories”