

## НАЧЕЛО PACTA SUNT SERVANDA И УГОВОРИ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

### I. УВОД

У савременом међународном праву, када уговори постају главни регулатори међународних односа, начело *pacta sunt servanda* (уговори се морају извршавати) добија суштински значај. Настало у сфери унутрашњег грађанског права, касније прихваћено у уговорној пракси држава као обичајно правило,<sup>1)</sup> ово начело потврђено је у свим важнијим документима међународне заједнице<sup>2)</sup> и данас представља основни принцип међународног права.

Приступајући кодификацији права уговора међународних организација, Комисија Уједињених нација за међународно право схватила је начело *pacta sunt servanda* као најопштије правило применљиво на све међународне уговоре независно од својства страна уговорница. Ово правило, да се послужимо речима специјалног известиоца Reuter-а,<sup>3)</sup> везано је за саму суштину уговорног механизма. Уговорна пракса међународних организација једноставно се не би могла конституисати без ослонца на тај прастари обичајноправни принцип, а савремени уговорни односи организација своју стабилност и развој у великој мери дугују начелу *pacta sunt servanda*.

Поштовању уговора посвећена је посебна одредба у нацрту чланова о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација, који је Комисија за међународно право усвојила 1982. године. У свом коментару Комисија је истакла да текст овог члана не захтева посебно објашњење, пошто начело *pacta sunt servanda* представља дефиницију саме

1. M. Taube, *L'inviolabilité des traités*, Recueil des cours, 1930 (т. 32); J. Whitton, *La règle pacta sunt servanda*, Recueil des cours, 1934 (т. 99); О. Тиунов, Об особеностях нормы pacta sunt servanda в эпоху феодализма и период перехода от феодализма к капитализму, Вестник Московского университета, 1980, бр. 3.

2. B. Papacostas, *Le principe »pacta sunt servanda« et l'Organisation des Nations Unies*, Revue hellénique de droit international, 1953, n-о 3, pp. 234—238; V. Outrata, *On the Principle Pacta Sunt Servanda. The Legal Principles Governing Friendly Relations and Co-operation Among States*, Leyden 1966, pp. 131—143; 3. Радивојевић, Кодификација начела *pacta sunt servanda* и Бечка конвенција о уговорном праву, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1983, стр. 349—362.

3. Doc. A (CN. 4) 285, *Annuaire de la Commission du droit international* (даље: *Annuaire de la CDI*), 1975, Vol. II, p. 42.

суштине уговора и потврђује да су међународне организације заиста стране уговорнице, а правни акти које стварају уистину међународни уговори.<sup>4)</sup>

Исти став прихватили су учесници Конференције Уједињених нација о праву уговора између држава и међународних организација или између међународних организација. У коначном тексту Бечке конвенције, усвојене на тој конференцији 21. марта 1986. године, начело *pacta sunt servanda* формулисано је као чл. 26. који гласи: „Сваки уговор на снази обавезује стране уговорнице и оне га морају савесно извршавати“.<sup>5)</sup>

У наредним радовима размотрићемо смисао и домашај цитиране одредбе у односу на уговоре које закључују међународне организације. Пажњу, најпре, усмеравамо на претпоставке које су неопходне да би се на ове уговоре применило начело *pacta sunt servanda*. Затим излажемо обавезе које из тог начела произилазе за међународне организације као стране уговорнице.

## II. ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ПРИМЕНУ НАЧЕЛА *PACTA SUNT SERVANDA*

Постојање уговора који је ступио на снагу права је и основна претпоставка за примену начела *pacta sunt servanda*. То јасно произилази из чл. 26 Бечке конвенције који предвиђа да само уговори на снази обавезују стране уговорнице. Иначе, са становишта начела *pacta sunt servanda* потпуно је индиферентно на који је начин уговор ступио на снагу. Од правног значаја је само тренутак када су испуњени потребни услови за ступање на снагу, будући да се од тог момента уговор укључује у међународноправни поредак и постаје предмет заштите начела *pacta sunt servanda*.

У уговорној пракси међународних организација нису непознати случајеви привременог ступања на снагу уговора. Недоумице око тога да ли начело *pacta sunt servanda* вреди и за уговоре који се привремено примењују рашчишћене су још на заседању Бечке конференције 1969. године.<sup>6)</sup> Том приликом председник Редакционог одбора дао је изричито објашњење да и уговори који се привремено примењују долазе под заштиту правила *pacta sunt servanda*.<sup>7)</sup> Исти принцип вреди *mutatis mutandis* за уговоре међународних организација који су ступили на снагу привремено у смислу чл. 25 Бечке конвенције од 1986. године.

Док ступање на снагу означава почетак примене начела *pacta sunt servanda* на конкретни уговор, његово окончање опредељује

4. за текст коментара: Doc. A(37) 10, *Annuaire de la CDI*, 1982, Vol. II, 2-ième partie, pp. 38—39.

5. изворни текст конвенције објављен је као документ А (CONF. 129) 15 20 mars 1986; незваничан превод може се наћи у Југословенској ревији за међународно право, 1986, бр. 1, стр. 123—150.

6. видети: Doc. A (CONF. 39) L. 21 и Doc. A (CONF. 39/11) Add. 1, p. 50.

7. Ibid, п. 168, 28 седница Пленума Конференције.

8. Ближе о томе: З. Радивојевић, *Домашај начела pacta sunt servanda у Међународном јавном праву*, Правни живот, 1987, бр. 3, стр. 333.

крајњу темпоралну границу важења овог начела. Окончање уговора подразумева престанак његовог дејства *ex nunc*, тако да у тренутку наступања основа за окончање отпада суштинска претпоставка за примену начела *pacta sunt servanda* — постојање уговора на снази. Другим речима, уговор који је изгубио правну снагу на легалан начин излази из подручја примене начела *pacta sunt servanda*.<sup>8)</sup>

Примена овог начела, међутим постаје много сложенија уколико се ради о сукцесивним уговорима. Постојање већег броја уговора који се односе на исти предмет нужно покреће питање који од њих ужива заштиту начела *pacta sunt servanda*? У одговору на то питање потребно је водити рачуна о чињеници постојања или непостојања идентитета страна уговорница ранијег и каснијег уговора.

Уколико се све стране претходног уговора појављују као уговорнице и код каснијег уговора сматраће се да је први уговор престао да важи, односно да је обустављен, ако из каснијег уговора произилази или је на други начин установљено да је таква била намера страна уговорница или су одредбе каснијег уговора до те мере неспојиве са одредбама ранијег уговора да их је немогуће истовремено примењивати.<sup>9)</sup> Ако, пак, ранији уговор није престао да важи на изложени начин, Бечка конвенција од 1986. године усваја принцип *lex posterior derogat lex priori*.<sup>10)</sup>

Стране уговорнице могу на основу изричите одредбе, без обзира да ли је унета у ранији или каснији уговор, да одступе од претпоставке у корист принципа *lex posterior*. Тако, неки споразуми о седишту изричито предвиђају да ће у случају несагласности са Општом конвенцијом о привилегијама и имунитетима њихове одредбе (одредбе споразума о седишту — прим. З. Р.) имати превагу.<sup>11)</sup> Од принципа *lex posterior* одступа се и код споразума о техничкој помоћи. Уколико, на пример, исте државе и међународне организације закључе већи број споразума ове врсте предност увек има основни споразум, јер у материјалноправном смислу представља правни оквир за склапање свих каснијих споразума о посебним видовима техничке помоћи.

Далеко је теже извести закључке о примени начела *pacta sunt servanda* у случају диспаратитета страна уговорница. Неподударност круга уговорница у ранијем и каснијем уговору скопчана је са могућом колизијом првобитних и новостворених обавеза, јер држава и међународна организација која је склопила оба уговора неће бити у стању да извршава обавезе из уговора, у делу у коме је њихова истовремена примена искључена.<sup>12)</sup> Како је предмет нашег интересовања решење које је усвојено у позитивном међународном

9. видети чл. 59 Бечке конвенције.

10. Ако међународна организација нпр. закључи два уговора са истом државом или организацијом, сматраће се да су склапањем потоњег уговора стране уговорнице демонстрирале примат касније постигнуте сагласности над ранијим вољним манифестацијама и то у обиму у коме су оне неспојиве.

11. Ph. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les Organisations internationales et les Etats où elles résident*, Milan 1959, pp. 217—218.

12. G. Haraszti, *Some Fundamental Problems of the Law of Treaties*, Budapest, 1973, p. 306; Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris 1970, p. 157.

уговорном праву, задоволићемо се анализом легислативне историје Бечких конвенција од 1969. и 1986. године и указивањем на неке специфичне проблеме који се постављају због учешћа међународних организација у сукцесивним уговорима закљученим између различитих страна уговорница.

Бечка конвенција о уговорном праву из 1969. године не прихвата схватање о ништавности каснијег уговора, већ полази од принципа приоритета. Каснији уговор чији је садржај неспојив са претходним уговором, чак и у случају када овај последњи изричитом клаузулом забрањује његово закључење, сматра се пуноважним за државе које су га склопиле. Начело *pacta sunt servanda*, дакле, важи подједнако за ранији и каснији уговор, будући да су оба уговора пуноважна и на снази. Наравно, свака држава која закључењем каснијег уговора вређа обавезе из првобитног уговора међународно је одговорна према странама уговорницама тог уговора.<sup>13)</sup>

У Комисији за међународно право некада није стављена под сумњу релевантност принципа приоритета и према уговорима међународних организација. Дилеме које су се појавиле биле су претвасходно редакционе природе. Поставило се, наиме, питање да ли приликом формулисања овог принципа треба указати на све ситуације до којих долази када међународне организације учествују, међусобно или са државама, у сукцесивним уговорима чије су одредбе неспојиве. Известилац Reuter изнео је пред Комисију две могуће алтернативе. По првој, довољно је употребити израз „стране уговорнице“ ранијег и каснијег уговора, и тиме обухватити све могуће случајеве учешћа међународних организација у уговорним односима. Друга солуција је заснована на разликовању два основна типа уговора (уговори између држава и међународних организација и уговори између самих организација), при чему се води рачуна да ли је обавезе из оба уговора (ранијег и каснијег) преузела држава или међународна организација и свака ситуација посебно регулише.<sup>14)</sup> На „првом читању“ Комисија је прихватила последњу алтернативу.<sup>15)</sup> Касније ће се од тога одступити, тако да решење усвојено у коначном тексту Бечке конвенције од 1986. године у свему одговара одредби става 4 чл. 30 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године.

Друго питање које је Комисија морала да реши у вези са сукцесивним уговорима који се односе на исти предмет било је много сложеније. Радило се, наиме, о домашају чл. 103 Повеље који одређује: „У случају сукоба обавеза чланова Уједињених нација из ове Повеље и њихових обавеза према било којем другом међународном споразуму, превагу ће имати обавезе из ове Повеље“. Бечка конвенција из 1969. године предвиђа, *expressis verbis*, да се правила о сукцесивним уговорима која су у њој формулисана примењују само под резервом ове одредбе.<sup>16)</sup> Да ли иста ограда вреди и у односу на међународне организације?

13. видети ставове 4 и 5 чл. 30 Бечке конвенције.

14. *Annuaire de la CDI*, 1977, Vol. I, p. 120.

15. став 1-б) чл. 20 Нацрта; Doc. A (32) 10, Ibid, Vol. II, p. 121.

16. став 1 чл. 30 Бечке конвенције од 1969. године.

Током расправе у Комисији понуђена су два могућа одговора. Према првом, који се заснива на граматичком тумачењу чл. 103, ова одредба везује само државе, пошто међународне организације нису стране уговорнице Повеље. Следбеници супротног схватања пошли су од става да је одредба чл. 103 релевантна и према међународним организацијама. Организације, по њима, представљају инструменте колективне акције држава, па се не може сматрати да су државе приликом колективне акције ослобођене ограничења која су им наметнута када делују индивидуално.<sup>17)</sup>

Прво гледиште је тачно уколико Повељу посматрамо у формалноправном смислу, односно као мултилатерални међународни уговор закључен између држава. У том случају једино државе чланице Уједињених нација могу доћи у ситуацију да закључењем других споразума прихвате обавезе неспојиве са обавезама преузетим на основу Повеље. Међународне организације формално нису стране уговорнице Повеље, те не потпадају непосредно под удар чл. 103.

Али, материјалноправно посматрано, Повеља је мултилатерални уговор вишег типа, уставни документ савремене међународне заједнице.<sup>18)</sup> Неке обавезе садржане у њој нису само одраз парцијалних интереса држава чланица, већ изражавају опште вредности и суштинске интересе човечанства у том смислу што би без њиховог поштовања била угрожена егзистенција савремене међународне заједнице. Одредбе таквог карактера имају универзалну важност и наметнуте су свим међународноправним субјектима независно од чланства у Организацији уједињених нација. Са тог становишта тешко би се могло оспорити схватање да је одредба чл. 103 релевантна и према међународним организацијама.

Пажњу заслужује још један проблем који се у пракси поставио у вези са чл. 103 Повеље. Претпоставимо да држава чланица са Организацијом уједињених нација закључи уговор којим се само разрађују одредбе садржане у Повељи. Уколико та чланица на основу каснијег уговора склопљеног са другом државом или међународном организацијом преузме обавезе које су са првим уговором неспојиве поставља се питање коме од њих дати превагу: да ли држава чланица која је склопила оба уговора слободно одлучује, у смислу става 4 чл. 30 Бечке конвенције од 1986. године, који ће уговор извршавати, ангажујући при томе међународну одговорност према странама уговорницама оног уговора који због инкопатибилитета није у стању да испуњава или ће, пак, уговор држава чланица Организација уједињених нација имати превагу?

Према чл. 103 ствар је јасна: уговор који служи као средство за реализацију обавеза већ преузетих на основу Повеље има предност у односу на сваки супротан споразум. Међутим, у пракси није тако једноставно утврдити да ли и у којој мери уговор између чланице и Уједињених нација само изражава и конкретизује обавезе

17. Doc. A (37) 10. Annuaire de la CDI, 1982, Vol. II 2-ième partie, p. 41.

18. М. Креша, *Quelques observations sur le problème de la hiérarchie des règles de droit dans le droit international positif*, Југословенска ревија за међународно право, 1980, бр. 1, стр. 77.

већ садржане у Повељи.<sup>19)</sup> Овај проблем разматрао је VI комитет Генералне скупштине и тада је амерички делегат заузео став да споразум о седишту са Организацијом уједињених нација нема аутоматски предност у односу на друге уговоре који су закључени са државама чланицама, без обзира на чињеницу што се обавезе из њих не могу истовремено извршавати.<sup>20)</sup> Али, било је и супротних мишљења. Тако је представник Југославије тврдио да у случају сукоба између обавеза САД на основу Повеље и обавеза из другог уговора (у конкретном случају из уговора о екстрадицији), прве имају превагу у смислу чл. 103 Повеље.<sup>21)</sup>

Комисија за међународно право није разматрала овакве случајеве инкопатибилитета. То није учињено ни на Бечкој конференцији 1986. године, тако да у коначном тексту Конвенције нема изричите одредбе о релевантности одредбе чл. 103 Повеље према међународним организацијама. Једино је у ставу 6 чл. 30 употребљена неутрална формулација да су правила о примени сукцесивних уговора без уштрба на чињеницу да у случају сукоба „између обавеза које проистичу из Повеље Уједињених нација и обавеза из неког уговора, прве имају превагу“.

Постојање пуноважног уговора<sup>22)</sup> чини другу неопходну претпоставку за примену начела *pacta sunt servanda*. Бечка конвенција од 1986. године, истина, не захтева изричито пуноважност уговора, јер чл. 26 има у виду само уговоре на снази. Да ли се при таквом стању ствари може сматрати да конвенција штити само уговоре на снази, без обзира на њихову ваљаност? Мада језичко тумачење чл. 26 наводи на такав закључак, неопходно је у одговору на постављено питање узети у обзир два битна момента: друге релевантне међународноправне акте и легислативну историју чл. 26 који је преузет из истог члана Бечке конвенције о уговорном праву од 1969. године.

Потврђујући начело *pacta sunt servanda*, Повеља Уједињених нација не садржи изричит захтев у погледу пуноважности уговора. То је и разумљиво ако се има у виду да је немогуће у оквиру уставног документа подробно разрађивати свако начело на коме почива савремена међународна заједница. Много прецизније одредбе садржи Декларација начела међународног права о пријатељским односима и сарадњи између држава од 1970. године, која је управо донета у циљу разраде начела из Повеље. Према Декларацији „свака држава је дужна да савесно испуњава своје обавезе на основу међународних споразума у складу с општеприхваћеним начелима и правилима међународног права“. Израз „споразум у складу с општеприхваћеним начелима и правилима међународног права“

19. Doc. UN A (C. 4) SR. 1481.

20. Ibid, p. 323.

21. Тај став налази подршку и у доктрини међународног права: Н. Ј. Geiser, *Les Effets des Accords Conclus par les Organisations Internationales*, Lausanne 1977, pp. 83—84.

22. Поближе о условима за пуноважност уговора: Б. Јанковић, *Међународно јавно право*, Београд 1981, стр. 253—255; Mc Nair, *Law of Treaties*, Oxford 1961, pp. 206—236. Ch. Rousseau, *op. cit.* pp. 142—149; А. Талаласев, *Право међународних договора*, Москва 1980, стр. 227—280.

не може да значи ништа друго до уговори сагласни са захтевима које међународно право поставља у погледу њихове ваљаности.

Други значајни акт, истина регионалног карактера, јесте Завршни документ Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, усвојен 1975. године у Хелсинкију. Слично Декларацији, у њему је предвиђено да ће „државе испуњавати обавезе које проистичу из уговора и других споразума у складу са међународним правом<sup>23)</sup> (подвукао. З. Р.). Очито је, да позитивни међународноправни акти примену начела *pacta sunt servanda* условљавају постојањем пуноважног уговора.

Исти закључак може се извести на основу *travaux préparatoires* који су претходили усвајању чл. 26 Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године. У структури конвенције (која је потпуно идентична са структуром конвенције од 1986. године) овај члан се налази у трећем делу који уређује поштовање, примену и тумачење уговора и, *prima facie*, непосредно се надовезује на претходни, други део, који се односи на закључење и ступање на снагу уговора. Бечка конвенција, међутим, садржи и друге делове који су од значаја за примену начела *pacta sunt servanda*, посебно одељак II (Ништавост уговора) из петог дела. Зато је Комисија у коментару посебно нагласила да се правило *pacta sunt servanda* примењује на уговоре који су на снази према одредбама ових (дакле, свих; прим. З. Р.) чланова Нацрта.<sup>24</sup>

Мишљења која су се чула на Бечкој конференцији, такође, одбацују ништаве уговоре као предмет заштите начела *pacta sunt servanda*. Разлике су постојале само у начину изражавања тог заједничког става: док су се неке делегације позивале, *expressis verbis*, на пуноважност уговора као услов за примену начела *pacta sunt servanda*,<sup>25)</sup> представници других држава<sup>26)</sup> чинили су то посредно, истичући да уговори који нису ваљани не подлежу обавези поштовања.

Према томе, ако у позадини чл. 26 видимо заједнички имени-тељ ставова о сфери примене начела *pacta sunt servanda*, онда се пуноважност уговора мора схватити као претпоставка за примену овог начела. Па ипак, не можемо се отети утиску да би уношење формулације „сваки пуноважни уговор који је на снази обавезује стране уговорнице и оне га морају савесно извршавати“ у текст Бечке конвенције од 1986. године, без обзира што то није учињено у чл. 26 Конвенције из 1969. године, на најбољи начин одредило круг уговора међународних организација на које се примењује начело *pacta sunt servanda*.

23. Завршни документ КЕБС-а, Београд 1975, стр. 22.

24. *Doc. A (CONF. 39/11) Add. 2, p. 33.*

25. Видети иступања представника Боливије, Монголије, Румуније, Шпаније, Танзаније, Конго-Бразавила и СССР-а: *Doc. A (CONF. 39) 11, pp. 166–172.*

26. у овом смислу британски делегат *Sinclair; Ibid, p. 169.*

### III. ОБАВЕЗЕ УГОВОРНИЦА НА ОСНОВУ НАЧЕЛА PACTA SUNT SERVANDA

Основна обавеза која из начела *pacta sunt servanda* проистиче за стране уговорнице састоји се у савесном извршењу закљученог уговора. Само извршење уговора може се посматрати из два угла: у односу на стране уговорнице као субјекте међународног права и у светлу њиховог унутрашњег правног поредка.

Извршење уговора наметнуто је уговорницама као међународноправним личностима. У односу на уговор држава је нераздвојна јединка, јединствени субјекат међународног права. Исти принцип вреди и за међународне организације. Носилац међународноправног субјективитета и уговорног капацитета је организација као целина, а не органи којима је поверено закључење уговора. Склопљени уговор везује, *in ultima linea*, међународну организацију чак и када се у тексту уговора као стране помињу органи који су их закључили.<sup>27)</sup>

Пошто је на међународном плану страна уговорница организација као целина, уговор обавезује све њене органе, независно од тога који га је орган склопио. Сваки орган дужан је да извршава обавезе и може да ужива права у мери у којој су одредбе уговора релевантне према њему. Уговор о оснивању Европске економске заједнице изричито усваја тај принцип: „Споразуми закључени под напред наведеним условима везују све установе Заједнице“<sup>28)</sup>. Конститутивни акти других организација, напротив, не садрже сличну одредбу, па се поставља питање да ли су сви органи, ако нема одговарајуће одредбе у уставном акту, везани уговорима које закључи организација?

Велики број савремених писаца даје на ово питање потврдан одговор. Тако, на пример, *Kasme* пише: „Споразум у коме је Организација уједињених нација страна уговорница, чак и када је закључен у име једног од њених органа, обавезује све остале органе“<sup>29)</sup>.

Овај став налази потврду у међународној пракси. Поменимо извештај Комитета за координацију у коме се изричито каже да је Биро за техничку помоћ, као уосталом и сви други органи Уједињених нација, везан споразумима које је закључила Генерална скупштина са специјализованим агенцијама<sup>30)</sup>.

Питање дејства уговора према органима међународних организација разматрао је и Институт за међународно право. Известилац *Дирцу* био је мишљења да споразуми закључени сагласно конститутивном акту имају обавезну снагу према свим органима међународне организације. На његов предлог у текст Нацрта правила увршћен је чл. 9 који стимулише: „Споразум који је закључила међународна организација сагласно одредбама свог конститутивног акта, обавезује организацију као такву и све њене органе, чак и у

27. UN Treaty Series, Vol. 18, p. 62.

28. став 2 чл. 228 Римског уговора.

29. B. Kasme, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*, Paris 1960, pp. 175—176; исто H. J. Geiser, *op. cit.*, p. 113.

30. UN Treaty Series, Vol. 1, p. 208 и Vol. 18, p. 354.



одсутству изричите одредбе у конститутивном инструменту<sup>31</sup>). Бечка конвенција од 1986. године, међутим, не регулише ово питање. Иако је у Комисији разматрана могућност да се у оквиру одредбе која је посвећена територијалној примени предвиди да уговор везује све органе организације, оцењено је да тај проблем треба оставити по страни, будући да још увек није довољно „зрео“ за кодификацију<sup>32</sup>).

Извршење уговора може се посматрати и из другог угла, тј. у светлу интерног поретка страна уговорница. На основу начела *pacata sunt servanda* стране уговорнице морају предузети све потребне мере да би осигурале извршење уговора *in foro interno*. Оне се могу састојати у доношењу одлука, резолуција, правилника или конкретних административних аката (инструкција, циркулара, мишљења и сл.) у оквиру секретаријата организације<sup>33</sup>). Мере које се предузимају могу бити комплексније уколико се ради о организацијама с обележјима надржавности. Европска економска заједница, на пример, спроводи посебан поступак приликом примене споразума о придруживању трећих држава. Поступак се састоји из три групе мера: одлука које доносе надлежни органи Заједнице одлука које усваја заједнички орган успостављен споразумом о придруживању и интерних споразума које закључују државе чланице<sup>34</sup>).

Одређивање конкретних мера за извршење уговора препуштено је странама уговорницама. Међународно право не садржи посебна правила, нити предвиђа средства за извршење уговора *in foro interno*. То питање спада у сферу унутрашњег права држава и интерне регулативе међународних организација. Стране уговорнице, међутим, могу у самом уговору предвидети неке од мера и тако се унапред обавезати на предузимање одређених поступака на унутрашњем плану. Клаузуле ове врсте обично су формулисане на општи начин. Тако, споразуми о старатељству уопштено предвиђају да ће државе којима је поверено вршење управе спровести законодавне мере које су потребне за примену споразума на територији под старатељством. У овом случају страна уговорница задржава и даље слободу у извору конкретних мера и средстава<sup>35</sup>).

Иако међународно право препушта странама уговорницама избор средстава и мера за примену уговора *in foro interno*, закључени уговор се мора у крајњој инстанци извршити. Начело *pacata sunt servanda* лишава уговорнице могућности да се за неизвршење уговора правдају својим интерним прописима. Бечка конвенција од 1969. године у чл. 27 предвиђа да се држава не може позивати на одредбе унутрашњег права ради оправдања неизвршења уговора. Известилац Reuter је предложио да се идентично

31. R. J. Dupuy, *Rapport provisoire et projet d'articles, Institut de Droit International, Genève 1972, p. 92.*

32. Doc. A (37) 10, *Annuaire de la CDI, 1982, Vol. II, 2-ième partie, p. 41.*

33. Doc. ST (SGB/UNEF) L.

34. за примере: H. J. Geiser, *op. cit.*, p. 125, note 82.

35. У том погледу посебно су илустративни споразуми о зајму и гаранцији Међународне банке за обнову и развој; видети: *General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements, Washington 1980, p. 17.*

правило постави и за међународне организације, с том разликом што ће се уместо израза „унутрашње право“ употребити термин „правила организације“<sup>36)</sup>.

Расправа у Комисији показала је да ово решење, ма колико изгледало логично и једноставно, покреће читав низ других проблема. На првом месту радило се о очигледној разлици између уговорне способности држава и међународних организација. За државе као инхерентне носиоце уговорног капацитета важи принцип у складу с којим су дужне да изврше измене својих интерно-правних прописа који су несагласни са пуноважно преузетим међународним обавезама на основу уговора. Уговорна способност међународних организација, напротив, заснива се првенствено на њиховим конститутивним актима, па би се тешко могло прихватити да је организација у обавези да тај акт модификује уколико се његове одредбе супротстављају извршењу уговора<sup>37)</sup>. С тим у вези, предложено је да се повуче разлика између уговора чије је закључење последица кршења секундарних правила и праксе организације и уговора који вређају конститутивни акт. Само у другом случају неизвршење уговора било би оправдану, док у осталим случајевима начело *acta sunt servanda* задржава пуну вредност<sup>38)</sup>.

Неки чланови Комисије<sup>39)</sup> чак су сматрали да преузимање правила из чл. 27 Бечке конвенције од 1969. године води апсолутизацији начела *acta sunt servanda*, сврставајући под његову заштиту уговоре ништаве због повреде правила организације која уређују надлежност за закључење уговора. Каснији ток расправе показује да нема разлога за такву бојазан, јер обавези поштовања подлежу само пуноважни уговори који су на снази<sup>40)</sup>. Уколико су повређена правила организације о надлежности, уговор као *titulus validus* не постоји, па се једноставно не поставља питање његовог извршења, односно неизвршења.

На „првом читању“ Комисија је усвојила став 2 чл. 27 Нацрта о облику општег правила и изузетка од тог правила. Опште је правило да се међународна организација као страна уговорница не може позивати на своја правила ради оправдања неизвршења уговора. Изузетно, организација то може чинити уколико је „извршење уговора према намери страна уговорница подчињено испуњењу функција и овлашћења организације“. Усвојени текст, дакле, иде линијом компромиса и покушава да однос начела *acta sunt servanda* и правила организације реши кроз усклађивање захтева за строгим поштовањем уговорних обавеза са особеностију уговорног капацитета међународних организација<sup>41)</sup>.

Међутим, на „другом читању“ Комисија је одлучила да задржи само опште правило, које забрањује међународним организа-

36. Doc. A (CN. 4) 285, *Annuaire de la CDI*, 1975, Vol. II, p. 42.

37. *Ibid.*, Vol. I, pp. 108—110.

38. *Ibid.*, pp. 108—113.

39. *Ibid.*, pp. 108—112.

40. у том смислу Ago и Reuter, *Ibid.*, pp. 111—113.

41. Doc. A (32) 10, *Annuaire de la CDI*, 1977, Vol. II, 2-ième partie, pp. 118—120.

цијама да се за неизвршење уговора правдају својим правилима, док је формулација „осим ако извршење уговора није према намери страна уговорница подчињено испуњењу функција и овлашћења организације“ изостављена из става 2 чл. 27 Нацрта. У дискусији која је том приликом вођена преовладао је став да је ова формулација непотребна, пошто организације као носиоци деривативне уговорне способности готово све уговоре закључују у циљу остваривања функција и овлашћења који су предвиђени њиховим конститутивним актима и разрађени у одговарајућим одлукама. Поједини уговори, истина, склапају се управо у циљу осигурања резолуција које је организација претходно донела, али питање да ли организација у том случају може да се позива на касније измене резолуција, треба решавати према правилима о тумачењу уговора и другим релевантним правилима уговорног права<sup>42</sup>). У коначном тексту Бечке конвенције од 1986. године нису извршене никакве измене у овом тексту Комисије, те став 2 чл. 27 гласи: „Међународна организација уговорница не може се позивати на правила организације да би оправдала неизвршење уговора“.

#### IV. ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Начело *pacta sunt servanda* улази у ред најопштијих правила применљивих на све уговоре без обзира на квалитет страна уговорница. Околност да текст чл. 26 Бечке конвенције од 1986. године није претрпео никакве измене у поређењу са одредбом истог члана Конвенције о уговорном праву из 1969. године речито о томе сведочи. Са овог становишта посматрано, нема никакве разлике између међудржавних уговора и уговора које закључују међународне организације. Претпоставке под којима се начело *pacta sunt servanda* може применити и обавезе које из њега проистичу за стране уговорнице исте су у оба случаја.

Особености у примени и значају начела *pacta sunt servanda* код уговора међународних организација везане су за саму природу њихове уговорне способности. Конститутивни акти на којима се заснива уговорни капацитет међународних организација, без обзира на уставни карактер, представљају по форми међународне уговоре који уживају заштиту начела *pacta sunt servanda*. Способност организација да закључују уговоре није ништа друго до последица стваралачке моћи уговора која је остварена у конститутивном акту, док се начело *pacta sunt servanda* појављује као гарант спровођења у живот оних одредаба тог акта које овлашћују организације да закључују уговоре.

---

42. Doc. A (37) 10, Annuaire de la CDI, 1982, Vol. II, 2-ième partie, p. 39.

Dr ZORAN RADIVOJEVIĆ  
maître de conférence

## PRINCIPE PACTA SUNT SERVANDA ET LES CONTRATS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### Résumé

Dans cet article on examine le principe pacta sunt servanda dans les contrats conclus par les organisations internationales. Partant des travaux préparatoires de la Commission pour le Droit international et du texte de la Convention de Vienne sur le droit du Contrat entre les Etats et les organisations internationales ou entre les organisations internationales en 1986, l'auteur insiste sur la constatation s'il existe certaines spécificités chez ces contrats en comparaison avec les contrats internationaux.

La première partie de l'article est consacrée aux suppositions pour l'application du principe pacta sunt servanda sur les contrats des organisations internationales. L'auteur est d'avis qu'il existe deux conditions fondamentales sous lesquelles ce principe peut être appliqué. La première condition comprend que le contrat est valable aussi pour les contrats qui sont appliqués provisoirement dans le sens de l'article 25 de la Convention de Vienne. L'existence d'un contrat valable fait l'autre supposition indispensable pour l'application du principe pacta sunt servanda. Quoique la Convention de 1986 n'exige explicitement la validité du contrat une telle conclusion provient des autres importants actes internationaux et du travail qui a précédé son adoption.

Dans l'autre partie de l'article l'auteur a fait l'analyse des obligations des parties contractantes à la base du principe pacta sunt servanda. L'auteur examine sous deux angles par rapport aux parties contractantes comme subjectifs du Droit international et dans le contexte de leur ordre juridique intérieur. Dans le processus de la conclusion des contrats les organisations internationales apparaissent comme sujets particuliers du Droit international et c'est pour quoi le contrat oblige l'organisation, comme un ensemble, et aussi tous ses agranes sans égard à l'organe concret qui l'avait conclu. De l'autre côté les organisations internationales sont dûes d'entreprendre toutes les mesures nécessaires qui dans l'ordre intérieur sont à leur disposition pour pouvoir assurer la réalisation du contrat. Le principe pacta sunt servanda prive les organisations de la possibilité de justifier l'inexécution du contrat par leurs règles internes.

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11