

**Проф. др Слободан Миленковић\***

**НЕПРИХВАТАЊЕ ПУНОМОЋЈА И ЊЕГОВЕ  
ПОСЛЕДИЦЕ У ПРАКСИ ГЕНЕРАЛНЕ  
СКУПШТИНЕ УН**

UDK 341.11

---

*\* Слободан Миленковић је као студент прве генерације дипломирао на Правно-економском факултету у Нишу у јунском испитном року, са просечном оценом 9,16. За асистента на предмету Међународно јавно право на овом Факултету изабран је 1965, за доцента 1972, за ванредног професора 1977, а у звање редовног професора 1983. године.*



Проф. др Слободан Миленковић

## НЕПРИХВАТАЊЕ ПУНОМОЋЈА И ЊЕГОВЕ ПОСЛЕДИЦЕ У ПРАКСИ ГЕНЕРАЛНЕ СКУПШТИНЕ УН<sup>1</sup>

### I - УВОД

Пуномоћја у Генералној скупштини представљају документе које шефови држава или влада или министри иностраних послова држава чланица Уједињених нација достављају Генералном секретару ове организације, да би њима одредили лица која ће их представљати у Генералној скупштини.<sup>2</sup> Пуномоћја се прихватају на сваком заседању, после извештаја Комисије за оверу пуномоћја (*Credentials Committee*) и по правилу тај поступак представља формалност, пошто се ретко догађа да представници немају уредна пуномоћја, или да из појединих разлога не могу вршити функцију. Усвајање пуномоћја међутим, не представља формалност, јер за последицу има признавање, а према извесним писцима<sup>3</sup> и признање државе која представнике шаље. Због тога, поменути поступак може представљати суштинско питање са озбиљним политичким последицама. Истраживања показују, да се неспоразуми најчешће јављају кад је у питању више власти, па треба одлучити којој од њих признати право представљања у светској организацији. Но и кад постоји само једна власт, то не значи да проблема нема. Пример са Мађарском (1956-1962), Јужноафричком Републиком (1970-1974) и недавне расправе у вези са Израелом то јасно показују.

<sup>1</sup> Рад је објављен у часопису *Југословенска ревија за међународно право*, 1983, бр. 12, стр. 153-179.

<sup>2</sup> В. документ "Scope of 'credentials' in rule 27 of the rules of procedure of the General Assembly: statement by the Legal Council submitted to the President of the General Assembly at his request" - United Nations, General Assembly, twenty-fifth session, 11 November 1970, doc. A/8160, p. 2

<sup>3</sup> Б. Јанковић: *Међународно јавно право*, Београд 1981, стр. 93.

## II - ОСПОРАВАЊЕ ПУНОМОЋЈА У ПРАКСИ ГЕНЕРАЛНЕ СКУПШТИНЕ УН

### A. Неки случајеви оспоравања пуномоћја у пракси Генералне скупштине УН

Питање која ће влада представљати државу у Уједињеним нацијама старо је колико и ова организација. Недоумице у погледу Пољске, која је, иако оригинални члан светске организације, изазвала пажњу због постојања тзв. владе у Лондону и оне у Лублину,<sup>4</sup> очигледан су доказ томе у прилог.

У каснијој пракси овакве расправе биле су све чешће и изазивале велика неслагања. Представљање Кине у Уједињеним нацијама свакако је *casus classicus* у овој области због дуге немогућности да се једна неприродна ситуација оконча: представници *Чангкајшекове* Кине представљали су ову земљу у Уједињеним нацијама, иако је влада Народне Републике Кине преузела власт на готово читавој територији. Покушавајући да усклади чињенично и правно стање, делегат Совјетског Савеза поднео је захтев 1949. године да се представници *Цангкајшекове* Кине лише свих права "представљања кинеског народа у Уједињеним нацијама",<sup>5</sup> а следеће године је поднео Савету безбедности предлог резолуције, којом тражи да овај орган не призна акредитиве представника владе са Тајвана и да их искључи из Савета.<sup>6</sup> Совјетски предлог био је, међутим, одбачен, а и касније делегати Народне Републике Кине нису могли да заузму место у светској организацији због тога што је усвојена одлука којом се заступање Кине сматра важним питањем за које је потребна двотрећинска већина у Генералној скупштини УН на основу члана 18 *Повеље УН*.<sup>7</sup> Ову већину није било могуће постићи све до 1971. године, када је усвојена резолуција којом се окончава ово неприродно стање: Народној Републици Кини признаје се право законитог заступања, а представници са Тајвана се "избацују с места које су незаконито заузимали у Уједињеним нацијама".<sup>8</sup>

Ситуација у Мађарској 1956. године представљала је следећи случај о коме се живо расправљало у Генералној скупштини Уједињених нација. Због догађаја у тој земљи, извесне чланице Уједињених нација сматрале су да мађарска делега-

<sup>4</sup> В. о томе Edward McWhinney: *Credentials of State delegations to the U.N. General Assembly: A New Approach to Effectuation of Self-Determination for Southern Africa, Hastings Constitutional Law Quarterly*, 1976. No 1, p. 27.

<sup>5</sup> В. *UN Doc. A/1123* (1949).

<sup>6</sup> В. United Nations, Security Council, Official Records, 459 meeting (1950), p. 3.

<sup>7</sup> В. Резолуцију Генералне скупштине бр. 1668 (XVI).

<sup>8</sup> В. Резолуцију Генералне скупштине бр. 2758 (XXVI), усвојену 25. октобра 1971. године.

ција "не може бити сматрана представником ове земље".<sup>9</sup> Изражавајући политичко нерасположење према влади, Генерална скупштина више година после 1956. (1956-1962) није донела било какву одлуку о пуномоћјима мађарске делегације,<sup>10</sup> што овој није сметало да за све време заседања Генералне скупштине учествује у њеном раду.

Питање прихватања пуномоћја представника Конга, поставило се 1960. године Резолуцијом бр. 1480 (XV), усвојеном 20. септембра 1960. године, Генерална скупштина УН примила је Републику Конго (Леополдвил) у чланство Уједињених нација, али је суочена са нејасном политичком и уставном ситуацијом доставила питање представљања ове земље Комисији за оверу пуномоћја.<sup>11</sup> Ова је 9. новембра 1960. године препоручила усвајање *Касавубуове* делегације, а Генерална скупштина је прихватила извештај.<sup>12</sup>

Занимљив је пример оверавања пуномоћја делегације Португала 1973. године.<sup>13</sup> Генерална скупштина прихватила је њихове акредитиве, али је изричито нагласила да делегација може заступати само Португал у његовим европским границама, а не и Анголу, Мозамбик и Гвинеју Бисао.<sup>14</sup>

Ваља такође указати и на случај Перуа чијој су делегацији 1974. године прихваћени акредитиви у Комисији за оверавање пуномоћја уз напомену да у најскорије време буду достављени у облику који се тражи.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> За став представника Холандије в. *UN doc A/PV. 726 (1957)*. За сличне ставове в. излагање представника Велике Британије и Сједињених Америчких Држава - *UN Doc. A/3773, sub 1 (1957)*; *UN Doc. A/PV. 792 (1958)*, *United Nations, General Assembly, Official Records, 792d Plenary meeting*, p. 609.

<sup>10</sup> J. Andrassy: *Међународно право*, Загреб, 1978, стр. 71, 387.

<sup>11</sup> *UN Doc. A/PV. 864 (1960)*.

<sup>12</sup> *United Nations, General Assembly, Official Records, 1960*, pp. 978-979.

<sup>13</sup> За расправу в. *ONU, Chronique mensuelle, 1974. No 5*, p. 42. В. такође J. Andrassy: *Op. cit.* стр. 387. *Doc. A/9555 (Rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, Nations Unies, Assemblée générale, Documents officiels, sixième session extraordinaire, point 3 de l'ordre du jour, Annexes, New York, 1974*, p. 2.

<sup>14</sup> За став Сенегала у овом смислу в. *Doc. A/9555*, p. 2; Кине - *Ibid*, p. 2; Совјетског савеза - *Ibid*, p. 2. В. такође додатак *Резолуцији Генералне скупштине бр. 3181 (XXVIII)* прихваћен са 93:14 уз 21 уздржан глас.

<sup>15</sup> В. *Doc. A/9779 (Premier rapport de la Commission de vérification des pouvoirs), Nations Unies, Assemblée générale, Documents officiels, Point 3 de l'ordre du jour, Vint-neuvieme session, New York, 1974*, p. 6.

Веома дуга и занимљива историја прихватања пуномоћја представника Камбоџе (Кампуџије) у Уједињеним нацијама. Имала је две фазе и треба напоменути да се о усвајању пуномоћја ове земље све до недавно расправљало у Генералној скупштини УН.

Прва фаза везана је за период у коме је шеф државе *Сиханук* свргнут с власти државним ударом, а затим је тај акт легализован 18. марта 1970. године усвајањем одлуке о Краљевском већу и Парламенту. Нова влада прогласила је републику и заузела место у Уједињеним нацијама. *Сиханук* се није сложио са таквом ситуацијом, прогласио је владу *Лон Нола* незаконитом и маја месеца 1974. године објавио стварање нове владе у Пекингу. У исто време јачао је отпор против владе у земљи, тако да је *Лон Нол* свргнут с власти 1975. године. Пошто је *Сиханукова* влада добила пуну подршку на министарским конференцијама несврстаних земаља, као и на Конференцији шефова држава и влада ових земаља, у Алжиру 1973. године, кад је речено да је она једини законити представник народа Кампуџије, неке чланице Уједињених нација предложиле су да Генерална скупштина одлучи о законитим правима *Сиханукове* владе у Уједињеним нацијама, Генерална скупштина одложила је 1973. године расправу о томе за следеће заседање, а на њему је тесном већином усвојила *Резолуцију бр. 3238 (XXIX)*, којом позива народ Кампуџије да сам реши своје политичке односе мирољубивим средствима и без мешања са стране.

Убрзо после окончања ове фазе, победом Црвених кмера и призањем владе Демократске Кампуџије, настали су нови проблеми интервенцијом Вијетнама у тој земљи 1979. године. Образована у земљи, влада Народне Републике Кампуџије, на чијем је челу *Самрин*, захтевала је да једино она може пуноправно представљати народ ове земље; због тога су извесне земље предложиле да се одузму акредитиви влади Демократске Кампуџије на челу са *Сихануком*, а прихвате пуномоћја владе *Хенга Самрина*. Коалициона влада Демократске Кампуџије је, пак, исто право тражила за себе. У Уједињеним нацијама су се о томе неколико година водиле расправе надахнуте више политичким него правним разлозима. Присталице усвајања пуномоћја представника владе *Хенга Самрина*, поред осуде владе *Пола Пота* коју доводе у везу са коалиционом владом,<sup>16</sup> истиче и да влада *Хенга Самрина* врши контролу на територији целе земље<sup>17</sup>, уз подршку народа.<sup>18</sup> Свако друго решење за присталице признања режима *Хенга*

<sup>16</sup> За ставове у том смислу в. Srihirath (Демократска Народна Република Лаос) - *UN. Doc. A/37/PV. 42*, р. 6; Chamora Mora (Никарагва) - *UN. Doc. A/37/PV. 48*, р. 47.

<sup>17</sup> За став *Krishnan*-а (Индија) - *UN. Doc. A/37/PV. 43*, р. 18.

<sup>18</sup> Зариф (Авганистан) - *UN. Doc. A/37/PV. 48*, рр. 18-20.

Самрина представља мешање у унутрашње послове једне суверене земље.<sup>19</sup> Делегације које се залажу за коалиционе владе истучу да је виада *Хенга Самрина* марионетска влада<sup>20</sup> и да се на власти одржава уз помоћ 200.000 вијетнамских бајонета.<sup>21</sup> Признање те марионетске валде представљало би, према њиховом схватању, подршку свршеног чина и интервенције страних трупа.<sup>22</sup> Томе се још додаје да колационона влада није влада у избеглиштву; она се налази у земљи, бори се за ослобођење од вијетнамског агресора<sup>23</sup> и представља израз воље народа.<sup>24</sup> Истиче се такође да влада *Хенга Самрина* не може да контролише територију целе земље, поготову не може да је ефективно контролише, и без вијетнамских војника не би могла да се одржи на власти ни један дан.<sup>25</sup> Проблем је на крају решен одлуком да Демократска Кампуџија задржи место у Генералној скупштини Уједињених нација.<sup>26</sup>

Највише неспоразума и најтеже последице изазвао је, међутим, случај Јужноафричке Републике. Позната по политици расне дискриминације, о чему се у Генералној скупштини расправљало готово од када постоје Уједињене нације, Јужноафричка Република је у више наврата била повод критикама у Комисији за оверу пуномоћја као и у Генералној скупштини. Тако, на пример, 1965. године Комисија за оверавање пуномоћја о акредитивима делегације ове земље није донела никакву одлуку, а 1966. године приговори да делегација представља само мањину становништва унети су у записник, али је пуномоћје прихваћено. Одлучујући заокрет учињен је, међутим, 1970. године. На XXV редовном заседању Генералне скупштине УН, по први пут у току рада Уједињених нација, пуномоћја представника једне државе нису прихваћена. Следеће године - слична ситуација: са 103:1 уздржаних гласова Генерална скупштина је усвојила резолуцију којом се прихватају пуномоћја свих држава "осим пуномоћја представника Јужне Африке".<sup>27</sup> Исти се случај поновио и на XXVII<sup>28</sup> на и XXVIII<sup>29</sup> заседању. У резолуцији

<sup>19</sup> Chamorro Mora (Никарагва) - *UN. Doc. A/37/PV. 48*, p. 47; Зариф (Авганистан) - *Ibid.*, p. 17.

<sup>20</sup> Сиханук (Демократска Кампуџија) - *UN. Doc. A/37/PV. 42*, p. 12; Касемсри (Тајланд) - *Ibid.* p. 22; Liang Qing (Кина) - *Ibid.* pp. 28-30.

<sup>21</sup> Сиханук (Демократска Кампуџија) - *UN. Doc. A/37/PV. 42*, p. 12;

<sup>22</sup> Нисибори (Јапан) - *Ibid.* p. 27.

<sup>23</sup> Ling Qing (Кина) - *Ibid.* pp. 28-30.

<sup>24</sup> Moreno Salledo (Филипини) - *Ibid.* p. 32.

<sup>25</sup> Ling King (Кина) - *Ibid.* p. 31.

<sup>26</sup> Одлука је усвојена са 105:23 уз 20 уздржаних гласова - *UN. Doc. A/37/PV. 48*, p. 48.

<sup>27</sup> В. Резолуцију Генералне скупштине УН бр. 2862 (XXVI) од 20. децембра 1971. године.

<sup>28</sup> В. Резолуцију Генералне скупштине УН бр. 2948 (XXVII) од 8. децембра 1972.

усвојеној на последњем од наведених заседања, изричито су наглашени и разлози због којих се не прихватају пуномоћја представника Јужноафричке Републике. У параграфу 11, Генерална скупштина

"изјављује да јужноафрички режим нема било каква права да представља народ Јужне Африке; покрети за ослобођење које признаје Организација афричког јединства аутентични су представници знатне већине јужноафричког народа."<sup>30</sup>

Следеће, 1974. године, поново се развила расправа о истом питању, прво на VI ванредном, а затим и на XXIX редовном заседању Генералне скупштине УН. Излажемо најпре расправе на првом, а затим и на другом заседању.

О пуномоћјима представника Јужноафричке Републике било је прво речи у Комисијама за оверавање пуномоћја на Шестом ванредном заседању, а расправа је настављена и на самој седници Генералне скупштине. Представник Сенегала предложио је у Комисији да и ове године не треба прихватити пуномоћја представника Јужноафричке Републике, пошто се од прошле године стање у овој земљи не само није побољшало, него је још горе: на изборима који су организовани, од 20 милиона лица, 16 милиона није могло да гласа, зато што нису били на изборним листама.<sup>31</sup> Са предлогом се сложио и представник Танзаније, износећи да број оних који нису могли да гласају износи чак 18 милиона.<sup>32</sup> Кинески<sup>33</sup> и совјетски<sup>34</sup> представник, подржали су предлог Сенегала и Танзаније, а за непризнавање пуномоћја представника Јужноафричке Републике изјаснио се и делегат Грчке, образлажући свој став немогућношћу Комисије да одбаци резолуцију Генералне скупштине усвојену 1973. године.<sup>35</sup>

Представници Сједињених Америчких Држава, Јапана и Уругваја противили су се неприхватању пуномоћја представника Јужноафричке Републике. Делегат САД своје схватање засновао на 27 *Пословника о раду Генералне*

---

године. Однос гласова био је следећи - 111:1 уз 8 уздржаних гласова.

<sup>29</sup> В. *Резолуцију Генералне скупштине УН бр. 3151 G (XXVIII)* усвојену 14. децембра 1973. године. Однос гласова био је 72:37 уз 13 уздржаних гласова.

<sup>30</sup> В. *Резолуцију Генералне скупштине УН бр. 3151 G (XXVIII)*.

<sup>31</sup> В. *UN Doc. A/9555*, р. 2.

<sup>32</sup> *Ibid*, р. 2.

<sup>33</sup> *Ibid*, р. 2.

<sup>34</sup> *Ibid*, р. 2.

<sup>35</sup> *Ibid*, р. 2.



скупштине, истичући да су пуномоћја у складу са поменутим чланом, па нема разлога да не буду прихваћена. Додао је још да Комисија не би требало да се упушта у оцену легитимности и репрезентативности акредитованих делегата, пошто се таквим приступом могу створити проблеми делегатима многих земаља.<sup>36</sup> Сличним разлозима било је прожето и излагање представника Јапана<sup>37</sup> и Уругваја.<sup>38</sup>

После расправе стављен је на гласање предлог резолуције који је поднео Сенегал и који је гласио:

"Комисија за оверавање пуномоћја прихвата пуномоћја свих представника држава чланица на шестом ванредном заседању Генералне скупштине, осим пуномоћја делегата Јужне Африке."<sup>39</sup>

Предлог, међутим, није прихваћен, па је представник Сенегала предложио да се извештај достави Генералној скупштини у складу са чланом 28 *Пословника о раду*.<sup>40</sup> На Генералној скупштини предаставник Сирије оснажио је предлог Сенегала и предложио исту формулацију по којој се прихватају пуномоћја представника свих држава чланица осим представника Јужне Африке и тај предлог је усвојен 30. априла 1974. године са 86:26 уз 15 уздржаних гласова.<sup>41</sup>

Слична расправа вођена је исте године у Комисији за оверавање пуномоћја и у Генералној скупштини, на њеном XXIX редовном заседању.

У Комисији је поново први говорник био представник Сенегала са истим предлогом: одбацити пуномоћја представника Јужноафричке Републике, пошто ова лица представљају "само мали број Јужноафриканаца", а политика расне дискриминације је у више наврата осуђивана у Уједињеним нацијама.<sup>42</sup> Исти став подржали су представници Кине, Танзаније и Совјетског Савеза,<sup>43</sup> док су се представници Сједињених Америчких Држава, Белгије и Костарике<sup>44</sup> томе ус-

<sup>36</sup> Ibid, pp. 2-3.

<sup>37</sup> Ibid, p. 3.

<sup>38</sup> Ibid, p. 3.

<sup>39</sup> Ibid, p. 4.

<sup>40</sup> Ibid, p. 6.

<sup>41</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session extraordinaire, Supplement No 1, resolution 3200 (S-VI).*

<sup>42</sup> В. *UN Doc. A/9779*, p. 2

<sup>43</sup> Ibid. p. 2.

<sup>44</sup> Ibid. p. 2.

противили, поново заснивајући свој став на строгом поштовању члана 27 *Пословника о раду Генералне скупштине*. Последњи од наведених говорника додирнуо је при томе и питања која, суштински узевши, не би требало мешати са проблемом о коме се расправљало. Према представнику Костарике

"Комисија није у стању да суспендује или да искључи неку државу чланицу, пошто ту меру, у складу са чланом 6 Повеље, може да предузме само Генерална скупштина на препоруку Савета безбедности."<sup>45</sup>

Предлог Сенегала којим се прихватају пуномоћја представника свих држава чланица, осим представника Јужне Африке, прихваћен је затим у Комисији са 5:3 уз 1 уздржан глас.<sup>46</sup>

После врло оштре расправе, Генерална скупштина је прихватила извештај Комисије 30. септембра 1974. са 98:23 уз 14 уздржаних гласова.<sup>47</sup> Та одлука је послужила председнику Генералне скупштине УН да Јужноафричку Републику лиши права учешћа у раду тога заседања Генералне скупштине.

Случај Израела такође се у више наврата налазио на дневном реду Комисије за оверавање пуномоћја, па следствено и Генералне скупштине. На седници Генералне скупштине, на којој нису прихваћена пуномоћја, представницима Јужноафричке републике, у расправи је помињан и Израел: представник Сирије нагласио је да израелски ционисти представљају експанзионистичку и узурпаторску власт над територијама и националним и леготомним правима палестинског народа.<sup>48</sup> Са јачањем отпора према понашању Израела у међународној заједници, знатно су гласнији и захтеви чланица Уједињених нација да и ова земља буде лишена извесних права у Генералној скупштини УН. Подстакнуте повољним решењем случаја Јужноафричке Републике, арапске и друге земље последњих година се упорно залажу за непризнавање пуномоћја преставника Израела у Уједињеним нацијама. Особито су гласна та залагања била на XXXVII и XXXVIII редовном заседању Генералне скупштине.

На првом од њих настојања да Израел буде одстарњен из рада Генералне скупштине наишла су на различите реакције. Једна група земаља упорно

---

<sup>45</sup> Ibid. p. 2.

<sup>46</sup> Ibid. p. 2.

<sup>47</sup> *ONU Chronique mensuelle*, 1974, No 9, p. 6.

<sup>48</sup> *ONU Chronique mensuelle*, 1974, No 5, p. 43.

се залагала за такво решење и износила читав сплет разлога због којих представницима ове земље не треба усвојити пуномоћја. Многи од њих задирали су у вредности савремене мађународне заједнице и тицали се правног поретка Уједињених нација. Велики број делегата истицао је, рецимо, да Израел крши одредбе *Повеље УН* и одлуке Уједињених нација,<sup>49</sup> а томе су додавани и следећи конкретни разлози: брутална агресија на Либан, геноцид против Палестинаца,<sup>50</sup> непоштовање права човека,<sup>51</sup> незаконита анексија окупираних арапских и палестинских територија,<sup>52</sup> непоштивање захтева Палестинаца на вршење њихових неотуђивих права.<sup>53</sup> Свему томе је додато и оспоравање Израела као државе, пошто је он "вештачка творевина".<sup>54</sup>

Друга група земаља, у којој се налазио и већи број несврстаних земаља, истицала је у први план негативне последице предлога арапских земаља: утицај на универзалност Уједињених нација и улогу светске организације на Блиском истоку и уопште у решавању међународних спорова. Наглашавано је уз то да применом оваквих мера Израел од себе може начинити жртву и на тај начин привући симпатије извесног броја чланица међународне заједнице.

Суочене са поменутиим и другим чињеницама, а и претњим Сједињених Америчких држава да ће, у случају усвајања резолуције о ускраћивању права Израела да учествује у раду XXXVII редовног заседања Генералне скупштине, иступити из светске организације и обуставити све финансијске доприносе за њен рад, четрдесетак арапских и других земаља (Куба, Вијетнам, Никарагва, неколико источно-европских држава) задовољило се упућивањем писма председнику Генералне скупштине, у коме се стављају резерве на присуство Израела у светској организацији. Пуномоћја се у начелу оспоравају, али се у конкретној прилици ово писмо сматра довољним за осуду Израела.

Кад је изгледало да ће се све на томе завршити, за реч се јавио представник Ирана и предложио амандман на предлог Комисије за оверавање

<sup>49</sup> Krishanan (Индија) - *UN Doc. A/37/PV*, 43, pp. 18-20; Треики (Џамахирија) - *Ibid*, pp. 38-40; Рабетафика (Мадагаскар) - *Ibid*, pp. 52-55.

<sup>50</sup> Krishanan (Индија) - *Ibid*, pp. 18-20; Рабетафика (Мадагаскар) - *Ibid*, pp. 52-55.

<sup>51</sup> Треики (Џамахирија) - *Ibid*, pp. 38-40.

<sup>52</sup> Рабетафика (Мадагаскар) - *Ibid*, pp. 52-55.

<sup>53</sup> *Ibid*, pp/ 52-55.

<sup>54</sup> Треики (Џамахирија) - *UN Doc. A/37/PV*, 43, pp. 38-40.

пуномоћја. Њиме се признавало усвајање пуномоћја представника свих држава чланица, али се тражило и додавање речи "осим пуномоћја представника Израела". Стављање амандмана правдано је следећим доказима: Израел је незаконита држава коју су створиле империјалистичке снаге и његово одстрањивање из Генералне скупштине доприноси "поштовању *Алахове* поруке против тираније и неправде".<sup>55</sup>

Изненађене предлогом, чланице Генералне скупштине покушале су да нађу излаз из непријатне ситуације. Најприхватљивије решење пронашао је фински делегат, предложивши обуставу разматрања питања у складу са овлашћењима из *Пословника о раду Генералне скупштине*. За предлог Финске гласале су 74 земље, међу њима и Југославија, против су биле Авганистан, Албанија, Алжир, Куба, Гренада, Иран, Либија, Никарагва и Вијетнам, а велики број држава уздржао се од гласања. на тај начин предлог Ирана није прихваћен и израелска делегација је наставила да заступа интересе своје земље у Генералној скупштини УН.

Иако на XXXVII заседању Генералне скупштине, Иран није својим предлогом успео да се пуномоћја израелске делегације не прихвате, он није одустао од овајве намере. Његов представник је 1983. године поново поднео предлог да се представницима Израела пуномоћја не усвоје. Расправе су биле сличне онима из 1982. године, као и исход гласања. Уместо Финске, 1983. године Норвешка је тражила да се не предузима акција на основу иранског захтева. Може се, међутим, рећи да је и поред већег броја гласова за норвешки него раније за фински предлог (75 за фински, 79 за норвешки), Иран, ипак, добио ширу подршку. Против финског предлога 1982. године гласало је само две државе; 1983. године 43 државе су гласале против. Но, и поред овако велике подршке предлогу Ирана, суштинско опредељење држава остало је исто: Израел не треба одстрањивати из Генералне скупштине, пошто таква одлука може представљати тежак ударац начелу универзалности Уједињених нација и довести до бојкотовања заседања којима не присуствује израелски представник. Из понашања земаља Запада, латинске Америке и Африке, такав је став био јасно уочљив. Логика која је преовлађивала и ранијих година, и на XXXVIII заседању је имала превагу: против политике Израела треба се борити, али је при томе важније да његов представник буде присутан у Генералној

---

<sup>55</sup> О расправи у Генералној скупштини УН у вези са овим питањем писала је и југословенска штампа. В. Политика од 27. октобра 1982. године; *Народне новине* (Ниш) од 27. октобра 1982. године.

скупштини и да се суочава са примедбама које се стављају политици земље чије интересе заступа, него да му се ускрати право учешћа у раду Генералне скупштине.<sup>56</sup>

#### Б. Разлози за оспоравање пуномоћја

Из свих појединачних случајева о којима је до сада било речи могу се извући неки општи закључци у вези са оспоравањем пуномоћја у Генералној скупштини УН.

Општи је утисак, најпре, да кад се у Уједињеним нацијама постави питање признања влада усвајањем пуномоћја, опредељење држава зависи више од политичких него правних разлога. Због тога се с пуно разлога може рећи да је признање владе пре свега политичко питање, како ван институционализовање међународне заједнице, тако и у њој. Многи од наведених примера сведоче томе у прилог: политичка блискост владе којој треба дати признање са неком од утицајних група земаља у Уједињеним нацијама има главну улогу приликом гласања за усвајање пуномоћја. Но не може се рећи да није било покушаја правног утемељења разлога за прихватање пуномоћја, како би се избегле непријатне ситуације произашле из постојања више власти и више представника о чијим се пуномоћјима расправља. Још у првим годинама рада светске организације, чланице Уједињених нација покушале су да баце више светлости на ово сложено питање. Резолуцијом бр. 396 на петом редовном заседању Генералне скупштине<sup>57</sup> утврђена су начела о којима треба водити рачуна приликом изјашњавања о прихватању пуномоћја. Суштина резолуције налази се у следећем ставу:

"Кад год више од једне власти тврди да има право заступања неке државе чланице Уједињених нација, и то постане предмет спора у Уједињеним нацијама, питање треба разматрати у светлу циљева и начела Повеље Уједињених нација као и околности свакога случаја."<sup>58</sup>

Али, како су сопствени интереси увек имали снажније дејство од резолуција Уједињених нација, државе су наставиле са праксом опредељивања

<sup>56</sup> За расправу в. *Политика* од 22. октобра 1983. године.

<sup>57</sup> *United Nations, General Assembly, Official Records, Supplement No 20*, pp. 24-25. В. такође *UN Doc. A/1775* (1950).

<sup>58</sup> Подробно о резолуцији бр. 396 (V) Farrakh Jhabvala: *The Credentials Approach to representation questions in the U. N. General Assembly, California Western International Law Journal*, 1977, No 3, pp. 629. id.

на основу политичке целисходности, а тек у склопу политичких процена, водећи рачуна и о правној страни случаја. Мора се признати да им је такво опредељење олакшавала садржина *Резолуције бр. 396*, у којој је кључни део - разматрање питања "у светлу циљева и начела Повеље Уједињених нација" - тако уопштен, да пружа широке могућности за оправдање сопствених гледишта. Ништа већу правну извесност не нуди ни последњи део наведене реченице о разматрању питања у светлу "околности свакога случаја". Како сазнати "околности свакога случаја", кад је добро познато да утврђивање чињеничног стања *in loco* готово да не постоји и да је веома сужена могућност утврђивања стања у земљи на други начин, а зна се да се тек на објективно сазданој чињеничној подлози могу градити непристрасни закључци. Опредељивање на основу политичке процене догађаја и даље због тога представља главно упориште приликом заузимања ставова у Уједињеним нацијама, о чему најбоље сведочи пример Народне Републике Кине, поводом које је усвојена *Резолуција бр. 396*, а она је, ипак, још више од двадесет година након тога остала изван светске организације, иако је било јасно да само њена влада представља израз воље народа.

Анализа ставова држава изнетих приликом изјашњавања о усвајању пуномоћја у Генералној скупштини УН показује постојање две групе гледишта у овој области. у првој су групи представници држава који усвајање пуномоћја сматрају формалношћу. За њих је једино важно да ли су испуњени услови наведени у члану 27 *Пословника о раду Генералне скупштине*,<sup>59</sup> у коме се тражи да се пуномоћја представника и имена чланова делегација доставе Генералном скеретару, као и да пуномоћје издају шеф државе или владе, односно министар иностраних послова. У прилог оваквом тумачењу може бити наведен и став правног саветника Уједињених нација у складу с којим се пуномоћја у Генералној скупштини сматрају документима које издаје шеф државе или владе и у којима се наводе особе овлашћене да представљају државу на седницама Генералне скупштине.<sup>60</sup> Остала питања изван оквира члана 27 за ову групу представника држава нису од важности и уколико би се о њима расправљало, као рецимо о законитости једне владе, то може значити мешање у унутрашње послове држава, што је забрањено позитивним међународним правом. Као пример оваквог става може бити наведена изјава представника Сједињених Америчких

<sup>59</sup> За став Јужноафричке Републике у овом смислу в. *ONU Chronique mensuelle*, 1974, No 5, p. 42.

<sup>60</sup> В. белешку бр. 2.

Држава у Комисији за оверавање пуномоћја током расправе о прихватању пуномоћја делегата Јужноафричке Републике. Том приликом он је рекао да

"његова делегација дубоко жали због праксе апартхејда у јужној Африци. Али ова је члан Организације уједињених нација и Генерални секретар, чија је улога да разматра пуномоћја која му доставе државе чланице, назначило је да су ова пуномоћја у складу са чланом 27 Пословника о раду. Комисија не може да иде изван члана 27 и позивајући се на њега да се изјашњава о законитости или репрезентативности акредитованих делегата у Генералној скупштини. Ако би то чинила, могле би настати тешкоће за многе државе чланице".<sup>61</sup>

Друга група представника држава није се задржавала само на пуномоћју као формалном акту. за њих је то само један део проблема: други значајнији круг питања односи се на орган који пуномоћје издаје. Истраживање досадашње праксе Генералне скупштине УН показује да се разлози за оспоравање пуномоћја темеље на следећим питањима:

а) У случајевима кад постоји више власти, основно мерило за опредељивање је начело *ефективности*: прихватају се пуномоћја представника оне власти која стварно управља једном територијом.<sup>62</sup> Наравно да се и на ове случајеве мора применити све оно што је везано за опредељивање на основу политичких мотива, при чему се затварају очи и пред очигледним чињеницама кад то политички разлози налажу.

б) Проблем усвајања пуномоћја не јавља се једино у случају паралелизма влада или неке друге сличне ситуације кад две власти покушавају да пуномоћја њихових представника буду усвојена у генералној скупштини УН. Слични се проблеми јављају и кад постоји само једна влада која стварно врши власт на једној територији. У овим случајевима начело

<sup>61</sup> В. *UN Doc. A/9555*, PP. 2-3.

<sup>62</sup> У истом смислу в. меморандум "*legal Aspects of Problems of representation in the United Nations*" - *UN Doc. S/1466* (1950); *UN Security Council, Official Records, Supplement* January-May 1959, p. 22. Доктрина такође подржава ово опредељење - Q. Wright: *The Chinese Recognition Problem, American Journal of International Law*, 1955, No 2, pp. 329, 336; M. Lachs: *recognition and Modern Methods of International Cooperation, British Yearbook of International Law*, 1959, pp. 252, 255; H. Blix: *Contemporary Aspects of Recognition, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1970, t. 130, p. 693.

ефективности уступа место начелу *демократског представљања*: од представника се тражи да имају "мандат народа, а не само владе".<sup>63</sup> Три се ситуације при томе доводе у везу са овим начелом:

аа) Влада долази на власт уз страну помоћ или применом насиља и одржава се на власти на исти начин (случај са Мађарском 1956. и Кампуџијом после 1979. године);

бб) Влада представља само мањи део становништва (Јужноафричка Република);

цц) Влада се оглушује о начело самоопредељења народа, па покушава да представља и међународне територије (Португал, Јужноафричка Република).

ц) Случај Израела показује, најзад, да у Уједињеним нацијама све више јача мисао, да приликом усвајања пуномоћја ваља оцењивати *целокупно понашање државе* у међународној заједници. Неприхватање пуномоћја било би у томе случају санкција против државе која се не придржава основних норми позитивног међународног права.

### Ц. Последице неприхватања пуномоћја

Неприхватање пуномоћја у Генералној скупштини Уједињених нација проузроковало је две врсте последица: а) представници држава чија пуномоћја нису усвојена настављају да несметано обављају послове као да су пуномоћја усвојена; б) искључују се са заседања Генералне скупштине УН. Прва од две наведене последице позната је као "*формула Хамбро*" док бисмо ову другу назвали и "*формула Бутефлика*".

1. *Формула Хамбро*. - Веома дуго, оспоравање или неприхватање пуномоћја у генералној скупштини УН сматрало се само изразом негодовања против начина доласка на власт владе која скредитује представнике, или против њеног понашања у међународној заједници. Представницима држава то, међутим, није сметало да располажу истим правима и обавезама у овоме органу, као да мера о којој је реч није предузета. Кад Генерална скупштина у току више година (1956-1962) није донела било какву одлуку о пуномоћјима мађарске делегације, ова је без обзира на то учествовала у рада Генералне скупштине и чак је њен делегат био изабран за известиоца у првом комитету Генералне скупштине.<sup>64</sup> Сличне је последи-

---

<sup>63</sup>

<sup>64</sup> F. Jhabvala: *Op. cit.*, p. 623, белешка бр. 38.



це имало и неприхватање пуномоћја делегације Јужноафричке Републике у периоду од 1970. до 1973. године. Ова пракса названа је у Уједињеним нацијама као "*формула Хамбро*", по председнику XXV заседања Генералне скупштине, познатом дипломати и међународноправом писцу *Едварду Хамбро-у*, који је одбацивање пуномоћја представника Јужноафричке Републике схватио као "врло оштру осуду Јужне Африке",<sup>65</sup> али је делегацији ове земље дозволио да учествује у раду као да се ништа није догодило.

2. *Формула Бутефлика*. - На XXIX заседању Генералне скупштине УН начињен је суштински заокрет у односу на датадашњу праксу усвајања пуномоћја у Генералној скупштини УН. Председник тога заседања, алжирски представник *Бутефлика*, закључио је да одбијање Генералне скупштине да прихвати пуномоћја представника Јужноафричке Републике јасно показује да она тиме одбацује и могућност учешћа ових представника у раду те седнице.<sup>66</sup> Представник Сједињених Америчких Држава оспорио је овакво тумачење, позивајући се на датадашњу праксу Генералне скупштине,<sup>67</sup> али су гледиште председника *Бутефлике* великом већином потврдили чланови Генералне скупштине. Одлука је усвојена са 91:22 уз 10 уздржаних гласова.<sup>68</sup> Представници Јужноафричке Републике лишени су на тај начин учешћа у раду заседања Генералне скупштине. Та одлука наишла је на различите одјеке у доктрини међународног права, а и међу државама.

### **III - СТАВОВИ ИНТЕРНАЦИОНАЛИСТА И ДРЖАВА О ИСКЉУЧЕЊУ ИЗ РАДА ГЕНЕРАЛНЕ СКУПШТИНЕ УН ДЕЛЕГАЦИЈА ЧИЈА ПУНОМОЋЈА НИСУ УСВОЈЕНА**

#### *А. Став доктрине*

Одлука Генералне скупштине усвојена 12. новембра 1974. године, којом се представницима Јужноафричке Републике ускраћује право учешћа у раду тога заседања, наишла је на различита тумачења у доктрини међународног права. Извесни писци били су против оваквог схватања одредаба *Повеље УН* и *Пословника о раду*

<sup>65</sup> *UN Doc. A/PV. 1901 (1970)*, p. 25.

<sup>66</sup> *UN Doc. A/PV. 2281 (1974)*, p. 76.

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 82.

<sup>68</sup> *Ibid*, p. 86.

Генералне скупштине УН и тврдили су да одлука није правно ваљана. Том приликом истицали су да је Генерална скупштина прекорачила овлашћења<sup>69</sup> оснажујући овакав закључак тумачењем одредаба *Повеље УН* и *Пословника о раду Генералне скупштине УН*.

Друга група писаца слаже се са одлуком о неприхватању пуномоћја делегације Јужноафричке Републике и истиче да је она правно ваљана, али се супротставља последицама њеног тумачења у смислу лишавања права на учешће у раду Генералне скупштине.<sup>70</sup>

Постоје и писци који искључење из рада Генералне скупштине доводе у везу са правом државе уопште на учешће у раду Уједињених нација, под условом, истичу они, да се учешће заснива на постојању ефективне владе. Пракса да се ова материја доводи у везу са пуномоћјем, указује се том приликом, не само да је супротна правилима која се односе на пуномоћја у Генералној скупштини, него представља злоупотребу тих права. Због тога је непуноважна било која одлука Генералне скупштине у вези са тим.<sup>71</sup>

Анализирајући случај са делегацијом Јужноафричке републике, многи писци разматрају лишавање права гласа ове земље у Генералној скупштини, углавном се позивајући на чланове 5, 6 и 19 *Повеље УН* и закључују да је за овакво решење неопходна препорука Савета безбедности. Пошто препорука није било у случају јужноафричке делегације, одлука о томе не може се сматрати правно ваљаном.<sup>72</sup> Али, пошто је *in casu concreto*, то учињено због политике апартхејда, та чињеница ствара од овог случаја изузетак, одлуку *sui generis*, која не може да послужи као преседан за доношење других одлука у овој области.<sup>73</sup> Ако би, следствено томе, била донета одлука о искључењу делегације Израела са заседања Генералне скупштине, она би била незаконита, истичу ови писци.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Eckhart Klein: *Zur beschränkung von Mitgliedsrechten in den vereinten Nationen (Eine Untersuchung zum Südafrika-Beschluß der Generalversammlung vom 12 November 1974)*, *Vereinte Nationen* 1975, Heft 2, S. 54.

<sup>70</sup> Dan Ciobanu: *Credentials of delegations and representation of member States at the United nations*, *International and Comparative law Quarterly*, 1976, No 2, p. 380.

<sup>71</sup> A. C. Cilliers: *Withdrawal from the United nations and the question of credentials*, *South African Yearbook of International Law*, 1975, Volume 1, Pretoria 1976, p. 13.

<sup>72</sup> Malvina Halberstam: *Excluding Israel from the General Assembly by a Rejection of its Credentials*, *American Journal of International Law*, 1984, No 1, p. 191.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 191.

<sup>74</sup> "Коришћење поступка за усвајање пуномоћја да би се Израел лишио права у

Додајмо овоме и мишљење правног саветника Уједињених нација, упућено председнику Генералне скупштине УН неколико година пре него што се о конкретном случају одлучивало у генералној скупштини, а које због положаја лица које га је дало има посебну тежину у овој области. У мишљењу које је послужило као основа за решење проблема 1970. године,<sup>75</sup> изричито је наглашено да учешће на заседањима Генералне скупштине представља једно од најважнијих права чланова Уједињених нација и да је суспендовање овога права неприхватањем пуномоћја супротно *Повељи УН*.<sup>76</sup>

Поред ових критиком прожетих гледишта о одлуци Генералне скупштине од 12. новембра 1974. године, у литератури међународног права сусрећемо се и са радовима другачије садржине.

Разматрајући суштину спора, једна група писаца закључује да се правни основ за тумачење какво је дао председник генералне скупштине *Абделазиз Бутефлика* може наћи у многим одредбама Повеље УН, као на пример у члановима 1, 10, 11, 14, 21 и 24, а кад се томе додају *Пословник о раду Генералне скупштине УН* и понашање Јужноафричке републике у међународној заједници, то већ служи као довољан разлог за оправдање оваквог поступка против земље о којој је реч.<sup>77</sup>

Поменимо, најзад, и писце који одлуку усвојену 1974. године оправдавају начелима обичајног права успостављеног у пракси Уједињених нација, у њиховом уставномпоретку.<sup>78</sup>

Искључење са заседања Генералне скупштине наишло је у Јужноафричкој Републици, сасвим је размљиво, на оштру критику. Још после XXVIII заседања кад је, и поред неприхватања пуномоћја, делегацији Јужноафричке Републике дозвољено учешће у раду Генералне скупштине, влада ове земље наговестила је врло оштру реакцију уколико би се десило да буде

---

Генералној скупштини представа јасно кршење међународног права" истиче Richard Gardner у расправи у *American bar Association* - наведено према M. Habeltsam: *Op. cit.*, p. 192, белешка бр. 58.

<sup>75</sup> За изјаву председника Генералне скупштине Едварда Хамбро-а у овом смислу в: *UN Doc. A/PV. 1900 (1900)*, p. 11.

<sup>76</sup> В. белешку бр. 2, п. 3.

<sup>77</sup> Alden Abbott, Filiberto Augusti, Peter brown, Elizabeth Rode: *The General Assembly, 29 th Session: The Decredentialization of South Africa, Harvard International Law Journal*, 1975, No 3, p. 588.

<sup>78</sup> Edward McWhinney: *Op. cit.*, p. 30.

искључена из рада овога органа. Председник владе је том приликом изјавио да у том случају његова зеља "не би имала други избор осим да иступи из Организације, како би сачувала самопоштовање".<sup>79</sup> Та изјава није, истина, остварена у пракси, али, приликом отварања XXX седнице Генералне скупштине УН, 16. септембра 1975. године, јужноафричка делегација није била присутна, придржавајући се вероватно става који је *Roelof Botha* означио као стање мировања у односима између његове земље и Уједињених нација.<sup>80</sup> Касније је Јужноафричка Република наставила да учествује у раду Генералне скупштине.

Јужноафричкој Републици наклоњене земље оштро су, такође, реаговале на искључење ове земље из рада XXX седнице Генералне скупштине. Иако су све оне осуђивале политику апартејда у овој земљи, сматрале су да се против расне дискриминације ваља борити другим средствима, а не на овај начин. На таквом становишту стајале су скоро све западне земље,<sup>81</sup> укључујући Аустралију<sup>82</sup> и Нови Зеланд,<sup>83</sup> а придружиле су им се још неке државе, Никарагва на пример.<sup>84</sup>

Представник Велике Британије истакао је да

"ако одбацивање пуномоћја има за циљ спречавање ове земље (Јужноафричка Република - С. М.) да учествује у раду Скупштине, да је суспендује или искључи, онда о томе постоје прецизне правне одредбе. Главни разлог постојања ОУН је слободна размена гледишта, а и универзалност је значајно начело. Ако ОУН не поштује утврђена правила, онда она није дисциплинована организација, а свет то не очекује од ње."<sup>85</sup>

Слично је било и реаговање представника Канаде. Иако се интервенција није тичала искључиво случаја о коме пишемо, него и других мера, рецимо оних из члана 6 Повеље УН, наводимо и овај став као допринос сагледавању разлога, на

<sup>79</sup> Наведено према С. Ј. А. Baratt: *The United Nations and Southern Africa, in The Law of the United Nations*, Thesaurus acroasium, Vol. II, Thessaloniki 1976, p. 197.

<sup>80</sup> Наведено према Edward McWhinney: *Op. cit.*, p. 35, белешка бр. 73.

<sup>81</sup> Подробно о ставовима ових земаља в. *UN Doc. APV. 2281* (1974), Велика Британија, pp. 25-30; Сједињене Америчке Државе, pp. 36-37; Француска, pp. 37-42, 87-91; Финска, p. 87; Канада, pp. 91-92; СР Немачка, pp. 93-96; Аустрија, p. 101.

<sup>82</sup> *Ibid.*, pp. 96-97.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 97-98.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>85</sup> *ONU Chronique mensuelle*, 1974, No 9, p. 9.

којима су се темељила противљења држава мери која је нешто касније предузета. Поменути представник указује да ће свака мера усмерена "на изолацију Јужне Африке само умањити шансе за успех ОУН у напорима да измени политику којој се супротставља."<sup>86</sup>

Број гласова за усвајање одлуке којом се представници Јужноафричке републике искључују са XXIX седнице Генералне скупштине УН, показује да је велика већина чланица Уједињених нација подржавала овакво решење. Међу њима су биле врло бројне групе земаља чланица покрета неврстаних и Организације афричког јединства.<sup>87</sup> Њима су се придружиле државе из Варшавског пакта на челу са Совјетским Савезом,<sup>88</sup> Кина<sup>89</sup> и још неке земље. Југославија је такође подржала овакво решење.<sup>90</sup>

#### **IV - ПРАВНА АНАЛИЗА ИСКЉУЧЕЊА ДРЖАВА СА СЕДНИЦА ГЕНЕРАЛНЕ СКУПШТИНЕ УН КАО ПОСЛЕДИЦЕ НЕПРИХВАТАЊА ПУНОМОЋЈА**

Из претходних излагања може се закључити да се у Генералној скупштини УН све чешће расправља о искључењу држава са заседања овог органа, пошто се не прихвате пуномоћја њихових представника. Случај Јужноафричке Републике сведочи да оваква гледишта не само што наговештавају теоријску могућност, него налазе места и у пракси. Да ли је овакво решење у складу са позитивним међународним правом? Да бисмо одговорили на овакво питање, морамо најпре да се задржимо на анализи Повеље и праксе Уједињених нација, а да затим проучимо функцију усвајања пуномоћја у Генералној скупштини, имајући, пре свега, у виду права и обавезе проистекле из њиховог (не)усвајања.

Кад говоримо о вези између одредаба *Повеље УН* и лишавања права учешћа у раду Генералне скупштине, свакако да најпре мислимо на чланове који могу бити примењени на конкретну ситуацију. Реч је о искључењу из чланства, суспензији права и о члану 94 којим се дозвољава предузимање извесних мера против држава које не изврше пресуде Међународног суда правде.

<sup>86</sup> Ibid, p. 10.

<sup>87</sup> За ставове Танзаније, Тунис, Сирије, Индије, Филипина и других земаља в. *UN Doc. A/PV 2281 (1974)*, PP. 2 id.

<sup>88</sup> Ibid, pp. 52-57.

<sup>89</sup> Ibid, pp. 63-65.

<sup>90</sup> Ibid, pp. 22-25.

Искључење из чланства Уједињених нација уређено је чланом 6 *Повеље УН*. У њему је утврђено:

"Члана Уједињених нација који упорно нарушава начела садржана у овој *Повељи*, може генерална скупштина, на препоруку Савета безбедности, ускључити из Организације".

Кад је реч о Јужноафричкој Републици сматрамо да су испуњени сви услови садржани у члану 6: Јужноафричка Република је оригинална чланица Уједињених нација и упорно нарушава начела Повеље УН. Понашање Јужноафричке Републике не треба посебно објашњавати, пошто је о томе написано на десетине студија. Овом приликом довољно је навести да политика апартхејда представља кршење чланова 1, 13, 55, 56, 62, 76 Повеље и да су упади јужноафричких трупа на територију суседних земаља у супротности са начелом мирног решавања спорова и начелом забране употребе сили или претње силом против територијалне целовитости и политичке независности чланица међународне заједнице. Одбијање да се призна независност Намибије говори пак о кршењу права народа на самоопредељење. да је реч о упорном кршењу начела Повеље УН, довољно је навести да се о понашању ове земље расправља у Уједињеним нацијама готово од њиховог оснивања и да усвајање више десетина резолуција у Генералној скупштини, Савету безбедности и другим земљама Уједињених нација није наишло на позитиван одјек у овој земљи.

Велики број чланица Уједињених нација заступао је исто гледиште<sup>91</sup> и оно је нашло места у Резолуцији Генералне скупштине бр. 3207 (XXIX), усвојеној 30. септембра 1974. године,<sup>92</sup> којом се од Савета безбедности тражи да испита односе између Уједињених нација и Јужне Африке. Поступајући по резолуцији, Савет је у октобру исте године одржао једанаест седница, али нацрт резолуције Кеније, Мауританије, Камеруна и Ирака, којом се тражи искључење Јужноафричке Републике из Уједињених нација, због троструког вета великих сила, није могао бити прихваћен.<sup>93</sup> Тако је Јужноафричка Република остала чланица свет-

<sup>91</sup> У *резолуцији Генералне скупштине УН бр. 3207 (XXIX)* изричито пише "Политика апартхејда и расне дискриминације владе Јужне Африке представља флагрантно кршење начела Повеље Уједињених нација и Свеопште декларација о правима човека".

<sup>92</sup> За текст резолуције и расправе у вези са њеним усвајањем в. *ONU Chronique mensuelle*, 1974, No 9, pp. 10-11.

<sup>93</sup> Десет чланова Савета безбедности гласало је за усвајање резолуције о искључењу Јужноафричке Републике из Уједињених нација, два члана су се уздржала од гласања (Аустралија, Костарика), а Сједињене Америчке Државе, Француска и Велика

ске организације, а самим тим се не може прихватити ни повезивање овога начина лишавања права у генералној скупштини са одлуком усвојеном у новембру месецу 1974. године.

Ако се поменута одлука не може заснивати на члану 6, да ли у обзир долази члан 5 у коме је реч и *суспензији чланских права* или члан 19 којим се дозвољава тзв. "мала суспензија"?

Да бисмо одговорили на ово питање анализирајмо најпре садржину члана 5, а са њим повезујемо и члан 19.

Подробна анализа текста члана 5 *Повеље УН* упућује на разматрање следећа три питања од значаја за излагање коме је посвећен овај рад:

- да ли обустављање права и обавеза које произлазе из чланства у Уједињеним нацијама обухвата и учешће у раду Генералне скупштине?
- да ли је према Јужноафричкој Републици Савет безбедности предузео превентивну или принудну акцију?
- да ли је одлуци Генералне скупштине о суспензији чланских права претходила препорука Савета безбедности?

Прво од три постављена питања последица је уопштене формулације члана 5, у коме се под изразом "обустављање права и обавеза из чланства" не види шта се подразумева под овом синтагмом. Пошто члан 5 није до сада ниједном примењен у пракси, због уопштености његове садржине и сложености поступка примене,<sup>94</sup> то њиме обухваћена решења не можемо да провучемо ни кроз филтер савремене праксе како бисмо на њој засновали тумачење. Сматрамо, међутим, да суспензија чланских права може да се односи и на лишавање права учешћа у раду Генералне скупштине, тако да би се из овога угла посматрано, случај Јужноафричке Републике могао довести у везу са чланом 5.

На друго од постављених питања знатно је теже одговорити. У члану 5 се тражи да је "Савет безбедности предузео неку превентивну или принудну меру" против државе која треба да буде суспендована, а то значи да је пре тога утврдио постојање угрожавања мира или напад. Није због тога сасвим сигурно да се више пута наглашено уверење Уједињених нација о политици Јужноафри-

---

Британија гласале су против - *ONU Chronique mensuelle*, 1974, No 10, pp. 7. За расправу у Савету безбедности в. *Ibid*, pp. 7 id.

<sup>94</sup> Jean-Marc Lavieille: *La procédure de suspension des droits d'un état member des nations Unies*, *Revue générale de droit international public*, 1977, No 2, p. 437.

чке Републике, као узроку угрожавања мира и међународне и све мере које су до сада предузете против ове земље, у Генералној скупштини и Савету безбедности могу сматрати довољним разлогом за суспензију чланских права. Ово посебно због тога, што би Савет морао на јасан и недвосмислен начин да прогласи предузимање превентивне или принудне мере.<sup>95</sup>

Одговор на треће питање је негативан: одлука Генералне скупштине усвојена 12. новембра 1974. године није донета на основу препоруке Савета безбедности, тако да се лишавање права на учествовање у раду Генералне скупштине не може темељити на члану 5 Повеље УН.

У поређењу са чланом 5, члан 19 Повеље УН знатно је конкретнији. у њему је предвиђено:

"Члан Уједињених нација који задоцни с плачањем новчаног доприноса Организацији не може гласати у Генералној скупштини, ако је износ његових задоцнелих уплата раван износу доприноса који је био обавезан да плати за протекле две пуне године, или је већи од њега. Генерална скупштина може, међутим, допустити таквом члану да гласа, ако нађе да је ово пропуштање изазвано околностима независним од воље тога члана".

Анализа члана 19 показује да лишавање Јужноафричке Републике права учешћа у раду XXIX заседања Генералне скупштине не може бити засновано на овоме члану из најамње два разлога: прво, санкција у члану 19 своди се само на ускраћивање права гласа у Генералној скупштини, а Јужноафричка Републике је била лишена и свих осталих права (учешћа у расправи, подношења предлога и др.); друго, члан 19 уопште није могао бити примењен *in casu concreto* због тога што је Јужноафричка Република уредно плаћала чланарину.

Задржимо се, најзад, и на члану 94 Повеље УН у коме се Савету безбедности омогућава предузимање извесних мера против држава које се не придржавају пресуда Међународног суда правде. Да би било јасније о чему је реч наводимо текст члана 94:

1. Сваки члан Уједињених нација прима обавезу да ће се повинovati одлуци Међународног суда правде у сваком спору у којем је парнична страна.
2. Ако ма која страна у спору не испуни обавезе које на њој леже, према пресуди изреченој од стране Суда, друга страна може да се обрати Савету безбедности,

---

<sup>95</sup> Ibid, p. 448.



који ће, ако то сматра потребним, дати препоруке, или одлучити о мерама којима ће се прибећи да би се пресуда извршила".

Основно питање у вези са односом члана 94 и питање које разматрамо гласи: да ли се тачка 2 члана 94 може применити на лишавање држава учешћа у раду Генералне скупштине? Уопштено говорећи та би мера могла доћи у обзир. Велико је, међутим, питање да ли ће Савет прибећи баш овом средством. Из најмање два разлога. Најпре, да ли један главни орган Уједињених нација треба да одлучује о вршењу чланских права у другоме главном органу Уједињених нација, а да то није изричито уређено *Повељом УН*. Друго, предузимање ове мере мора имати за циљ извршење пресуда Међународног суда правде, а не би се са потпуном сигурношћу могло тврдити да ограничавање чланских права води постизању те сврхе: као главни орган за очување мира и међународне безбедности, Савет безбедности ће сигурно прибећи мерама које више одговарају остварењу овога циља и његовој надлежности, пошто се оправдано претпоставља да чињеницу неизвршења пресуда Међународног суда правде ваља, пре свега, посматрати у светлу опасности таквог понашања по међународни мир и безбедност.<sup>96</sup>

Најзад, да ли одлуке у вези са Намибијом дају довољно разлога за примену тачке 2 члана 94? Саветодавно мишљење Међународног суда правде, особито оно из 1971. године у коме се *expressis verbis* каже да је присуство Јужне Африке у Намибији незаконито и да Јужна Африка треба одмах да престане с окупацијом ове територије, могло би представљати погодан оквир за акцију Савета безбедности. То, међутим, није могуће с обзиром да је у тачки 2 члана 94 реч само о пресудама главног судског органа Уједињених нација, а пресуда донета 18. јула 1966. године не пружа могућност позивања на члан 94.

Из свега што је речено произилази закључак да у *Повељи УН* не налазимо правни основ за одлуку Генералне скупштине од 12. новембра 1974. године. Да ли се, можда, поменута одлука може довести у везу са праксом Уједињених нација? Кад то кажемо имамо у виду најпре иступање из чланства светске организације и *Резолуције "Уједињени за мир"* којом се заобилази инхибитивна власт великих сила у Савету безбедности и одлука препушта Генералној скупштини без препоруке Савета безбедности.

Као што је познато, иступање из чланства Уједињених нација није обухваћено *Повељом УН*. Практика, међутим, показује да таква могућност постоји: незадовољна избором мачезије за несталног члана Савета безбедности, Индонезија је

<sup>96</sup> С. Аврамов, М. Крећа: *Међународно јавно право*, Београд, 1983, стр. 419.

1965. године обавестила Генералног секретара УН да се повлачи из светске организације.<sup>97</sup> На тај начин престали су да дејствују права и обавезе ове земље (наравно не сва) према Уједињеним нацијама, између осталог и право на учешће у раду Генералне скупштине. Примењено на случај о коме расправљамо, поред искључења из чланства, суспензије грађанских права и још неких могућности, држава може бити лишена учешћа у раду Генералне скупштине и иступањем из Уједињених нација. Но, у случају иступања, одлука о искључењу са заседања Генералне скупштине није потребна, а и Јужноафричка Република није дала такву изјаву, тако да се ни на овој могућности не може засновати одлука Генералне скупштине из 1974. године.

С обзиром да је током расправа о искључењу Јужноафричке Републике са заседања Генералне скупштине у више наврата истицано да је за предузимање санкција против држава чланица, било да је реч о искључењу из чланства или суспензији чланских права, неопходна препорука Савета безбедности, за коју морају да гласају сви стални чланови овога органа, а за лишавање Јужноафричке Републике права учешћа у раду Генералне скупштине није постојала таква препорука, можда се решење може наћи у примени *Резолуције "Уједињени за мир"*,<sup>98</sup> на основу које Генерална скупштина преузима решење спора, кад је Савет безбедности паралисан у раду стављеним ветом неке од великих сила. Имајући, међутим, у виду, да се ова резолуција примењује "у свим случајевима када изгледа да постоји претња миру, нарушење мира или напад" и да сва збивања у вези са седницом Генералне скупштине нису упућивала на такву квалификацију, за искључење из чланства и суспензију чланских права била је неопходна препорука Савета безбедности.

Ако се, дакле, одлука Генералне скупштине усвојена 12. новембра 1974. године, не може темелити на члановима 5, 6, 19 и 94 *Повеље УН*, нити на пракси којом се понекад врши фактичка ревизија њених одредаба, онда правни основ за ову одлуку ваља потражити у *Пословнику о раду Генералне скупштине*.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> За текст изјаве Индонезије о иступању из чланства Уједињених нација в. М. Крећа, М. Ристић, *Извори међународног права*, београд, 1985, стр. 174-175. Подробно о иступању из чланства Уједињених нација С. Аврамов: *Право добровољног иступа из Уједињених нација са посебним освртом на случај Индонезије, међународни проблеми*, 1965, бр. 2.

<sup>98</sup> За текст резолуције в. М. Крећа, М. Ристић, *Op. cit.*, стр. 175-176; *Југословенска ревија за међународно право*, 1976, бр. 1-2, стр. 229-230.

<sup>99</sup> В. *Rules of procedure of the General Assembly (embodying amendments and additions adopted by the General Assembly up to 31 December 1981)*, United Nations, New York,

Анализа *Пословника о раду Генералне скупштине* показује да су за предмет овога излагања најважније чланови 27, 28 и 29 у којима је реч о пуномоћјима представника држава у Генералној скупштини УН.

У наведеним члановима утврђује се надлежност за издавање пуномоћја и време у коме она морају бити достављена Генералном секретару Уједињених нација. Та питања су прецизно уређена: за издавање пуномоћја надлежни су шеф државе или владе или министар иностраних послова, а пуномоћја представника и имена чланова делегације морају бити достављена Генералном секретару УН на недељу дана пре почетка седнице Генералне скупштине. За разматрање пуномоћја сваке године се бира Комисија за оверавање пуномоћја, састављена од девет чланова. У надлежности поменуте комисије, поред разматрања пуномоћја, је и подношење извештаја о коме се изјашњава Генерална скупштина. Свака држава чланица Уједињених нација може у Генералној скупштини ставити приговор на пуномоћје једне делегације или члана делегације, што поменута лица не лишава могућности да привремено (*provisionally*) остану на свом месту, са свим правима као и остали представници, све док о томе одлуку не донесе Генерална скупштина.

Шта ће, међутим, бити кад Генерална скупштина УН одлучи да се не прихвате пуномоћја представника једне земље? У *Пословнику о раду* не налазимо одговор на то питање. У пракси су, као што смо видели, о томе заузета два различита става: представници држава настављају да учествују у раду као да су им пуномоћја усвојена (*формула Хамбро*); представницима се ускраћује право представљања државе у Генералној скупштини (одлука у случају Јужноафричке Републике 1974. године). Које од ових опредељења пружити подршку?

Изјашњавање свако зависи од приступа проблему разматрања пуномоћја у Генералној скупштини УН. Ако се задржимо искључиво на условима наведеним у члану 27 *Пословника о раду*, пуномоћје мора бити прихваћено уколико испуњава све предвиђене услове. Овакво гледиште оправдано је, међутим, само при постојању једне власти и у условима кад се разматрањем не обухвата орган који пуномоћје шаље или стање у земљи коју делегати треба да представљају. У случају да постоје две или више власти (паралелизам влада, грађански рат у коме свака страна контролише део територије и др.), при чему, можда, сва пуномоћја одговарају захтевима наведеним у члану 27, очигледно је да се мора изаћи из оквира наведеног члана и решење потражити "у светлу циљева и начела Повеље Уједињених нација као и околности свакога случаја",<sup>100</sup> како упу-

pp. 6-7.

<sup>100</sup> В. белешку бр. 58.

Ћује Резолуција Генералне скупштине бр. 396. У тим околностима усвајање пуномоћја престаје да буде формалност и претвара се у суштинско питање, јер од одлуке о њиховом (не)прихватању зависи признање владе. Ваља при томе истаћи да преплитање усвајања пуномоћја и признања владе није везано само за постојање више власти; слична је ситуација и кад је реч само о једној влади, уколико се оцени да она не изражава вољу народа (фашистичка или марионетска влада, односно влада која не заступа интересе већине становништва).

У недостатку изричите одредбе о последицама неприхватања пуномоћја у Генералној скупштини УН, мислимо да делегација у питању мора бити лишена права учешћа у раду заседања Генералне скупштине на коме је одлука усвојена. Из више разлога. Најпре, овакво тумачење представља логичну последицу смисла целог члана 29 *Пословника о раду*: у самом његовом тексту наглашава се да у случају стављене примедбе на пуномоћје, представници државе настављају да раде, али се у њиховом статусу само *привремено* ништа не мења што је изричито наглашено у члану 29, а поред тога, истим чланом овлашћује се Генерална скупштина да донесе коначну одлуку о њиховом коначном положају на том заседању. Том формулацијом се свакако претпоставља да одлука може бити и негативна са свим последицама које из ње произилазе.

Пракса Генералне скупштине оснажује овакво тумачење. Чланице овога органа у више наврата нису се изјашњавале о пуномоћјима представника мађарске (1956-1962) и Јужноафричке Републике (1965-1969), полазећи, вероватно, од чињенице да ће их усвајањем одлуке о неприхватању лишити права учешћа у раду Генералне скупштине. И делегације су настављале да нормално раде, јер их је а то овлашћивао члан 29 *Пословника о раду*, у коме је, као што смо видели, изричито предвиђао да све до одлуке Генералне скупштине та лица имају иста права као и представници других земаља. Кад одлука о неприхватању пуномоћја буде усвојена, као што се, по први пут у историји Уједињених нација, десило са представницима Јужноафричке Републике, онда и последице свакако не могу бити исте као у претходном случају и зато сматрамо да је однос према представницима Јужноафричке републике логичан наставак претходне праксе Генералне скупштине Уједињених нација. Свако другачије тумачење доводи у питање оправданост постојања поступка за оверавање пуномоћја: ако представници држава којима јесу и којима нису усвојена пуномоћја могу да несметано обављају послове у Генералној скупштини, зашто онда уопште посвећивати време томе поступку који је, као што се види, понекад сложен и осетљив. Ако би одлука о неприхватању значила само негодовање према влади у питању, има много других начина и прилика за изражавање незадовољства, па би овакав начин требало заобићи.

Кад износимо закључак да је одлука Генералне скупштине усвојена 12. новембра 1974. године само последица члана 29 *Пословника о раду* овога органа, сви смо чињенице да оваквом одређењу могу бити стављене озбиљне примедбе. Најважнија од њих свакако је она, да се лишавање овако значајног права сваке чланице Уједињених нација треба да заснива на *Повељи УН* као основном документу светске организације и читаве међународне заједнице, а не на и *Пословнику о раду Генералне скупштине*: пословницима би требало да уређивати поступак на основу кога ће орган радити, а не усвајати решења од суштинског значаја за чланице светске организације. Овоме би се могла додати и примедба према којој је поменуто тумачење сумњиве вредности, јер у праксу уводи нову санкцију, строжу од појединих мера садржаних у *Повељи УН* (искључење из рада Генералне скупштине је строжа санкција од забране гласања у истом органу на основу члана 5), заснивајући је на смислу *Пословника о раду Генералне скупштине*, а познато је да на основу начела законистости нижи правни акти морају бити у сагласности са вишим, па би и на однос *Пословника о раду* и *Повеље УН* требало применити исто начело.

На ове примедбе могло би се одговорити противразлозима у складу с којима, усвајајући одлуку из 1974. године, Генерална скупштина није деловала изван надлежности прописане јој *Повељом УН*, пошто у *Повељи* постоји изричита одредба на основу које Генерална скупштина овлашћена да прописује свој *Пословник о раду*.<sup>101</sup> Поред тога, *Повеља УН* представља став савремене међународне заједнице; у њој зато не треба тражити решење за све случајеве и ситуације до којих ће у пракси доћи. Многе њене одредбе добијају потпунији смисао тек усвајањем других међународних аката, а неке од њих пракса прилагођава међународној стварности, било фактичком ревизијом или на други начин. Проналажењем нових решења за промењене односе покушава се да бар делимично буде обеснажена истинита тврдња о међународном животу, који је тако сложен да увек измиче правном регулисању. у таквом процесу, током више година, као и у другим међународним организацијама, и у Уједињеним нацијама ствара се уставно право ове организације које почива на основним циљевима и начелима *Повеље УН*, али и обучајном паву, декларацијама, резолуцијама и другим узворима међународног права, који су створени у овој организацији и које већина чланица прихвата. О свему томе требало би водити рачуна и кад се даје оцена одлуке Генералне скупштине из 1974. године. Но, пошто увек треба тежити правној сигурности, и у случају о коме расправљамо ваља настојати да се она постигне. Мислимо да се то може остварити убацивањем само једне реченице у постојећи недоречени текст члана 29 *Пословника о раду Генералне скуп-*

<sup>101</sup> В. члан 21, *Повеље УН*.

*штине УН*, којом ће се изричито уредити последице неприхватања пуномоћја представника држава.

## V - ЗАКЉУЧАК

Све околности у вези са лишавањем делегације Јужноафричке републике права учешћа у раду седнице XXIX Генералне скупштине УН указују да је одлука од 12. новембра 1974. године израз незадовољства афричких и других земаља односом западних великих сила према Јужноафричкој Републици и њеној политици апартхејда и кршења права на самопределење народа намибије. Суочене са ветом западних великих сила у Савету безбедности кад се постави питање оштријих санкција према овој земљи, оне су прибегле овом решењу које им умирује савест и годи таштини, али проблем не решава суштински. Ако би се судило на основу крајњег исхода лишавања делегације Јужноафричке Републике права учешћа у раду Генералне скупштине, сигурно је да се на овај начин Јужноафричка Република не може приморати да поштује минимални стандард права човека и да обезбеди независност намибије. Но то није случај само са овом мером и овом земљом. То је проблем уопште међународног права као правне гране, у којој аутономија воље странака често спречава решавање спорова мирним путем, а предузимање санкција зависи од политичког опредељења чланица Уједињених нација. Имајући то у виду, предузете мере не можемо увек просуђивати само са становишта остварења крајњег циља. Приликом процене њиховог дејства морају се имати у виду многе околности, тако да често не треба рачунати са коначним решењем проблема у кратком року: мере којима се проблем не решава у потпуности, али се, ипак, доприноси повољном крајњем исходу, имају због тога смисла и не треба их одбацивати. Лишавање делегације Јужноафричке Републике права учешћа у раду Генералне скупштине УН има такву улогу: оно представља још једну осуду понашања ове земље у међународној заједници и показује да и поред вета великих сила извесне санкције против таквог понашања могу бити предузете.