

*Mr Bojan Tubić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

OPRAVDANOST UKIDANJA SUDSKE KONTROLE ODLUKA ADMINISTRATIVNOG TRIBUNALA UJEDINJENIH NACIJA U SVETLU POTREBE KONTROLE AKATA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA¹

Sažetak: *Sudska kontrola odluka međunarodnih organizacija nije razvijena, osim u okviru Evropske unije, zbog posebnog karaktera njenih akata. Mali broj organizacija poseduje sudska tela, a gde ona postoje uglavnom su neznatne mogućnosti za sudska kontrolu njihovih akata. Sistem sudske kontrole je ipak poželjan i u nekim slučajevima neophodan. U članu 11 Statuta Administrativnog tribunala Ujedinjenih nacija postojala je mogućnost da se podnese žalba Međunarodnom sudu, protiv odluka ovog Tribunala. Komitet je mogao da zahteva savetodavno mišljenje od Međunarodnog suda ukoliko je smatrao da je tužba osnovana. Ovaj postupak je ukinut 1995. godine i u tom periodu samo su tri odluke Tribunala bile osporavane. Cilj sudske kontrole je pretežno bio da obezbedi da države članice UN i Generalni sekretar mogu da osporavaju odluke Tribunala, ali takođe i da bi se zaštitilo osoblje UN. Međunarodni sud je izabran da obavi ovu sudska kontrolu, jer su države smatrale da značajne odluke Tribunala treba da budu razmatrane pred najvišim sudskim organom UN. Presude nekog drugog suda ne bi imale isti značaj, posebno kada je pitanje bilo o tumačenju Povelje UN. Ovaj postupak je imao svojih nedostataka. Osoblje UN nije moglo da se direktno obraća Međunarodnom sudu, već su morali da svoj zahtev upute Komitetu. Međunarodni sud*

¹ Rad je posvećen projektu „Pravo Srbije u evropskoj perspektivi“ br. 149042 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

je institucija koja je primarno stvorena da bi rešavala sporove između država i verovatno da ne može da primeni međunarodno administrativno pravo na najbolji način. Međutim, ovaj sistem je mogao biti zamenjen a ne ukinut. Reformisani postupak je mogao da zadovolji interese i država članica i osoblja UN. Države su mogle da zadrže svoje pravo da ispravljaju pravne pogreške koje se odnose na odredbe Povelje UN. Takođe, u ovom izmenjenom sistemu, Međunarodni sud je mogao da ojača svoju ulogu u radu UN, kao njen glavni sudski organ.

Ključne reči: *Administrativni tribunal, Ujedinjene nacije, sudska kontrola, Međunarodni sud.*

Uvod

Sudska kontrola odluka međunarodnih organizacija nije danas na zadovoljavajućem nivou. Izuzetak je Evropska unija koja ima veoma razvijen sistem kontrole svojih akata, što je neophodno zbog njihovog obavezujućeg karaktera za države članice i pojedince. Mali broj organizacija poseduje sudska tela, a tamo gde postoje ima malo prilika za sudsku kontrolu nadležnosti tih organizacija. Ovo pak, ne znači da ovaj oblik kontrole nije poželjan, a nekada i neophodan, naročito kod organizacija koje donose značajne i obavezujuće odluke. Jedan od pozitivnih primera sudske kontrole je bila mogućnost da se pred Međunarodnim sudom ispituju odluke Administrativnog tribunala Ujedinjenih nacija (ATUN).

Uvođenje sistema kontrole Administrativnog tribunala UN

Statut Administrativnog tribunala UN, koji je usvojen 1949. godine nije predviđao sudsku kontrolu odluka ovog tela. Član 10, stav 2 Statuta je predviđao da su odluke ovog Tribunala obavezujuće i da protiv njih nije moguće uložiti žalbu. Ova odredba je imala značajnu ulogu u savetodavnom mišljenju Međunarodnog suda u slučaju *Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal*,² koje je iniciralo uvođenje postupka sudske kontrole u Statut ATUN. Početkom 1953. godine generalni sekretar UN okončao je ugovore o zaposlenju sa 11 radnika Sekretarijata UN bez njihove saglasnosti. Ono je bilo zasnovano na njihovom odbijanju da odgovore na neka pitanja koja im je postavio Istražni komitet UN. Ovi službenici su se žalili Tribunalu na odluke o njihovom otpuštanju, koji je odlučio u njihovu korist i zahtevao

² Case *Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal*, ICJ Reports 1954, str. 53.

da budu vraćeni na posao ili da budu kompenzovani.³ Generalni sekretar je, na osmoj sednici, 1953. godine, tražio dodatne prihode kako bi pokrio troškove kompenzacije. Neke države članice su prigovorile da Generalna skupština UN nema obavezu da sprovodi odluke o kompenzaciji i odbile su da izglasaju dodatne prihode. Generalna skupština je tada usvojila rezoluciju kojom se od Međunarodnog suda traži da donese savetodavno mišljenje o tome da li je legalno da odbije sprovođenje odluke Tribunala. Sud je dao mišljenje da su odluke obavezujuće za Skupštinu. Statut Tribunala je propisivao da je presuda konačna i bez prava na žalbu. Nije postojao pravni osnov po kojem bi Skupština, kao nesudski organ, mogla da kontroliše presude Tribunala. Sud je još istakao da kada bi presude nekog tribunala bile podložne kontroli nekog drugog organa, osim samog tribunala, to bi moralo da bude predviđeno u samom statutu ili nekom drugom pravnom aktu. Statut ATUN nije sadržavao ovakvu odredbu. Međunarodni sud je pored ovoga zauzeo stav i da Generalna skupština ima ovlašćenja da izmeni Statut, na osnovu člana 11 i na taj način omogućiti obraćanje nekom drugom organu.⁴ Na ovaj način je Skupštini dato pravo da nekom drugom organu, pored Tribunala, omogućiti da vrši sudsku kontrolu.

Nakon ove presude pokrenut je postupak izmene članova 11 i 12 Statuta ATUN, koji je završen donošenjem Rezolucije Generalne skupštine 957 (H). Ovim izmenama je predviđeno da ukoliko neka država članica UN, Generalni sekretar ili neko lice protiv kojeg je doneta presuda Tribunala prigovori na presudu na osnovu toga da je Tribunal prekoračio svoju nadležnost ili da je propustio da obavlja funkciju koja mu je poverena, ili da je pogrešio u pitanjima prava u odnosu na odredbe Povelje UN, ili je načinio suštinsku grešku u postupku, koja je za rezultat imala uskraćivanje pravde, mogu u roku od 30 dana od dana donošenja presude da podnesu pisanu tužbu Komitetu koji je osnovan za ovakva pitanja i da traže od njega da zahteva savetodavno mišljenje Međunarodnog suda po ovom pitanju. Dalji tok postupka je takav da Komitet u roku od 30 dana od prijema tužbe odlučuje da li postoji dovoljno osnova za tužbu. Ukoliko odluči da ima osnova tražiće od Suda savetodavno mišljenje. Ukoliko se tužba ne podnese ili se ne traži savetodavno mišljenje u predviđenim rokovima, presuda Tribunala postaje konačna. Ukoliko se traži mišljenje, Generalni sekretar će ga ili sprovesti ili će zatražiti od Tribunala da doneše novu presudu u skladu sa mišljenjem Suda.

³ H. Schermers, N. Blokker, *International Institutional Law*, The Hague, 1995, str. 435.

⁴ *Case Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal*, op.cit., str. 56.

Nadležnost Međunarodnog suda na osnovu Statuta Administrativnog tribunala UN

Od Međunarodnog suda je zatraženo da ispita samo tri presude ATUN. To su Tužbe za reviziju presude br. 158,⁵ 273⁶ i 333.⁷ U svim ovim slučajevima Sud je potvrdio da je njegova savetodavna funkcija diskrecione prirode i da nije u obavezi da donese savetodavno mišljenje. Međutim, odbijanje Suda ne sme biti arbitrerno već mora biti logički argumentovano.

Postavilo se i pitanje ovlašćenja Suda u ovim slučajevima, odnosno da li funkcioniše kao apelacioni sud sa mogućnošću ponovnog suđenja, u odnosu na niži sud tj. ATUN. U Reviziji presude br. 158 Sud je zauzeo stav da njegov zadatak nije da ponovo sudi u nekom sporu nego da odgovori na postavljena pitanja koja se tiču prigovora protiv presude UNAT. Takođe, on ne može da svojim mišljenjem zameni odluku Tribunala u meritumu slučaja. Njegova uloga je da utvrdi da li okolnosti slučaja pokazuju da je neki prigovor na presudu osnovan. Oспорavanje presude Tribunala može biti samo uz pozivanje na posebne osnove spomenute u članu 11 Statuta Tribunala.⁸

Specifična je uloga Komiteta u ovim postupcima. On je u suštini političko telo kome je povereno da obavlja neke sudske funkcije.⁹ Službenik koji je strana u postupku pred Tribunalom isključen je iz postupka odlučivanja Komiteta. Međutim, država tužilac, koja nije strana u početnom postupku može da učestvuje u donošenju odluke da li je presuda Tribunala podobna za savetodavno mišljenje Suda.

Sporovi koje Sud rešava na osnovu nadležnosti da obavlja sudsku kontrolu odluka Administrativnih tribunala ne odnose se na države nego na pojedince i Sekretarijat UN ili neke druge međunarodne organizacije. Na osnovu značajne razlike u prirodi zadataka koje obavlja Sud u odnosu na administrativne tribunale ne može se član 11 Statuta ATUN tumačiti tako da daje mogućnost Sudu da ponovo sudi slučaj u meritumu, kao apelacioni sud. Sud ne može formalno da poništi presudu ATUN. I pored toga što član 92 Povelje UN postavlja Sud na najviše mesto u hijerarhiji sudova UN, ne postoji prava materijalnopravna nadređenost Suda u odnosu na Tribunal, koja bi omogućila da dođe do ponovnog suđenja po žalbi na pitanja u meritumu.

⁵ *Fasla Case*, Application for Review of Judgment No. 158, ICJ Reports 1973, str. 166.

⁶ *Mortished Case*, Application for Review of Judgment No. 273, ICJ Reports 1982, str. 325.

⁷ *Yakimetz Case*, Application for Review of Judgment No. 333, ICJ Reports 1987, str. 18.

⁸ ICJ Reports, 1973, op.cit., str. 188.

⁹ H. Thierry, *Le Tribunal Administratif des Nations Unies*, in *International Justice*, Vol. XXVI, 1997, str. 263.

Problemi u postupku sudske kontrole

Sud je bio suočen sa pitanjem da li je Komitet za reviziju telo koje je ovlašćeno Poveljom da otpočne postupak dobijanja savetodavnog mišljenja i da li se može smatrati organom UN koji je na osnovu člana 96, stav 2 Povelje ovlašćen da traži ovakvo mišljenje. Na osnovu člana 22, Generalna skupština je ovlašćena da osnuje dodatne organe za vršenje svojih funkcija. Komitet je međutim, obavljao sudsku funkciju i nije se mogao smatrati organom Skupštine, koja obavlja samo političke funkcije. Takođe, član 101 omogućava Skupštini da reguliše odnose sa svojim službenicima, a pod tim se može razumeti i ovlašćenje da osnuje jedan tribunal koji bi uređivao te odnose.¹⁰

Komitet je političko telo ali su njegovi zadaci po svojoj prirodi sudski ili kvazi sudski. On je odlučivao da li će tužba ići dalje u proceduru i formulisao je pitanja koja su adekvatno odražavala zahteve tužioca. Sud je prihvatio činjenicu da je Komitet politički organ sa posebnim sudskim funkcijama i primetio da ona ne mora biti u suprotnosti sa zahtevima jednog sudskog postupka.¹¹ Sistem revizije zavisi od dva sudska tela – Tribunala i Suda, a ne samo od Komiteta kao političkog tela, čiji je zadatak samo da obezbedi neophodnu vezu u postupku kontrole.

Funkcija Komiteta je bila da pregleda zahteve kojim se od Suda traži savetodavno mišljenje. Sud je naglasio da je ipak važno ocenjivati zadatke Komiteta sa aspekta funkcija Generalne skupštine od kojih je jedna regulisanje odnosa među službenicima. Tako da je Komitet razmatrao prigovore na presudu kako bi procenio da li postoji dovoljan osnov za upućivanje zahteva za donošenje savetodavnog mišljenja. Ukoliko bi utvrdio da postoji neki od osnova za reviziju on bi podneo zahtev za donošenjem savetodavnog mišljenja. Ovo znači da je njegova uloga nešto više od toga da samo zahteva mišljenje na presudu Tribunala. Sud je smatrao da je neophodno da bi se pitanje kvalifikovalo na osnovu člana 96, stav 2 da ono bude pravno pitanje i da proistekne iz aktivnosti datog organa.¹²

Svaka država članica može da pokrene postupak kontrole podnošenjem zahteva Komitetu da zatraži savetodavno mišljenje o valjanosti konkretne odluke Tribunala. Na ovaj način, države koje nisu bile učesnice u nekom sporu mogu da osporavaju presudu koju su prihvatile strane u sporu pred Tribunalom. Komitet ipak ne traži savetodavno mišljenje u ime neke države članice, sekretarijata ili službenika, nego u svoje sopstveno ime. Država (SAD) je inicirala postupak pred Komitetom u Reviziji pre-

¹⁰ ICJ Reports 1973, op.cit., str. 172.

¹¹ Ibid., str. 176.

¹² Ibid., str. 174-175.

sude broj 273. Službenik je tvrdio da je ovaj postupak sudske kontrole manjkav jer, između ostalog, krši opšte principe sudske kontrole, time što omogućava trećoj strani da ističe prigovore na presudu u kojoj nije imala neko pravo ili interes. Sud je primetio da činjenica ko inicira postupak pred Komitetom nema uticaja na postupak. Država članica može da poseduje pravni interes da traži kontrolu presude naročito u slučajevima tumačenja Povelje UN. Postoji opšte pravilo da svaka strana ugovornica nekog ugovora može da traži razjašnjenje bilo koje ugovorne odredbe. Tada se to ne smatra intervencijom treće strane. Očigledno je da je za Sud jedino bitna odluka Komiteta a ne pitanje motiva određene države.

Član 11 je dozvoljavao službeniku da traži sudsku kontrolu, što je napredak u odnosu na odredbe člana XII Statuta Administrativnog tribunala MOR.¹³ Međutim njegov položaj nije ravnopravan u ovom postupku. Iako Komitet zadržava nezavisni status ipak postoji određena veza između njega i organizacije koja ga je osnovala. Takođe, službenik nije član samog Komiteta, što ga dovodi u neravnopravan položaj. On može da izloži svoj slučaj, ali ne može da učestvuje u diskusiji i odlučivanju. Ovo pravo se, međutim daje državi članici UN ukoliko je ona članica Komiteta. Međunarodni sud je primetio da postoji nejednakost pred Komitetom, ali da interesi stabilnosti i efikasnosti UN preovlađuju i da će Sud pomoći ovom organu Generalne skupštine UN da obavlja svoju funkciju.¹⁴

Osnovi za reviziju

Statut Administrativnog tribunala UN predviđa četiri osnova za kontrolu i to: kada je ATUN prekoračio svoju nadležnost, kada je pogrešio u nekom pravnom pitanju koje se odnosi na odredbe Povelje UN, kada je propustio da ustanovi svoju nadležnost koja mu je poverena i kada je počinio neku suštinsku proceduralnu grešku.

ATUN može da razmatra samo pitanje nepoštovanja uslova ugovora o zapošljavanju službenika Sekretarijata UN i uslova imenovanja službenika. Ovi uslovi uključuju sve postojeće regulative i pravila koja su na

¹³ Član XII Statuta Administrativnog tribunala MOR-a: „1. U svakom slučaju u kojem Rukovodeće telo Međunarodne organizacije rada ili Administrativni odbor Penzionog fonda osporava neku odluku Tribunala kojom on potvrđuje svoju nadležnost, ili smatra da odluka Tribunala ima neku grešku u postupku donošenja, pitanje zakonitosti ove odluke Tribunala će Rukovodeće telo podneti Međunarodnom sudu radi donošenja savetodavnog mišljenja. 2. Mišljenje koje donese Sud će biti obavezujuće.“

¹⁴ ICJ Reports 1982, str. 347. Videti: M. Amr, *The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations*, The Hague, 2003, str. 353.

snazi u vreme njihovog navodnog nepoštovanja. Statut ATMOR uključuje u nadležnost Tribunala, pored nepoštovanja ugovornih uslova, i oblasti nadležnosti važne za rešavanje sporova u odnosu na kompenzaciju za nanetu povredu. Sud je ovaj osnov za reviziju tumačio striktno i nije prihvatao liberalniji pristup.

Još jedan osnov za reviziju jeste i kada dođe do greške u nekom pravnom pitanju koje se odnosi na Povelju UN. U članu 11 se ne navodi izričito na koje odredbe Povelje se tačno misli ali se može pretpostaviti da se to uglavnom odnosi na Glavu XV ovog akta. Članovi 100 i 101 stvaraju obaveze za Generalnog sekretara, koji je glavni administrativni službenik UN. Tribunal mora povremeno da tumači i primenjuje odredbe Povelje i kada to radi, njegova presuda se odnosi na pravna pitanja u vezi sa Poveljom i podložna je reviziji. Sud je nadležan da utvrdi da li je Tribunal zaista načinio grešku pri tumačenju i primeni Povelje i tu je Sud zauzeo striktan stav. Tako je u slučaju Revizije presude broj 33, jedan službenik tvrdio da greška u pitanjima prava uključuje i opštije kategorije principa Povelje i da je propust Tribunala da uskladi presudu sa tim opštim principima takođe greška u pravu, kao i pogrešno tumačenje neke posebne odredbe Povelje. Sud je, međutim, naglasio da postoji dobar razlog za formulaciju člana 11 i da pozivanje na grešku u presudi zbog nepoštovanja principa Povelje, bez pozivanja na neku posebnu odredbu može poslužiti za prikrivanje jednog napada na suštinu odluke Tribunala.¹⁵ Iako su odredbe Glave XV posebno relevantne u ovom kontekstu, Sud nije vezan samo njima, nego može da razmatra i druge odredbe kada je to potrebno. U Reviziji presude broj 333, tužilac, službenik, tvrdio je da je Tribunal pogrešio u tumačenju i primeni člana 8 Povelje koji obezbeđuje da UN neće postavljati ograničenja za učestvovanje u radu glavnih i pomoćnih organa UN. On je tvrdio da je ova odredba sastavljena dovoljno široko da uključi svako ograničenje nametnuto pojedincu da učestvuje na osnovu jednakosti. Sud je odbacio ove tvrdnje i istakao je da član 8 zabranjuje diskriminaciju na osnovu pola. Takođe je odlučio da Tribunal ne može biti odgovoran za pogrešku u pogledu ovog prava, ukoliko navodna greška nije izneta pred Tribunal.¹⁶

Sud je zauzeo sličan pristup i kod pitanja vezanih za Službeničke regulative i pravila. Član 101, stav 1 ovlašćuje Skupštinu da donese regulative koje se odnose na imenovanje službenika, a pravila stvara Generalni sekretar kao dalju elaboraciju regulativa koja su tada formalno prihvaćena i usvojena u Skupštini u formi rezolucije. Na ovaj način regulative i pra-

¹⁵ ICJ reports, 1987, op. cit., str. 52.

¹⁶ Ibid., str. 70.

vila zasnivaju svoju zakonitost na Povelji UN i zbog toga su obavezujuće za Generalnog sekretara. Sud je međutim, u Reviziji presude broj 273 odlučio da nije svako pitanje tumačenja tih akata pitanje prava koje se odnosi na odredbe Povelje. Zbog toga bi bilo pogrešno pretpostaviti da zbog toga što pravo koje primenjuje Tribunal ili neki drugi organ UN zasniva svoju zakonitost na Povelji, znači da je svaki prigovor na tumačenje Tribunala službeničkih regulativa i pravila pitanje za savetodavno mišljenje Suda.¹⁷

Treći osnov kontrole jeste slučaj kada je Tribunal propustio da ustanovi svoju nadležnost. U Reviziji presude broj 158, tužilac je tvrdio da je Tribunal propustio da ustanovi nadležnost barem na četiri načina: tako što je propustio da u potpunosti razmotri njegove zahteve za naknadu štete za povredu ličnog ugleda, propuštajući da razmotri njegov zahtev za povraćajem neizbežnih troškova, propuštajući da uputi Generalnog sekretara da ponovo razmotri pitanje premeštaja i propuštajući da izjavi da je njegovo opozivanje u Jemen i neobnavljanje ugovora urađeno zbog nepriličnih motiva.¹⁸ Sud je smatrao da ovaj osnov treba posmatrati odvojeno od ostalih i da ga treba usko tumačiti tako da se odnosi samo na izuzetne slučajeve. On je zauzeo stav da procena da li je bilo propusta u zasnivanju nadležnosti u odnosu na neke navode ne može biti samo formalna potvrđujući da je konkretni zahtev pomenut u materijalnom delu presude. Ova procena mora biti realna i odnositi se na pitanje da li se Tribunal osvrnuo na ta pitanja i da li je izvukao sopstvene zaključke o prekršenim obavezama i kompenzaciji koja treba da bude dodeljena.¹⁹ Sud je istakao da se Tribunal osvrnuo na pitanje tužioca u pogledu nadoknađivanja troškova, i to tako što je odbio zahtev. Na taj način nije došlo do propusta u uspostavljanju nadležnosti, nego do raspravljanja slučaja u meritumu. Takođe on je naveo da neće doći do izbegavanja nadležnosti u slučaju propusta da se obavi istraga ili utvrde činjenice, ukoliko ta i slična pitanja nisu pokrenule stranke u postupku pred Tribunalom.²⁰

Četvrti osnov za kontrolu odluka Tribunala je kada on učini određene proceduralne greške koje za rezultat imaju uskraćivanje pravde. U Reviziji presude broj 158 tužilac se pozvao na četiri navodne greške u postupku i to: uskraćivanje pravde od strane Tribunala, pa je zbog njegovog propusta da zasnjuje nadležnost i zbog nepoštovanja propisanih postupaka doneta potpuno neadekvatna odluka, zatim propust da se u potpunosti razmotre ne-

¹⁷ ICJ Reports 1982, op.cit., str. 358.

¹⁸ ICJ Reports 1973, op.cit., str. 184-207.

¹⁹ Ibid. str. 193.

²⁰ Ibid. str. 203.

ki zahtevi, propust da se i spomenu određeni zahtevi što je odstupanje od normalnog sudskog postupka, kao i propust da se pruži adekvatno obrazloženje.²¹ U ovom slučaju, Sud se osvrnuo na tvrdnju da je rezonovanje u odluci Tribunala bilo neadekvatno. On je primetio da u članu 11 ne postoji nedostatak obrazloženja kao osnov za reviziju, ali da to ne isključuje mogućnost da propuštanje da se iznesu razlozi za presudu može predstavljati jednu od proceduralnih grešaka navedenih u toj odredbi.²²

Ukidanje postupka kontrole Administrativnog tribunala UN

Priroda i teškoće sistema kontrole predviđenog članom 11 Statuta ATUN izazivali su određene zabrinutosti kod nekih država članica UN.²³ 1993. godine, Australija, Francuska, Island i Benin su zajednički predložile Generalnoj skupštini UN da razmotri ukidanje postupka na osnovu člana 11 Statuta ATUN, zbog nezadovoljavajućih rezultata. Tokom rada u Šestom komitetu, nekoliko delegata je ukazalo na teškoće u ovom postupku. Istaknuto je da je on nezadovoljavajući iz nekoliko razloga, uključujući i činjenicu da su osnovi za kontrolu usko postavljeni, da su tehnički i sudski po svom karakteru, dok je Komitet za tužbe političko telo. Takođe istaknuto je da je veliku većinu tužbi Komitet odbacio, da je postupak izazvao određena očekivanja kod službenika i izazvao troškove i odlaganja nesrazmerne njegovom rezultatu, kao i da su sumnje u pogledu adekvatnosti ovog postupka izneli pored članova Komiteta i Sud, članovi Petog i Šestog komiteta, službenici i pravnici. Navedeno je i da Sud nije odgovarajući forum za ove slučajeve, jer je njegova prava funkcija da rešava sporove između država. Rešenje problema bi bilo ne u menjanju i prilagođavanju postupka, već u njegovom napuštanju, uz eventualne ideje o uspostavljanju alternativnog mehanizma – sličnog ombudsmanu.²⁴ Na osnovu ovog izveštaja Šestog komiteta, Generalna skupština je zahtevala od Generalnog sekretara da pripremi izveštaj o ovom pitanju. On je pozvao države članice da podnesu svoje komentare na član 11 Statuta. Većina država se složila da sistem kontrole nije uspeo da obezbedi adekvatnu zaštitu. Iznet je stav da Komitet nije odgovarajući forum za pregledanje tužbi, jer je to političko telo koje vrši pravne ili kvazi pravne zadatke. Ne sastoji se od pravnih stručnjaka, niti su njegove odluke zasnovane na

²¹ Ibid. str. 208.

²² Ibid. str. 211.

²³ Kaiyan Homi Kaikobad, *The International Court of Justice and Judicial Review*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, str. 271.

²⁴ Summary record of the 36th Meeting, Sixth Committee, 23 November 1993, Doc. A/C.6/48/SR.36, 18 January 1994.

pravnom rezonovanju. Jedan značajan broj država je naglasio činjenicu da je većina tužbi podnetih Komitetu nije podneta Sudu za donošenje savetodavnog mišljenja – samo tri od 92 zahteva su prosleđena Međunarodnom sudu. U sva ta tri slučaja, Sud je podržao odluke Tribunala. Države članice su istakle da Sud nije odgovarajući forum za rešavanje sporova između osoblja i Sekretarijata UN i da bi ga trebalo osloboditi tereta da odlučuje o administrativnim pitanjima. Takva pitanja nisu po svom značaju u kategoriji onih o kojima Sud obično odlučuje, a to su sporovi između država. Istaknuti su prigovori i na osnove za kontrolu jer su oni veoma uski i po svojoj prirodi izuzetno tehnički.

Sve države su se saglasile da ovakav sistem kontrole treba da se promeni, ali nije postignut konsenzus o tome da li neki drugi sistem i kakav treba ustanoviti umesto ovog starog. Jedan broj država je podržao ideju o dvostepenosti, gde bi Tribunal bio poslednja instanca, a ombudsman bi vršio kontrolu pre iznošenja spora pred Tribunal. Druga grupa država se protivila svakoj dvostepenosti i pravu žalbe i smatrala je da odluka Tribunala treba da bude konačna, čime bi se došlo na situaciju pre izmena iz 1955. godine.

Generalni sekretar je u svom izveštaju zaključio da većina predstavnika na 48. sednici Šestog komiteta ne veruje da će samo neke izmene postupka kontrole dovesti do nastanka jednog efikasnog sistema. Oni smatraju da Komitet treba da bude ukinut i da se ne treba zameniti nekim drugim mehanizmom. Tako bi presude Tribunala bile konačne i bez prava na žalbu. Generalni sekretar je u svom izveštaju rekao da postupak kontrole na osnovu člana 11 nije bio konstruktivan i koristan element žalbenog sistema, već je izazvao konfuziju i kritike koji podržavaju stav da bi najbolje rešenje bilo ukidanje postojeće procedure.²⁵ Generalni sekretar je dodao da možda ne bi bilo u najboljem interesu UN da ukine u potpunosti postupak kontrole i oduzme pravo državama članicama da traže kontrolu kada veruju da je Tribunal prekoračio svoju nadležnost ili kada je pogrešio u nekom pravnom pitanju vezanom za odredbe Povelje. Ova dva osnova se ne odnose na suštinu spora između osoblja i UN ali se odnose na osnovna ustavna pitanja podele vlasti između legislature i sudstva.

Šesti komitet je na svojim zasedanjima u novembru 1994. godine razmotrio ovaj izveštaj Generalnog sekretara. Neki predstavnici država su ponovili stavove svojih vlada upućene Generalnom sekretaru i većina je

²⁵ Report of the UN Secretary-General on the Review of the Procedure provided for under Article 11 of the Statute of the Administrative Tribunal of the United Nations, Doc. A/C.6/49/2, 17 October 1994, str. 12.

jasno izrazila nezadovoljstvo ovim sistemom kontrole. Komitet je ponovio sve nedostatke ovog sistema. Došlo je jedino do neslaganja oko pitanja da li da se ovaj postupak samo ukine ili da se obezbedi neko alternativno rešenje. Zbog toga je odloženo donošenje odluke za pedesetu sednicu Šestog komiteta, koja je održana 1995. godine. Ponovo su članovi ovog tela izrazili neslaganje sa postupkom iz člana 11 Statuta ATUN, koja su bila identična onima sa prethodnih zasedanja. Na svojoj sednici od 9. novembra 1995. godine, ovaj organ je usvojio nacrt rezolucije kojom se izričito ukida postupak iz člana 11 Statuta. Nije predložen neki drugi postupak umesto ovog ukinutog sistema kontrole, ali je u stavu 3 rezolucije naglašena važnost, za osoblje i UN, obezbeđivanje jednog poštenog efikasnog i brzog unutrašnjeg sistema pravde u okviru UN, uključujući i efikasne mehanizme za rešavanje sporova. Ovaj nacrt je došao pred plenarno telo 11. decembra 1995. godine i toga dana je Generalna skupština usvojila Rezoluciju 50/54 kojim je sistem ustanovljen članom 11 izbrisan iz Statuta ATUN.

Razlozi uvođenja kontrole i njeni efekti

Svrha uvođenja sistema kontrole iz člana 11 je bila da se obezbedi sudska zaštita osoblju UN, ali to nije bio i jedini i najvažniji razlog. Glavni motiv je bio da se državama članicama i Generalnom sekretaru omogući da osporavaju presude Tribunala kada nisu sa njima zadovoljni. Sudska zaštita službenika UN je bila sekundarni osnov kojim se davala podrška i opravdanje postupku sudske kontrole. Činjenica da je postupak izmena člana 11 otpočeo nekoliko meseci nakon datog mišljenja u slučaju *Effect of Awards of Compensation* pokazuje da je ovaj postupak bio direktna posledica nezadovoljstva država članica zbog toga što nisu imale pravo da utiču na odluke Tribunala i da spreče primenu odluka o kompenzaciji. Službenici UN su u to vreme bili zadovoljni odlukom Tribunala i mišljenjem Suda. Bila bi to velika zloupotreba ovlašćenja da je tada Skupština dala samo državama članicama pravo da otpočnu postupak kontrole a da to pravo uskrati službenicima UN. Tako da je Skupština morala da prihvati jednakost u ovom pitanju, pa je i zainteresovanim službenicima dato ovo pravo.

Međunarodni sud je zauzeo stav da činjenica što neka država članica ima pravo da pokrene postupak kontrole nije nužno u suprotnosti sa osnovnim pravilom sudskih sistema. Sve strane ugovornice Povelje UN imaju interes za tumačenjem i primenom ovog multilateralnog ugovora. Ovaj interes im je dao pravo da ispituju neku presudu Tribunala, za koju misle da sadrži grešku u nekom pitanju prava koje se odnosi na odredbe

Povelje. Pravo država članica da pokrenu postupak kontrole, čak i ako su dve strane u postupku zadovoljne presudom, opravdano je činjenicom da sve države članice imaju pravo da traže da se Povelja tačno primenjuje i tumači.

Generalna skupština UN je izabrala Međunarodni sud da vrši sudsku kontrolu odluka ATUN. Ona nije osnovala neki novi međunarodni žalbeni tribunal ili neko kvazi sudsko telo sastavljeno od pravnika, da kontroliše ove odluke. Mnoge države su se opredeljivale za ovakvo rešenje da se Sudu daju takva ovlašćenja, jer su verovale da će određene odluke Tribunala imati suštinsku ustavnu važnost i trebalo bi da budu otvorene za ispitivanje od strane država, pred najvišim sudskim organom UN. Odluka nekog apelacionog tribunala ne bi imala istu važnost kao što bi to imalo mišljenje Suda, posebno u pitanjima koja se tiču tumačenja Povelje UN. Takođe, mnoge države su upoznate sa jurisprudencijom Suda, uključujući njegov tradicionalan pristup pravnim problemima, pa isti stepen kontinuiteta ne bi bio postignut pred nekim novim apelacionim tribunalom.

Sudu je dato pravo kontrole 1955. godine ali je prvi put korišćeno tek 1973. godine i kasnije još samo dva puta – 1982. i 1987. godine. Komitet za tužbe povodom kontrole presuda Administrativnog tribunala je razmatrao ukupno 92 tužbe, ali je samo tri prosledio Sudu. Ovaj mali broj odluka Suda ne mora da znači da je sistem kontrole bio neefikasan nego se može smatrati da je Komitet imao stroge kriterijume kontrole, kao i da je Tribunal dobro obavljao svoj posao i nije davao službenicima osnov za tužbu.

Još jedan pokazatelj, osim samog broja savetodavnih mišljenja jeste i odnos između zahteva za savetodavnim mišljenjem podnetih Sudu i broja onih koje je Sud odbio. Nijedan zahtev nije odbijen što ukazuje na to da je Sud savesno obavljao svoje dužnosti, kao glavni sudski organ UN.

Zaključak

Nesumnjivo je da su postojali nedostaci ovog sistema kontrole. Službenici nisu imali pravo pristupa Sudu, što je bilo izvor nejednakosti u sistemu kontrole, jer nisu mogli da podnesu pisane podneske direktno Sudu, niti su mogli da iznesu usmeno svoje argumente. Sud je instanca koja je stvorena primarno za rešavanje sporova između država, tako da možda ne može na najbolji način da primeni i tumači međunarodno administrativno pravo. Međutim, i pored svih njegovih nedostataka, sistem kontrole je mogao biti modifikovan, a ne ukinut. Ovo je moglo biti urađeno reformisanjem Komiteta tako da njegov sastav i postupak odgovaraju prirodi

njegovih zadataka. Ovakav modifikovan sistem bi imao prednost u ispunjavanju zahteva država članica i službenika. Države bi zadržale pravo i mogućnost da isprave greške u pitanjima prava koje se odnose na odredbe Povelje UN. Takođe, modifikovan sistem bi nastavio da pruža priliku Sudu da aktivnije učestvuje u radu organa UN, opravdavajući tako svoju poziciju glavnog sudskog organa UN.

*Bojan Tubić, LL.M., Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

The Justification of the Abolishment of Judicial Control of the UN Administrative Tribunal Decisions in the Light of the Need to Review Acts of International Organizations

Abstract

The judicial control of decisions of international organizations is currently underdeveloped, except in the European Union, due to special character of its acts. A small number of organizations have judicial bodies and where they exist there are few possibilities for judicial control of their acts. However the system of control is desirable and in some cases necessary. In the Article 11 of the UN Administrative Tribunal Statute there was a possibility to lodge an appeal to the International Court of Justice, against the decisions of the ATUN. The Committee could request and advisory opinion from the ICJ if it considered that the application was well founded. This procedure was abolished in 1995 and in this period only three decisions of the ATUN were questioned. The purpose of this judicial review was mainly to provide to the UN member states and Secretary General to question the Tribunal decisions, but also to protect the UN staff. The ICJ was nominated to perform this judicial control because states wanted that significant decisions of the Tribunal should be discussed before the highest judicial organ of the UN. The judgments of any other tribunal would not have the same significance, especially when the question was about the interpretation of the UN Charter. This procedure had its shortcomings. The UN staff members could not address directly the Court, but they should refer their application to the Committee. The ICJ is an institution created primarily for dispute settlement between the states and it probably cannot implement international administrative law in the best way. However, this system could have been modified and not abolished. The reformed procedure could satisfy the interests of both member states and staff members. The states could keep their right to correct the legal mistakes related to the provisions of the UN Charter. Also, in this modified system the ICJ could strengthen its position in the activities of the UN, as its main judicial organ.

Key words: Administrative Tribunal, United Nations, judicial control, International Court of Justice.