

SUKCESIJA ODGOVORNOSTI U MEĐUNARODNOM PRAVU KROZ RAD KOMISIJE ZA MEĐUNARODNO PRAVO – PRISTUP U IZVEŠTAJIMA PAVELA ŠTURME

Sažetak

Ne postoji mnogo tema u međunarodnom pravu koje su kompleksnije, heterogenije, sa više regionalnih i kontekstualnih specifičnosti, ali i više ispolitizovane, od pitanja sukcesije država, pa samim tim i sukcesije odgovornosti. Ako pogledamo samo XXI vek, lako se može uočiti veliki broj (novo)otvorenih političkih pitanja i teritorijalnih nesuglasica između država. Upravo zbog navedenog značaja, ali i aktuelnosti ove teme, autori su u navedenom članku analizirali rad Komisije za međunarodno pravo po pitanju sukcesije odgovornosti država. U radu su konsektivno analizirani najzanimljiviji delovi četiri izveštaja Pavela Šturme, izvestioca Komisije za međunarodno pravo, uz adekvatan normativni i komparativni osvrt sa ciljem njihove kontekstualizacije i ocene. Fokus rada je na načinu na koji je Komisija pristupila ovom pitanju, koje je jedno od najkomplikovanijih u međunarodnom pravu. Još jednom se pokazao kao dobitan pristup u kome se daju smernice i okviri ali se ostavlja dovoljno prostora državama da svoje međusebne odnose regulišu na način koji smatraju najprikladnijim. .

Ključne reči: *sukcesija odgovornosti, izveštaji, komisija za međunarodno pravo, diplomatska zaštita, restitucija, kompenzacija, Pavel Šturma.*

1. Uvod

Pitanje pravne sigurnosti je važno za svaki poredak, a tako je i u međunarodnom pravu, gde je od posebnog značaja onda kada dolazi do promena u pogledu teritorijalnog suvereniteta. Tada se postavlja pitanje prava i obaveza koje poseduju subjekti i u tom smislu postoje definisana pravila u pogledu nasleđivanja ugovora, arhive, imovine i dugova. Tako je 1978. godine usvojena Bečka

* Doktor pravnih nauka, redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, e-mail: bojan@ius.bg.ac.rs

** Doktor pravnih nauka, viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija, e-mail: marko@diplomacy.bg.ac.rs

konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore (Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties), kao i Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove (Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts) 1983. godine. U današnje vreme ovo pitanje ponovo se stavlja na dnevni red Komisije za međunarodno pravo, i to u kontekstu sukcesije odgovornosti. Tako je Šesti pravni komitet, na inicijativu deset država, usvojio odluku da predloži Komisiji za međunarodno pravo razmatranje pitanja sukcesije odgovornosti (Report of the ILC on the work of its 68th session, 2016), što predstavlja prvi korak u ozbiljnoj elaboraciji ovog pitanja.

Naročito su za ovo pitanje bile zainteresovane one države koje su u bliskoj prošlosti imale iskustva sa sukcesijom i problemima koji su se pojavili tim povodom. Tako su aktivno učešće uzele, između ostalih, Slovenija i Slovačka. Ova potonja država izrazila je sumnju u to da će se lako pronaći pravna pravila koja postoje na međunarodnom planu (Summary record of the 23rd meeting – Sixth Committee, 2016, para. 27). Ukazano je i na različite činjenice koje mogu da utiču na pitanje sukcesije odgovornosti, poput pitanja unutrašnjeg uređenja države pre čina sukcesije, pošto postoje, grubo govoreći, dve vrste država: unitarne, kod kojih su akti centralnih organa ujedno i akti koji se u smislu odgovornosti mogu pripisati svakom odvojenom delu te države, ali i složene države, kao što su federacije, gde se može postaviti pitanje opravdanja sukcesije odgovornosti svakog dela te države, ukoliko on nije uticao na preduzete radnje, već su ih činili, recimo, savezni organi vlasti ili još pre, recimo, republički organi neke federalne jedinice. Ovo bi, svakako, moralo biti uzeto u obzir.

Ukoliko posmatramo sa pravno-materijalne strane, nema sumnje da se radi o oblasti koja je usko povezana sa dvema grupama pitanja. To je, pre svega, pitanje odgovornosti država u međunarodnom pravu, gde postoji Nacrt pravila o odgovornosti država za međunarodne protivpravne akte (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) iz 2001. godine. Ovaj nacrt je plod višegodišnjeg rada Komisije za međunarodno pravo i nudi različita dobro utemeljena pravna pravila koja se već primenjuju u praksi u međunarodnom pravu, što se može videti na osnovu prakse Međunarodnog suda pravde, ali i u teoriji (Pellet, 2010). S druge strane, pitanje sukcesije odgovornosti nužno je povezano sa sukcesijom, gde postoje dve navedene konvencije, ali i nekolicina primera iz prakse koji mogu biti od koristi prilikom pokušaja formulisanja pravnih pravila u ovoj oblasti. Još prilikom izrade Nacrta bilo je jasno da nema definisanih pravila koja bi se primenila na oblast sukcesije odgovornosti. Stara doktrina smatrala je da ne može doći do sukcesije odgovornosti za akte prethodne države. To je zastupano, po pravilu, kada nijedna država nema pravo na kontinuitet.

Pitanje sukcesije odgovornosti je pominjano usput prilikom razmatranja činjenica u oblasti sukcesije, a kod odgovornosti je prihvaćen standard pripisivosti (Milisavljević, 2012).

Pitanje odgovornosti država u međunarodnom pravu regulisano je Nacrtom pravila o odgovornosti države za međunarodne protivpravne akte 2001 i jasno određuje da kršenje međunarodnog prava od strane države zahteva međunarodnu odgovornost (Report of the ILC on the work of its 53rd session, 2001, para 77). Pitanje kontinuiteta odgovornosti veoma je važno za pravnu sigurnost u međunarodnom pravu, kako bi se potraživanja namirila od države sukcesora. To čini ovo pitanje šire interesantnim. S jedne strane, retki su slučajevi promene suvereniteta u međunarodnom pravu i oni, po pravilu, najviše pogađaju zainteresovane države. S druge strane, mnogo je širi krug zainteresovanih država kada se uzme u obzir broj ugovornih odnosa koje je imala prethodna država sa drugim državama. Tada ovo pitanje sukcesije odgovornosti postaje od opšte važnosti i potrebno ga je detaljnije proučiti. Zato je zadatak Komisije bio posebno težak, jer je trebalo naći način da se formulišu načela koja će prihvatiti velika većina država, a ostaviti dovoljno prostora za regulisanje pojedinačnih odnosa.

2. Sukcesija odgovornosti

Pitanje sukcesije odgovornosti je povezano sa pitanjem sukcesije dugova, koje je bilo predmet regulisanja Konvencije o sukcesiji arhive, imovine i dugova iz 1983. godine. Iako je značaj ove konvencije ograničen dvostruko, jer, s jedne strane, ona sadrži dispozitivna pravila koja države otklanjaju drugačijim sporazumima, a s druge strane je činjenica da ona nije stupila na snagu (Lega Carta, 2022),¹ ipak su pravna pravila iz nje uticala na nekoliko slučajeva regulisanja prava i obaveza nakon sukcesije država. S obzirom na to da je međunarodna zajednica u ovom trenutku u fazi tranzicije, nije isključeno da će i u narednom periodu dolaziti do promena teritorijalnog suvereniteta, a samim tim i do sukcesije odgovornosti u međunarodnom pravu. Važnost ove teme potvrđuje i poseban rad Instituta za međunarodno pravo, koji se 2015. godine posebno bavio pitanjem sukcesije i odgovornosti u međunarodnom pravu, a gde se jasno može videti da je ukazano na potrebu regulisanja ove materije na jedan celovit način na univerzalnom planu (Kohen, 2015, pp. 711–719). Pošto je reč o sukcesiji odgovornosti za protivpravne akte, jasno je da je to pitanje od vitalnog interesa za međunarodno pravo, a, ukoliko se posmatra zajedno sa postojećim Nacrtom pravila o odgovornosti države

¹ Pristupljeno 16. 3. 2022. godine, do tada ima samo sedam ratifikacija, pa je jasno da ona neće stupiti na snagu ni formalno.

za međunarodne protivpravne akte iz 2001. godine, onda je očigledno da je reč o pokušaju vezane kodifikacije pitanja.

Tradicionalna doktrina međunarodnog prava zasnivala se na stanovištu da je neprihvatljiva sukcesija odgovornosti u međunarodnom pravu, jer je uglavnom dolazilo do potpune promene suvereniteta koji je odbacivao svaku mogućnost proširenja i protezanja obaveza na državu naslednicu. Ovo je bilo potpuno opravdano, ukoliko se ima u vidu proces dekolonizacije, jer su teritorije koje su bile vekovima eksploatisane, po sticanju nezavisnosti imale određene ruke da prihvataju prava i obaveze koje žele, s obzirom na činjenicu da to ranije nisu mogle. U ostalim slučajevima sukcesija odgovornosti nije se postavljala kao pitanje jer se smatralo da je država sukcesor potpuno nova pravna ličnost nezavisna od ličnosti države prethodnice. Jedan od prvih autora koji je ukazao da postoje slučajevi kada bi bilo potpuno opravdano da se govori o sukcesiji odgovornosti bio je Kroford, koji je istakao mogućnost produžene štetne radnje koja je započela pre i nastavila se nakon promene teritorijalnog suvereniteta (Report of the ILC on the work of its 53rd session, 2001, para 77). Ovaj slučaj na prvi pogled deluje potpuno opravdan, ali u suštini predstavlja nastavak prethodnog shvatanja, jer bi, striktno pravno, nova država mogla da odgovara prema pravilima o direktnoj odgovornosti za dela do kojih je dolazilo nakon sticanja nezavisnosti, a ne opravdava sukcesiju njene odgovornosti na slučajeve povodom prethodne države. U praksi povodom sukcesije bilo je primera gde je dolazilo do sukcesije odgovornosti prema fizičkim ili pravnim licima, što je opravdano jer se, recimo, sudske odluke države prethodnice izvršavaju u narednom periodu i preko države naslednice. Kako je ovde reč o sukcesiji odgovornosti prema privatnim licima, to nije predmet ove analize, sve dok i ukoliko ne dođe do primene instituta diplomatske zaštite i postupak se ne prenese na odnose država prema državi (Milisavljević, 2012).

Ipak, nema dileme da je u novijem periodu došlo do promena u pogledu prakse u vezi sa sukcesijom odgovornosti država, i to kroz slučajeve u praksi. Danas se ne može unapred odbaciti mogućnost sukcesije odgovornosti, već je neophodno analizirati svaki slučaj ponaosob. Tako i Komisija za međunarodno pravo konstatuje: s obzirom na to da se radi o specifičnim slučajevima, nemoguće je unapred prihvatiti automatsku sukcesiju odgovornosti ili njenu nesukcesiju, već je potrebno istraživati slučaj po slučaj da bi se izveli ispravni zaključci (Šturma, 2017, p. 23).

Kada se ima u vidu da su pravna pravila Konvencije o sukcesiji arhive, imovine i dugova iz 1983. godine dispozitivne pravne prirode, jasno je da države mogu, ukoliko to žele, da prihvate nasleđivanje odgovornosti i u drugim slučajevima, pa to sve može uneti i neku vrstu zabune ako se želi da se stvori opšta slika o pravnim pravilima u ovoj oblasti. Zbog toga od ovog poduhvata Komisije za

međunarodno pravo i ne treba očekivati kodifikovanje pravila u krajnjem ishodu, već pre rukovodna načela koja će usmeriti praksu država u određenom pravcu do eventualnog formiranja običajnog pravnog pravila.

3. Prvi i Drugi izveštaj

Specijalni izvestilac u Komisiji za međunarodno pravo u Prvom izveštaju (Šturma, 2017) navodi da nema automatske sukcesije odgovornosti na državu sukcesora, ali da je moguće da se ona prenese putem zaključenja međunarodnog ugovora koji podleže opštim pravilima ugovornog prava prema Konvenciji o ugovornom pravu iz 1969. godine (Šturma, 2017, p. 30). Iako je predložen nacrt člana kojim je predviđena ova obaveza, deluje da je pravno redigovanje teksta moralo biti mnogo umešnije i bolje. U predlogu člana ima mnogo nepotrebnih ponavljanja koja su lako mogla da budu izbegnuta sažimanjem u jednu pravnu normu. Zaista čudi da je, na ovom nivou rada, plod Komisije za međunarodno pravo tako prezentovan.² Pored mogućnosti da se obaveza nadoknade štete i prenos odgovornosti učini putem ugovora, u praksi je potvrđeno da se to može dogoditi i na neki drugi način, a najpre preko jednostranih izjava volje. Tako je to moguće učiniti putem ustava ili zakonskih tekstova.

Komisija za međunarodno pravo u Drugom izveštaju specijalnog izvestioca (Šturma, 2018) analizira rezoluciju Instituta za međunarodno pravo, gde je istaknuta važnost legalnosti sukcesije, pa je zaključeno da se ova rezolucija odnosi samo na sukcesiju koja je sprovedena u skladu sa međunarodnim pravom i principima međunarodnog prava koji su deo Povelje Ujedinjenih nacija (ICL Yearbook, 2015, p. 509). U međunarodnom pravu je već dugo prihvaćeno stanovište da

² Vid. predlog teksta člana: Draft article 3: Relevance of the agreements to succession of States in respect of responsibility 1. The obligations of a predecessor State arising from an internationally wrongful act committed by it against another State or another subject of international law before the date of succession of States do not become the obligations of the successor State towards the injured State or subject only by reason of the fact that the predecessor State and the successor State have concluded an agreement providing that such obligations shall devolve upon the successor State. 2. The rights of a predecessor State arising from an international wrongful act owed to it by another State before the date of succession of States do not become the rights of the successor States towards the responsible State only by reason of the fact that the predecessor State and the successor State have concluded an agreement providing that such rights shall devolve upon the successor State. 3. Another agreement than a devolution agreement produces full effects on the transfer of obligations or rights arising from State responsibility. Any agreement is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith. 4. The preceding paragraphs are without prejudice to the applicable rules of the law of treaties, in particular the pacta tertiis rule, as reflected in articles 34 to 36 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

se samo zakonite promene suvereniteta prihvataju, pa je to nesporno još od Stimsonove doktrine iz 1932. godine.³ Kasnije je ovo pravilo dobilo svoju formalnu potvrdu u Povelji Ujedinjenih nacija, ali i u drugima dokumentima, uključujući i Deklaraciju Generalne skupštine o prijateljskim odnosima i saradnji država iz 1970. godine (UNGA Resolution 2625)) i Helsinškog završnog akta (The Final Act of Helsinki) iz 1975. godine. Zbog svega navedenog, u predlogu Komisije za međunarodno pravo predviđeno je da će se ovaj rad odnositi samo i isključivo na slučajevne zakonite sukcesije, što je bilo i jedino moguće i logično rešenje koje proizlazi iz sistemskog tumačenja opšteg međunarodnog prava, ali i iz pravnih pravila koja su specifična i odnose se samo na oblast sukcesije u međunarodnom pravu.

Pitanje prenosa odgovornosti država nije sporno u slučaju kada je neka štetna radnja započela pre čina teritorijalnih promena, ali je okončana tek nakon promene suvereniteta. Tada se radi u suštini o direktnoj odgovornosti, i to pre promene suvereniteta prethodne države, a nakon promene suvereniteta države koja je naslednica. U oba slučaja je reč o direktnoj odgovornosti i, strogo formalno, ovde i nema prenosa ili sukcesije odgovornosti. Prema Nacrtu pravila o odgovornosti država za međunarodne protivpravne akte bitno je da je štetna radnja okončana, a bez obzira na to da li su efekti štetne radnje i dalje prisutni (čl. 14, st. 1). Prema tome, ukoliko je štetna radnja okončana pre promene suvereniteta nad određenom teritorijom, jasno je da se takav akt može pripisati samo državi prethodnici. S obzirom na to da je samo štetna radnja relevantna, bitno je njeno trajanje, pa se ono uzima kao relevantno u smislu sukcesije odgovornosti. Ovde se mora napomenuti da se akti koji se mogu pripisati državi u smislu odgovornosti mogu sačinjavati i iz nečinjenja ili propuštanja da se deluje. Takođe se, prema praksi Međunarodnog suda pravde, mora praviti jasna razlika između pripremanja samog dela i radnje izvršenja dela. Strogo formalno, kako je i Sud zaključio, bitno je utvrditi kada je radnja izvršenja započela i kada se okončala bez obzira na eventualne pripremne radnje u vezi sa delom o kome se radi (*Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, 1997). Za pitanje sukcesije odgovornosti je od značaja i pojam složenih dela kojima se može pričiniti šteta, u koja se mogu ubrojati: delo genocida, zločina protiv čovečnosti, sistematske diskriminacije i slično. U ovim slučajevima radnja bi se mogla pripisati onoj državi koja je u određenom trenutku odgovorna za vršenje suvereniteta na konkretnom području, pa je barem teorijski moguće zamisliti da se radi o odgovornosti koja važi kako za državu prethodnicu, tako i za državu sukcesora. U slučajevima kada se radi o postojanju kontinuiteta sa prethodnom državom, onda je pitanje nasleđivanja

³ Stimsonova doktrina je nastala povodom okupacije dela Kine od strane Japana nasilnim putem i osnivanja marionetske države Mandžuko. Tada su SAD oštro protestovale, a na isti način je reagovalo i Društvo naroda.

odgovornosti u principu automatsko jer se ne menja pravna ličnost države. Kao primer može se navesti odgovornost SFRJ za dugove koje je imala još Otomanska imperija, koja je realizovana tek nakon Drugog svetskog rata. Pravo pitanje nasleđivanja prava i obaveza postavlja se onda kada tog kontinuiteta nema uopšte ili on ne postoji prema konkretnoj državi sukcesoru. Jedan od primera bi mogao biti u slučaju otepljenja dela državne teritorije. Jedno od prvih pravila koje bi moglo biti primenjeno na ovaj slučaj jeste da se odgovornost može preneti, po pravilu, ukoliko je vezana za deo teritorije koji se odvojio od odnosne države. To je predviđeno i Konvencijom o sukcesiji arhive, imovine i dugova iz 1983. godine. Ukoliko se radi o ustaničkim pokretima, sukcesija odgovornosti je moguća ukoliko dođe do konstituisanja nove vlasti nakon okončanja ustanka. Tada dolazi do prelaska odgovornosti na novu državu za akte koje su učinili ustanici tokom ustanka prema imovini druge države ili njenim državljanima. Tada dolazi do kontinuiteta ličnosti samih ustanika i nove potencijalne vlade (Report of the ILC on the work of its 53rd session, 2001, para 77). S druge strane, ukoliko dođe do gušenja ustanka i ostanaka pod suverenitetom države, onda bi ona mogla da odgovara prema pravilima za vikarnu odgovornost, dakle, ukoliko je mogla, a nije sprečila nastanak štetne radnje ili ukoliko nije nakon izvršenja radnje preduzela neophodne mere da pronađe i kazni izvršioce. Kada je reč o uspostavljanju potpuno nove države koja je prethodno bila u okviru neke druge države u smislu kolonijalnog statusa, opšte je pravilo da nema automatske sukcesije ni međunarodnih ugovora, niti dugovanja i obaveza. U odnosu na ovo opšte pravilo, koje je koncipirano dvema konvencijama iz oblasti sukcesije, izuzetak bi bio dobrovoljno preuzimanje obaveza od strane nove države, koje je uvek moguće.

Na dnevnom redu Komisije za međunarodno pravo našlo se i pitanje ujedinjenja država, pa je ovde kao nesporno samo konstatovano da se prava, ali i obaveze prethodnih država automatski nasleđuju i prelaze na zajedničku državu. S druge strane, ukoliko dolazi do disolucije ili raspada države, tako da ona u potpunosti prestaje da postoji, obaveze prethodne države prelaze na državu naslednicu, a o obimu udela u dugovima i odgovornosti se ili pregovara među državama sukcesorima ili se one dele među njima prema pravičnoj osnovi.

4. Treći izveštaj

Kao i u slučaju prva dva izveštaja, i u Trećem (Šturma, 2019), pa zatim i u Četvrtom izveštaju (Šturma, 2020) Komisija se bavi veoma važnim i često politički osetljivim pitanjima. Upravo zato su mnoge države primetile da je praksa po pitanju sukcesije „ograničena, raznovrsna, zavisna od specifičnog konteksta,

osetljiva, ali i podložna različitim interpretacijama” (Šturma, 2019, p. 4, para 7). Države koje su imale te ograde su veoma heterogene same po sebi, kako po svom društvenom i političkom uređenju, tako i po mnogim drugim odlikama (Rusija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Malezija, Austrija, Izrael, Belorusija, Koreja, Turska), što samo potvrđuje rasprostranjenost i široko saglasje oko navedenog mišljenja. Možemo dodati da često, uprkos tome što države različito interpretiraju pitanje, ne znači da je jedna ili više njih u pravu, odnosno da se ponašaju u skladu sa međunarodnim pravom, a ostale ne. Naprotiv, u pitanju je kompleksna materija, koja zbog svog teorijskog obima i ograničene prakse ostavlja dovoljno prostora za više različitih, a podjednako „ispravnih” interpretacija. Treći izveštaj je odličan primer, jer se u njemu analizira nekoliko značajnih pitanja koja, usled različitih teorijskih postavki, mogu da dovedu do potpuno suprotnih praktičnih rešenja. U okviru Trećeg izveštaja posebna pažnja je bila posvećena pitanju nadoknade štete za međunarodne protivpravne akte počinjene protiv države prethodnice. Posebno je analizirana situacija u kojoj država prethodnica nastavlja svoje postojanje u nekom drugom obliku od situacije u kojoj država prethodnica prestaje da postoji. U ovom izveštaju, slično kao u Prvom, ne razmatraju se slučajevi automatske sukcesije prava i obaveza koji proizlaze iz međunarodnih protivpravnih akata, već je fokus isključivo na mogućnosti da država sukcesor pokrene pitanje reparacije štete nanete državi prethodnici, koja sada utiče na državu naslednicu.

Ipak, posebno zanimljivo je pitanje reparacije za međunarodne protivpravne akte u slučajevima kada su ti akti učinjeni prema pojedincima – državljanima države prethodnice, a ne prema samoj državi.

Moglo bi se zaključiti da je diplomatska zaštita skup mera priznatih prema međunarodnom pravu kojima država deluje u smislu produžene nadležnosti prema svojim državljanima u cilju zaštite njihovih prava onda kada su ispunjeni prethodni neophodni uslovi (Milisavljević, 2012). Iako ne postoji dilema da li treba težiti ka zaštiti prava državljana države koja je u međuvremenu prestala da postoji, postoje veoma različiti stavovi pod kojim uslovima je to moguće učiniti. Iako na prvi pogled možda deluju benigno, kao što smo istakli na početku ovog odeljka, u zavisnosti koji se pristup primeni, može doći do potpune zaštite prava pojedinca ili njenog potpunog odsustva.

Na osnovu različitih definicija diplomatske zaštite mogu se izvući njene primarne osobine. Pre svega, reč je o institutu koji obuhvata procesne mehanizme na međunarodnom planu. Zatim, diplomatska zaštita jeste diskreciono pravo države i jedino je ona ovlašćena da proceni da li je potrebno ili nije potrebno preduzeti odgovarajuće mere. Sa procesne strane, diplomatska zaštita je procedura ograničena pravilima međunarodnog prava i zato nisu dozvoljene nikakve prinudne mere u cilju zaštite. Prethodni uslovi neophodni za diplomatsku zaštitu

jesu iscrpljenost pravnih sredstava države štetnika i kontinuirano postojanje državljanstva države državljanstva – diplomatska zaštita ne obuhvata i mere koje bi međunarodna organizacija mogla da preduzme u cilju zaštite prava njenih službenika; sadržina mera diplomatske zaštite jeste u javnim i nejavnim aktivnostima koje preduzimaju zvanični državni organi ili se preduzimaju pod njihovim uputstvima; okončanje diplomatske intervencije je uvek u nadležnosti države državljanstva; primena mera diplomatske zaštite podrazumeva postojanje pravne fikcije da je povreda prava pojedinca ujedno i povreda prava same države (Milisavljević, 2012).

Suština ovog pitanja, koje se razmatra kroz teorijski i praktični okvir, jeste da li je i na koji način moguće omogućiti pravo na reparaciju za akte koji su protivpravni u slučajevima kada nisu naneli direktnu štetu državi, već indirektnu, kroz nanošenje štete njenim državljanima. Problem jeste što države mogu da budu odgovorne samo za štetu koju su nanele drugim subjektima međunarodnog prava, a pojedinci to tradicionalno nisu. Upravo zato, međunarodno pravo pribegava (kao što to neretko čini) pravnoj fikciji. Postoje dve dominantne teorije u okviru ovog pitanja – tradicionalna i moderna.

2.1. Tradicionalna teorija

Prema tradicionalnoj teoriji, država može da sprovede diplomatsku zaštitu samo u slučajevima kada su oštećeni građani koji imaju državljanstvo te države (koja ih štiti) od nastanka protivpravnog akta, neprekidno sve do pokretanja postupka – pa čak ide dotle da neki smatraju da veza između građana i države mora da traje neprekidno sve do dodele odštete (Jennings & Watts, 1992, p. 512).

Princip neprekidne nacionalnosti se smatra dominantnim u teoriji, ali i u praksi. Ipak, sa svim svojim osobinama, ovakav teorijski pristup ima jasne nedostatke i može lako voditi ka velikoj nepravičnosti, ali i odsustvu odgovornosti zbog svoje inherentne arbitrarnosti. Kada se govori o „utemeljenosti u praksi”, zanimljivo bi bilo pogledati kako je ta teorija našla utemeljenje – a našla ga je u slučaju *The Panevezys–Salduvis Railway* pred Stalnim sudom pravde,⁴ koji je sam po sebi kontroverzan.

⁴ Estonija je osnovala kompaniju 1923. godine, koju je smatrala za sukcesora ruske kompanije koja je izgradila prugu i njome upravljala pa je shodno tome zahtevala kompenzaciju od Litvanije za deo pruge koji je Litvanija zauzela nakon sticanja nezavisnosti. Iako sud nije u konkretnom slučaju odlučio o tome da li je železnica sve vreme bila estonska, Sud je potvrdio upravo pravilo prema kome pravno ili fizičko lice mora da ima državljanstvo države koja podnosi tužbu u njegovo ime od trenutka povrede koju je državljanin doživeo do trenutka u kome država pokreće postupak (što je u skladu za zahtevom litvanskog agenta koji je insistirao da Estonija mora da dokaže da je kompanija od trenutka nastanka štete pa do podnošenja tužbe bila estonska).

2.2. Moderna teorija

Nedostatke tradicionalne teorije otklanja moderna teorija, tako što odbacuje zahtev za neprekidnom nacionalnošću, po tri osnova: teorijskom, u pogledu sudske prakse, ali i prakse država. Nerazumnost i nefer priroda koncepta neprestane nacionalnosti jeste suština oko koje se kreću svi navedeni osnovi osporavanja tradicionalne teorije. I sama presuda *The Panevezys–Saldutiskis Railway*, tačnije, njena kontroverznost, ali i prilično oštra izdvojena mišljenja, dala su dovoljno prostora i zamah za drugačije tumačenje. Odličan primer za to jeste mišljenje sudije Van Ejsinge, koje je citirano i u samom izveštaju (Šturma, 2019, p. 33), u kome se ističe: „da li je razumno da se opiše kao nepisano pravilo međunarodnog prava ono pravilo po kojem, u slučaju promene suvereniteta, nova država ili država koja je uvećala svoju teritoriju ne bi bila u mogućnosti da podrži bilo koje zahteve novih državljana kada je u pitanju šteta koju su pretrpeli pre promene državljanstva” (*The Panevezys–Saldutiskis Railway Case*, Dissenting opinion of judge van Eysinga, p. 35). Kritike nisu izostajale ni od strane najvećih modernih međunarodnih pravnika, među kojima se posebno ističe kritika Alana Pelea u jednom od njegovih radova (2007, 1138). U Trećem izveštaju, izvestilac je detaljno analizirao kako praksu država (na primer apropo jevrejskih državljana, za čiju štetu je reparirana, kako država Izrael tako i sami pojedinci, u skladu sa sporazumom iz 1952 – Šturma, 2019, p. 36), tako i prakse sudova [*Pablo Nájera Case (France v Mexico)*] i teorijska razmatranja, pa se ostavlja mogućnost za ovakvu, modernu, interpretaciju.

3. Četvrti izveštaj

Četvrti izveštaj je usmeren na uticaj sukcesije na oblike međunarodne odgovornosti država, sa primarnim fokusom na restituciju, kompenzaciju i satisfakciju. Prestanak i ponavljanje, zbog svoje prirode, nije tema izveštaja u užem smislu, jer se ne odnosi na efekat sukcesije država.

3.1. Restitucija

Restitucija predstavlja primarni oblik kompenzacije u međunarodnom pravu, odnosno makar u teoriji, što se više puta ističe u Trećem izveštaju, što jasno proizlazi iz Nacrta. Ovaj princip je sledio i specijalni izvestilac u Izveštaju, koji ipak ublažava ovaj pristup time što ne ograničava materijalnu nemogućnost kompenzacije samo u slučajevima u kojima je predmet u pitanju uništen.

Ipak i u teoriji su česta (i relevantna) mišljenja da se ove hijerarhije ne treba držati striktno. Tako, Kristin Grej (1999, p. 413) ističe da Komisija za međunarodno pravo ne treba da bude „previše ambiciozna” i da „previše dogmatski” pristupi stvaranju univerzalnih pravila.

Može se reći da je Komisija usvojila „fleksibilan” pristup. Naime, čl. 35 predviđa određene izuzetke i ističe da se domet restitucije ograničava ako je restitucija materijalno nemoguća ili ako uključuje teret van svih proporcija umesto kompenzacije.

Kad je reč o oblicima restitucije, izvestilac prepoznaje tradicionalnu razliku između pravne i materijalne restitucije (restitucije imovine u najširem smislu). U toj distinkciji daju se zanimljivi primeri iz prakse za različite oblike restitucije. Tako se za materijalnu restituciju daje primer zamene nezakonito uništenih konzularnih prostorija u slučaju „Britanski zahtevi u španskoj zoni Maroka” (Šturma, 2020, p. 11, para 38).

Pravna restitucija se u samom izveštaju definiše u skladu sa definicijom Kristin Grej, kao izmena ili ukidanje pravne mere preduzete uz kršenje međunarodnog prava, bilo da je to administrativna ili sudska odluka ili zakonski akt. Pored ostalih, dat je i primer poznatog slučaja Međunarodnog suda pravde *La Grand*, u kome je Nemačka tražila pravnu restituciju u formi povlačenja odluke nacionalnog suda, zato što je smatrala da su dva nemačka državljaniina privedena, da im je suđeno i da su osuđeni na smrtnu kaznu bez omogućavanja (adekvatnog) konzularnog pristupa (Novaković, 2018). Takođe, kao situacija u kojoj postoji faktička nemogućnost da se izvrši bilo pravna ili materijalna restitucija, uzet je slučaj Crne Gore nakon raspada državne unije Srbije i Crne Gore (*Bijelić v. Montenegro and Serbia*). Takođe je zanimljivo pitanje oblika restitucije koji se zahteva, odnosno da li država može da bira oblik reparacije. Odgovor je potvrđan, mada je ograničen time što mora u pitanju biti „validan zahtev”, dakle, u skladu sa realnim mogućnostima.

3.2. Kompenzacija

Drugi oblik reparacije jeste kompenzacija. U teoriji, uvek se prednost daje restituciji – tačnije, uvek kada je to moguće, jer se smatra da se time stanje dovede u najbližnju situaciju onoj koja je postojala pre štete. Ipak, u praksi je dominantna kompenzacija pre svega kada je u pitanju materijalna šteta. Kompenzacija se tradicionalno zasniva na četiri principa koja prati i ističe u Četvrtom izveštaju i izvestilac Šturma. U pitanju su: princip potpune reparacije, princip uzročnosti, princip doprinosa povredi i princip pravičnosti.

3.3. Satisfakcija

Satisfakcija je, pored restitucije, značajno ograničena. Iako ima dugu tradiciju u međunarodnom pravu, i sam specijalni izvestilac navodi da nije lako naći situacije u kojoj satisfakcija može da se razmatra u kontekstu sukcesije odgovornosti. Ipak, ovo satisfakciju svakako ne čini irelevantnom za širi kontekst i problematiku reparacije.

Posebna pažnja je u okviru Četvrtog izveštaja posvećena prirodi i oblicima satisfakcije i u oba ova elementa možemo naći dihotomiju modernih i tradicionalnih percepcija i koncepata (Šturma, 2020, p. 20).

Kada je u pitanju priroda povrede, jasno je u teoriji i u praksi međunarodnog prava da je satisfakcija pre svega reparacija i da ima za cilj da otkloni štetu nanetu konkretnoj državi u okviru tog bilateralnog odnosa štetnika i oštećenog. Ipak, kada je reč o kršenju obligacija multilateralnog karaktera, takve obligacije, pa i šteta, poprimaju objektivni karakter, pre svega kada su u pitanju takozvane „nezavisne”, odnosno „integralne” obligacije. U tom slučaju, kako je šteta naneta kolektivnim interesima, svaka država može tražiti satisfakciju.

Kad se govori o formi, u Nacrtu pravila o odgovornosti država za protivpravne akte (čl. 37), nisu ograničeni oblici satisfakcije na one tradicionalne, poput izraza žaljenja ili formalnog izvinjenja, mada je njima dat prioritet, ali je ostavljena mogućnost i za sve ostale „odgovarajuće modalitete”. Takođe, Nacrt potvrđuje njen supsidijarni karakter u odnosu na restituciju i kompenzaciju. Konačno, satisfakcija je uz restituciju u samom Nacrtu jasno limitirana, u smislu da je neophodno da bude proporcionalna i da se ne sme koristiti za poniženje štetnika – ovo se, svakako, odnosi i na sve ostale oblike reparacije, ali je u slučaju restitucije i satisfakcije jasno istaknuto.

4. Zaključak

Komisija za međunarodno pravo je preduzela izuzetno zahtevan poduhvat da kodifikuje veoma osetljivo i kompleksno pitanje sukcesije odgovornosti u međunarodnom pravu. Kako bi se ovom poduhvatu pristupilo na odgovarajući način, bilo je potrebno obaviti sveobuhvatno istraživanje koje bi uključilo, pre svega, praksu država, sudsku praksu ili/i sve relevantne teorijske pravce i razmatranja. Tu se mora odati priznanje specijalnom izvestiocu Pavelu Šturmi, ali pogotovo za činjenicu da je napravio jedan korak dalje i na veoma precizan način definisao metodološki pristup izradi kako izveštaja, tako i članova. Zahvaljujući tom istraživanju, Komisija je, koristeći se višedecenijskom praksom prethodnih

komiteta, kodifikovala sve one norme koje su se iskristalisale u praksi država – poput čl. 7, 8 i 9. Takođe, važno je da je ostao supsidijarni karakter odredaba, jer daje prostor državama da regulišu pitanja sukcesije odgovornosti na način koji odgovara njima samima u datom kontekstu. Upravo ovim je jedan od najvećih izazova rada Komisije otklonjen, a to je visok stepen posebnosti i možemo slobodno reći, *sui generis* karakter svih slučajeva sukcesije odgovornosti. Konačno, praksa će pokazati na koji način će se rešenja praktično manifestovati, ali se može konstatovati da sâm postupak u njihovom iznalaženju i participacija država u procesu jasno ukazuju da ona idu u dobrom smeru.

Literatura

- Gray, C. 1999. The Choice Between Restitution and Compensation. *European Journal of International Law*, 10(2), pp. 413–423.
- Jennings, R. & Watts, A. (eds.). 1992. *Oppenheim's International Law*, Vol. I: Peace, Introduction and Part 1, 9th ed. London: Longman.
- Milisavljević, B. 2012. Pripisivost kao uslov odgovornosti u međunarodnom pravu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 60(2), pp. 185–206.
- Novaković, M. 2018. Relevantnost Međunarodnog suda pravde i međunarodna bezbednost. *Srpska politička misao*, 2, pp. 258–271.
- Pellet, A. 2007. Le projet d'articles de la C.D.I. sur la protection diplomatique: une codification pour (presque) rien. In: Kohen, M. G. (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law – Liber Amicorum Lucius Caflisch*, Brill, Leiden, pp. 1133–1155.
- Kohen, M. 2015. State Succession in Matters of International Responsibility. *Yearbook of Institute of International Law – Tallinn Session*, Vol. 76, 14th Commission, pp. 509–719.
- Report of the ILC on the work of its sixty eighth session. 2016 *Official Records of the General Assembly - Seventy first session*. Supplement No. 10 (A/71/10).
- Report of the ILC on the work of its fifty-third session. 2001. *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2).
- Summary record of the 23rd meeting – Sixth Committee. 2016. *Official Records of the General Assembly – Seventy-first session*, A/C.6/71/SR.23.
- The 24th IDI Resolution. Succession of States in Matters of International Responsibility. Tallinn Session, 14th Commission (28 August 2015).

Pravni izvori

- Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts. Dostupno na: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20III/III-12.en.pdf> (16. 3. 2022).
- Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties. Dostupno na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&clang=_en (16. 3. 2022).
- Pablo Nájera (France) v. United Mexican States*. Decision No. 30-A of 19 October 1928. France–Mexico Claims Commission, United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. V, pp. 466–508.
- UNGA Resolution 2625: Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. 1970. The United Nations General Assembly – Twenty fifth Session. Dostupno na: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Eng.pdf (20. 2. 2022).
- Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries – 2001. Dostupno na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (22. 2. 2022)
- The Final Act of Helsinki. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/document-s/5/c/39501.pdf> (16. 3. 2022).

Sudska praksa

- Bijelić v. Montenegro and Serbia*, predstavka br. 11890/05, drugi odeljak, presuda ECHR, 28. 4 2009.
- Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. Judgment of the ICJ of 25 September 1997. Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7.
- The Panevezys–Saldutiskis Railway Case*. Judgment of the PCIJ of 28 February 1939. Judgments, Orders and Advisory Opinions, Series A/B, No. 76, Dissenting opinion of judge van Eysinga, pp. 30–41.

Internet izvori

- Pellet, A. 2016. *The ILC's Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts and Related Texts*.
Dostupno na: <http://pellet.actu.com/wp-content/uploads/2016/02/>

- PELLET-2010-IILCs-Articles-on-State-Responsibility-for-Internationally-Wrongful-Acts-and-Related-Texts.pdf (7. 2. 2022).
- Šturma, P. 2017. *First report on succession of States in respect of State responsibility* International Law Commission, Sixty-ninth session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3863274?ln=en> (5. 2. 2022).
- Šturma, P. 2018. *Second report on succession of States in respect of State responsibility* International Law Commission, Seventieth session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/1626543?ln=en> (5. 2. 2022).
- Šturma, P. 2019. *Third report on succession of States in respect of State responsibility* International Law Commission, Seventy-first session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3809205?ln=en> (11. 3. 2022).
- Šturma, P. 2020. *Fourth report on succession of States in respect of State responsibility*. International Law Commission, Seventy-second session. Dostupno na: <https://digitallibrary.un.org/record/3863274?ln=en> (11. 3. 2022).
- Legacarta. Vienna Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts – Country ratifications. Dostupno na: <https://legacarta.intracen.org/instrument/833189-vienna-convention-succession-states-respect-state-property-archives-debts/> (16. 3. 2022).

Bojan M. Milisavljević, PhD

Full Professor, Faculty of Law University of Belgrade, Serbia

e-mail: *bojan@ius.bg.ac.rs*

Marko S. Novaković, PhD

Senior Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia,

e-mail: *marko@diplomacy.bg.ac.rs*

THE SUCCESSION RESPONSIBILITIES IN INTERNATIONAL LAW THROUGH THE WORK OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION – THE APPROACH IN PAVEL ŠTURMA’S REPORTS

Summary

There are not many topics in international law which are more complex, more heterogeneous, with more regional and contextual particularities, but also more politicized than the issue of succession of states and therefore the succession of responsibilities. In the 21st century alone, there are numerous open issues, among which the issue of Kosovo* is of particular importance for the Republic of Serbia. The mentioned significance of this topic, alongside its actuality and legal complexity is the reason why the authors decided to analyze the work of the International Law Commission on the issue of the succession of state responsibilities in the above article. The reports of Pavel Šturma, the rapporteur of the International Law Commission, were analyzed consecutively, highlighting the most significant features, with an adequate normative and comparative review. Through the analysis of all four reports provided by the rapporteur, the authors did not focus only on the tasks given to the rapporteur and his findings. Instead, they are also emphasizing dilemmas, other views, and opinions that were brought by various countries but also provide a historical and comparative context of both issues and solutions. While this topic could be further analyzed in many more articles and books, a clear overview of the work of the International Law Commission and Mr. Šturma on the topic of the succession of responsibilities in international law was provided. This approach benefits both younger scholars and practitioners looking for a firm basic article to commence research as well as for more experienced researchers and their need for more in-depth analysis. Legal analysis, focused on normative framework, resulted from the work of the Commission, as well as on practical implications is the basis of the authors’ approach in this article.

Keywords: Succession of responsibility, state responsibility, International Law Commission, diplomatic protection, restitution, compensation.

Primljeno: 10. 7. 2022.

Izmenjeno: 14. 10. 2022.

Prihvaćeno: 25. 10. 2022.

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UN Security Council Resolution 1244 (1999) and the Opinion of the International Court of Justice on Kosovo’s declaration of independence.