

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA I

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2011

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-341-0

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 1 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2011 (Beograd : Dosije studio). – 302 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-341-0

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 188354572

Мр Бојана Чучковић*

МЕЂУНАРОДНА ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ ПРИЧИЊЕНУ ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ – КЛАСИЧНА ПРАВИЛА И САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ

Апстракт

Међународно право располаже старим и у великој мери прихваћеним правилима о одговорности државе за противправни акт. Суочена са проблемом заштите животне средине, ова правила указују на низ препрека које нису у стању да превазиђу како би у потпуности одговорила специфичностима међународног еколошког права. Чињеница да штета по животну средину у највећем броју случајева настаје као последица активности које су у складу са међународним правом довела је до извесних тенденција новијег датума, које свој израз добијају у правилима о одговорности за штетне последице активности које су дозвољене међународним правом. Осим терминолошке неусклађености израза који су употреби за два наведена режима одговорности у литератури на страним језицима, веома је дискутабилно и да ли правила о одговорности за акте који нису забрањени међународним правом представљају посебан режим одговорности у смислу секундарних правних норми. Два наведена облика одговорности намећу потребу анализе њиховог међусобног односа, који је најочљивији у елементима секундарних правила о одговорности (противправност/допуштеност акта који је изазвао настанак штете, приписивање, успостављање узрочне везе, околности које искључују одговорност, последице установљене одговорности). Специфичности примене расположивих режима одговорности у случају еколошке штете допринеле су развијању нових тенденција у међународном праву заштите животне средине. У том смислу, настају различити механизми надзора над применом појединих уговорних режима који представљају супститут правилима о одговорности и прихватљивији су за државе које ни на актуелном ступњу деградираности животне средине нису спремне да преузму чврсте обавезе.

Кључне речи: *Одговорност државе за противправни акт. Одговорност за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом. Комисија за међународно право. Еколошка штета. Приписивање. Позивање државе на одговорност. Околности које искључују противправност.*

* Бојана Чучковић, асистент Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије (179059)*, који подржава Министарство просвете и науке Републике Србије.

Особене карактеристике међународног права заштите животне средине долазе нарочито до изражаја на плану одговорности. Не само да преиспитују постојећа правила о одговорности државе за противправни акт већ подстичу формирање нових, још увек у пракси недовољно утемељених правила о одговорности за штетне последице аката који нису противни међународном праву, као и настанак једне врсте меке одговорности за еколошку штету која се по својим карактеристикама приближава различитим механизмима контроле који оперишу при бројним међународним уговорима у области заштите животне средине.¹

- 1 Покушаји уношења кривичне одговорности државе у међународно јавно право одбачени су услед неспојивости инхерентних карактеристика међународног права и државе, као његовог основног субјекта, и општих услова за постојање кривичне одговорности. Ову расправу оживело је уношење члана 19. Нацрта правила о одговорности државе за противправни акт усвојеног након првог читања 1996. године у Комисији за међународно право, којим се прави разлика између међународних злочина и других противправних аката. Критикујући члан 19, специјални известилац за питање одговорности за противправни акт Џејмс Крафорд (*James Crawford*) истиче да се од режима који би се примењивао на међународне злочине очекује неколико ствари које међународно право није у стању да пружи. Злочине би требало прецизно дефинисати како би се удовољило начелу *nullum crimen sine lege*. Осим тога, требало би да постоји одговарајућа процедура на нивоу међународне заједнице у којој би се спроводиле истражне радње, као и адекватан процес гоњења и суђења за злочине. Не треба заборавити ни нужан систем санкција које међународно право као децентрализован систем не поседује. *Crawford, J., "On Re-reading the Draft Articles on State Responsibility", Am. Soc'y Int'l L. Proc.*, број 92, 1998, стр. 296. Погрешно је, сада већ бивши члан 19. Нацрта из 1996. године, посматрати са становишта кривичне одговорности државе. Овај члан и није био унет са намером да успостави нови режим одговорности. Њега треба сагледати у светлости грађанске одговорности државе и потребе Комисије за међународно право да повуче разлику између противправних аката који су нарочито озбиљне природе и оних који то нису. Такав приступ није лишен недоследности и у пракси би изазвао значајан број проблема. Само навођење аката који би се сматрали нарочито озбиљним доводи до закључка да остали то нису. С друге стране, акти наведени у члану 19. могу, у зависности од ситуације, имати и различит домањај, што упућује на закључак да садржина норме која се крши није пресудна. То се може видети управо на примеру из области животне средине. Могу постојати веома озбиљна кршења обавезе обавештавања (рецимо, пропуштање обавештавања о озбиљној опасности која услед активности на територији дате државе прети животnoj средини других држава) и повреда правила о забрани употребе силе мањег значаја. Међутим, да је члан 19. задржан у актуелним Правилима о одговорности државе за противправни акт, по свој прилици би, захваљујући њему, могли да се реше неки други проблеми. Као што је већ поменуто, доведен у везу с чланом 48. Правила, омогућио би веома широко тумачење појма државе која није непосредно оштећена али која може да позове на одговорност државу штетника, чиме би један од највећих проблема међународног еколошког права, проблем штете нанете просторима изван националних јурисдикција, потенцијално био превазиђен. У том случају би се свака држава могла сматрати заинтересованом јер се ради о просторима чије је очување у интересу читаве међународне заједнице. Мада критикују подвођење озбиљног кршења међународне обавезе од суштинског значаја за очување човекове околине под појам међународног злочина, називајући га чак „парадоксалним“, Пеле (*Pellet*) и Даје (*Daillier*) у томе виде својеврсну криминализацију тешких загађења животне средине што, према њиховом мишљењу, представља покушај да се одговори на недостатке режима који није у потпуности спреман да се ухвати укоштац са изазо-

Терминолошка и појмовна разноликост

За потребе анализе правила о одговорности државе, а ради постизања термилошке прецизности, у даљем тексту биће коришћени изрази 'одговорност државе за противправни акт' и 'одговорност државе за штетне последице аката који нису противни међународном праву'. Ово разликовање одговара приступу који је усвојен од стране Комисије за међународно право. Прихвата га и већи део теорије међународног права, мада се још увек може наићи на одступања.

Комисија за међународно право доследна је у употреби термина *responsibility* који користи за одговорност државе за противправни акт и израза *liability* под којим подразумева одговорност државе за штетне последице аката који нису забрањени међународним правом. Уместо да околност што се енглески језик налази међу ретким језицима² који располажу различитим терминима за реч одговорност (*responsibility*, *liability*, *accountability*) доведе до термилошке усклађености и прецизног изражавања, речи *responsibility* и *liability* често се користе као синонимима управо у стручној литератури на енглеском језику. Бирни (*Birnie*) и Бојл (*Boyle*) изричито упућују читаоца да ће у свом опширном тексту о међународном еколошком праву у делу који се бави одговорношћу, ове термине користити као синониме иако у фусноти објашњавају да они имају различито значење које би се svelo на разлику коју прави Комисија.³ Има, међутим, и примера да не постоји сагласност у погледу значења која се овим терминима приписују, тачније да она одступају од значења које им даје Комисија за међународно право. Они се могу лоцирати не само у теорији већ и у уговорној пракси.

Ханкин (*Hanqin*) тако инсистира на разлици између појма *responsibility*, под којим подразумева обавезу државе да сноси правне последице свог противправног акта, и појма *liability*, који за њу представља обавезу накнаде штете, до чега долази ако је штета причињена противправним актом. Према њеном схватању, *responsibility* је шири концепт и њиме је обухваћен појам *liability* у случајевима у којима је противправни акт за последицу имао настанак штете.⁴ Иако у каснијем тексту оба термина користи као синониме, при чему преферира термин *liability*, јасно је да овај израз не везује за значење у коме га користи Комисија за међународно право, тј. обавезу накнаде штете која настаје

вима који пред њега стављају савремени еколошки проблеми. Daillier, P., Pellet, A., *Droit international public*, LGDJ, Paris 2002, стр. 1298.

2 У немачком језику се такође прави разлика између израза *Verantwortlichkeit*, који би одговарао енглеској речи *responsibility*, и *Haftung*, који појмовно одговара убицајеном значењу речи *liability* у енглеском језику. Наведено према: Winter, G., Jans, J., Macrory, R., Krämer, L., "Weighing up the EC Environmental Liability Directive", *Journal of Environmental Law*, број 20/2, 2008, стр. 167.

3 „State responsibility, or international liability as it is sometimes referred to...”: Birnie, P. W., Boyle, A., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002, стр. 181.

4 Hanqin, X., *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, 2009, стр. 75–76.

актима који нису забрањени међународним правом. Сличног схватања је Дупуи (*Dupuis*), за кога међународна одговорност у смислу *liability* представља „обавезу државе која је крива за противправни акт којим је причињена штета другој држави, да ту штету надокнади“.⁵ Произлази да би, са становишта Правила о одговорности државе за противправни акт, овако схваћен израз *liability* подразумевао само једну од последица установљења међународне одговорности државе (*responsibility*). Свела би се на обавезу накнаде штете, а не би обухватала престанак и забрану понављања противправног акта.

Према другом схватању, реч *liability* односила би се на одговорност субјеката приватног права, док је термин *responsibility* резервисан за одговорност држава и међународних организација као субјеката међународног права.⁶ Истина, бројни међународни уговори из области заштите животне средине који предвиђају одговорност физичких и правних лица која се налазе у одговарајућем својству за потребе канализационе одговорности (примена принципа „загађивач плаћа“) готово без изузетка користе реч *liability*.⁷ Ипак, да се разликовање између појмова *responsibility* и *liability* не може заснивати на субјекту који сноси одговорност, показује Конвенција о међународној одговорности (*liability*) за штету коју изазову космичке летелице од 1972. године, којом је предвиђена одговорност државе.

Према трећем схватању, израз *responsibility* одговара појму обавезе државе, док термин *liability* треба схватити у смислу последица које настају кршењем те обавезе.⁸ Наведено схватање се, на актуелном ступњу развоја правила о одговорности државе за противправни акт, чини слабо утемељеним, будући да израз *liability* користи у значењу које се готово без изузетка приписује речи *responsibility*, док овај појам своди на просту обавезу државе у смислу примарног правног правила што он свакако није.

Да лутања у погледу значења које треба дати изразима *responsibility* и *liability* нису само ствар термилошке преференције већ и питање које може имати значајне практичне последице, показује пример Конвенције о праву мора од 1982. године. Члан 235. овог уговора у енглеској верзији текста насловљен је „*Responsibility and Liability*“. У првом ставу овог члана стоји: „*States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the*

5 Наведено према: Boyle, A., “State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction?“, *International and Comparative Law Quarterly*, број 39, јануар 1990, стр. 9.

6 *Eod. loc.*

7 Као пример могу послужити Конвенција о одговорности треће стране у области нуклеарне енергије од 1960. године, Конвенција о одговорности оператора нуклеарних бродова од 1962. године, Бечка конвенција о грађанској одговорности за нуклеарну штету од 1963. године, Конвенција о грађанској одговорности за штету изазвану загађивањем нафтом од 1969. године са Протоколом од 1984. године и многе друге. Код сваке од ових конвенција у званичном називу фигурира реч *liability*.

8 Birnie, P. W., Boyle, A., *op. cit.*, стр. 234.

marine environment. They shall be liable in accordance with international law.“ Да су аутори Конвенције имали намеру да се наведени изрази користе као синоними са идентичним значењем, не би било потребе у наслов текста ставити оба термина. Ипак, велико је питање да ли би се изрази *responsibility* и *liability* могли протумачити у неком од поменутих схватања, нарочито ако се у виду има верзија текста уговора на француском језику, који у наслову има само једну реч – „*Responsabilité*“, а који у ставу 1. предвиђа: „*Il incombe aux Etats de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international.*“⁹

Претпоставка према којој већи избор термина доприноси јасности и прецизности правничког изражавања тиме је оборена, а језици попут француског, шпанског, па и нашег, који располажу само једном речју када се ради о одговорности, остављају мање простора за широка и неутемељена тумачења. Потребу разликовања појединих режима одговорности надокнађују одредницама уз термин одговорност, што, истина, може оптеретити текст, мада, с друге стране, не оставља простор за различита схватања и тумачења.¹⁰

Оваква термилошка и појмовна неусклађеност у смислу различитог значења које се у теорији и пракси даје изразу *responsibility* и, нарочито, изразу *liability*, говори о њиховој још увек недовољној укорењености у међународном праву и међународној уговорној и судској пракси. Рад Комисије за међународно право би управо требало да допринесе уношењу извесне кохерентности, у чему, по свој прилици, успева. Нормативна активност држава новијег датума, нарочито она која се тиче правног регулисања заштите животне средине, потврђује утицај Комисије јер се у највећем броју случајева води рачуна о томе да се за потребе одговорности изрази *responsibility* и *liability* користе у значењу које им је доделила сама Комисија. Увођење јединствене терминологије и одговарајућих општеприхваћених значења која се приписују појединим изразима треба сагледати независно од судбине коју буду доживела правила која су резултат дугогодишњег рада Комисије за међународно право.

Одговорност државе за противправни акт и одговорност за последице аката који су дозвољени међународним правом – правна природа, однос и специфичности ових правила у контексту еколошке штете

Разлог за разликовање одговорности државе за противправни акт од одговорности за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом, како то истиче Фриц (*Fritz*), не треба тражити у „потреби да се повуче разлика између одговорности засноване на кривици од

9 Dupuy, P.-M., *Les grands textes de droit international public*, Dalloz 2004, стр. 699–700.

10 Примера ради, у француском језику прави се разлика између *Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite* и *Responsabilité de l'Etat pour les conséquences préjudiciables d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international*.

оне која настаје без кривице. Одговорност државе за штетне последице аката који нису противни међународном праву настала је као одвојена теоријска концепција како би се одговорило сазнању да су традиционалне шеме одговорности државе неприкладне када се ради о накнади штете која је настала законитим понашањем друге државе.¹¹

Схватање одговорности државе као последице противправног понашања оставља отвореним питање аката који нису противправни, али који доводе до настанка значајне штете територијама које се налазе изван јурисдикције државе која је акт предузела. Из основне разлике између две врсте аката (противправности или усклађености с међународним правом), произлазе и остале разлике које указују на њихову сасвим различиту правну природу.¹²

Инсистирање на противправности и потенцирање разлике између примарних и секундарних обавеза које Комисији служи као „централно организационо средство“,¹³ створили су идеју водиљу према којој повреда примарне обавезе ствара, непосредно путем правила о одговорности државе, секундарну обавезу или обавезе које се састоје у престанку кршења, забрани понављања противправног акта, накнади штете. Испуњење те секундарне обавезе могу да траже треће државе које су на то овлашћене, тј. државе које имају право да на одговорност позову државу штетника.

Када је реч о одговорности државе за штетне последице аката који нису противни међународном праву, онако како ју је поставила Комисија, у смислу повлачења разлике између Правила о спречавању прекограничне штете и Принципа о расподели губитака, намеће се закључак да постоје три нивоа обавезе. Примарна обавеза је обавеза државе да спречи настанак штете. Повреда ове примарне обавезе ствара, непосредно путем правила о одговорности за штету коју изазову акти који нису противни међународном праву (*liability*), секундарну обавезу да се причињена штета надокнади. Тек повреда ове секундарне обавезе, непосредно путем правила о одговорности државе за противправни акт (*responsibility*), доводи до настанка терцијарне обавезе или обавеза (престанак кршења, забрана понављања, накнада штете), чије испуњење могу да траже треће државе које су на то овлашћене, тј. државе које имају право да на одговорност позову државу штетника.

11 Fritz, K., "Civil and State Liability for Nuclear Accidents: A Proposal for Eastern Europe", *International Legal Perspectives*, број 6/2, 1994, стр. 56.

12 Има схватања да је разлика између противправних и дозвољених аката „суштински погрешна“ те да је од пресудног значаја садржина правила док је разлика између дозвољених и забрањених аката „бескорисна“. Brownlie, I., *System of the Law of the Nations, State Responsibility*, Part I, Clarendon Press, Oxford, 1983, стр. 50. У теорији је чак изражен став да читав рад Комисије за међународно право почива на „неспоразуму“. Akehurst, M.B., "International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law", *Netherlands Yearbook of International Law*, број 16, 1985, стр. 8.

13 Crawford, J., "The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect", *American Journal of International Law*, број 96, 2002, стр. 876.

Овакво схватање, међутим, чини се оправданим само ако се Правила о спречавању прекограничне штете¹⁴ и Принципи о расподели губитака¹⁵ Комисије за међународно право посматрају као целина, што још увек представља велико питање. Наиме, на актуелном степену развоја међународног права, правила о одговорности државе за штетне последице аката који нису забрањени међународним правом представљају пре његов прогресивни развој него кодификацију обичајних правних правила. Розенсток (*Rosenstock*) у томе види основни проблем ових правила јер сматра да „ништа не говори у прилог раширеном, а камоли универзалном прихватању такве апсолутне одговорности“.¹⁶ Прихватају је само неке државе и то само у вези са посебним уговорним режимима.

Ако се, пак, правила о одговорности државе за штетне последице аката који нису забрањени међународним правом, наравно у оној форми у којој их је изнедрила Комисија, схвате као правила и принципи који треба да подстакну и уведу униформност у постојеће и будуће уговорне режиме, у том случају би, у зависности од тога шта сâм уговор предвиђа, пресудно било одредити шта је примарна обавеза – да ли је то обавеза спречавања или обавеза накнаде штете. У сваком случају, повредом примарне обавезе била би активирана правила о одговорности државе за противправни акт.

У том смислу, ако се као неспоран и општеприхваћен усвоји концепт по коме држава одговара за повреду сваке по међународном праву преузете обавезе, теза према којој држава не би одговарала за штету која настане кршењем њене обавезе спречавања, већ да би до активирања правила о одговорности за противправни акт дошло тек уколико она не би испунила своју обавезу да штету надокнади, чини се неутемељеном.¹⁷ Ако би се накнада штете схватила као нека специфична последица повреде примарне обавезе, то би и сам режим одговорности за акте који су дозвољени међународним правом подигло на ниво секундарних правних правила попут режима одговорности за противправни акт, што он још увек није и питање је да ли ће икада постати.¹⁸

14 *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, (A/56/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two.

15 *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session in 2006, and submitted to the General Assembly (A/61/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two.

16 Rosenstock, R., "The ILC and State Responsibility", *American Journal of International Law*, број 96, 2002, стр. 795.

17 Quentin-Baxter, A., "A Special Rapporteur in search of his topic: Professor Quentin-Baxter's work on 'International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law'", *Victoria University Wellington Law Review*, број 17, 1987, стр. 26. Овај доста критикован став специјални извештај Барбоза је касније напустио, што је поздрављено у теорији међународног права. Boyle, A., *op. cit.*, стр. 11.

18 Сухариткул подсећа да су и правила о одговорности државе за противправни акт започела свој развој управо као примарна правила о одговорности за штету коју држава причини страним држављанима и њиховој имовини. Sucharitkul, S.,

Из наведеног произлази да се, на актуелном нивоу развоја међународног права, одговорност за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом своди на примарне обавезе које за државу штетника настају према оштећеној држави. Примарна обавеза у том случају може бити како обавеза државе да спречи настанак штете¹⁹ (уколико таква обавеза постоји било у међународном уговору или евентуално извире из међународног обичаја), тако и обавеза да причињену штету надокнади²⁰ (ако не постоји претходна обавеза државе да штету спречи). У оба случаја ради се о примарним обавезама чија повреда покреће механизам секундарних правних правила о одговорности за противправни акт.

Одговорност државе за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом не би тиме представљала неки посебан режим одговорности, већ конкретну обавезу државе да спречи штету која може настати услед активности са високим степеном ризика или пак обавезу да надокнади штету која настане као последица таквих активности.²¹

“State Responsibility and International Liability Under International Law”, *Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J.*, број 18, 1995–1996, стр. 831. Тешко је очекивати да ће и правила о одговорности за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом доживети исту трансформацију, нарочито ако се у обзир узме околност да пракса држава не иде у јединственом правцу прихватања општег режима одговорности *sine delicto*. Росас истиче да би се евентуално могло говорити о настајању одговорности за значајну штету коју узрокују догађаји у вези са високоризичним активностима. Аутор ипак сматра да је ова теза спорна и да не налази потпору у пракси држава. Rosas, A., „Issues of State Liability for Transboundary Environmental Damage“, *Nordic Journal of International Law*, број 60, 1991, стр. 31. Ван Дуне чак налази да је пракса „практично непостојећа“. Van Dunné, J., “Transboundary Pollution and Liability Issues: Private Law vs Public International Law Approaches. The Cases of the Rivers Rhine and Meuse”, *Acta Juridica*, 1999, стр. 334.

- 19 Нацрт правила о спречавању штете настале услед опасних радњи за примарну обавезу узима обавезу спречавања значајне прекограничне штете или обавезу да се умањи ризик од њеног настанка, обавезу сарадње, обавезу обавештавања и нотификације, обавезу консултовања о привременим мерама и обавезу размене података. *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, (A/56/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two.
- 20 Нацрт Принципа о расподели губитака у случају прекограничне штете настале услед опасних активности у принципу број 4 наводи да свака држава предузима све неопходне мере како би се пружила брза и адекватна накнада за жртве прекограничне штете која је настала услед високоризичних активности предузетих на њеној територији или на територији која се налази под њеном јурисдикцијом или контролом. Принцип број 5 установљава обавезу обавештавања, сарадње, консултовања,... која настаје у случају да дође до инцидента услед опасне активности која узрокује или је вероватно да ће узроковати прекограничну штету. *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session in 2006, and submitted to the General Assembly (A/61/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two.
- 21 Бирни и Бојл у повлачењу разлике између одговорности за противправне акте и одговорности за акте који су дозвољени међународним правом виде покушај Комисије за међународно право да избегне забрану еколошки штетних активности.

Тако схваћену одговорност за штетне последице аката који нису забрањени међународним правом треба довести у везу са правилима о одговорности за противправни акт. Иако се неспорно ради о питањима која стоје у тесној и нераскидивој вези,²² сасвим различита правна природа ове две групе правила захтева разматрање њиховог међусобног односа. Разлике настају у две равни. Прва се тиче квалификације правила о одговорности за противправни акт као секундарних правних правила у односу на правила о одговорности за штетне последице високоризичних активности која су примарна. Посматран у овој равни, однос између две групе правила своди се на однос између било ког правила међународног права којим су предвиђене конкретне обавезе за државе и правила о одговорности која се примењују у случају њихове повреде. На другој равни однос између ове две групе правила постаје специфичан услед инхерентних карактеристика правила о одговорности за штетне последице високоризичних активности. Посматрана кроз призму секундарних правила о одговорности, та примарна правила, управо због своје *sine delicto* природе, коригују неке од основних постулата на којима почивају традиционална правила о одговорности.

Како то запажа Росас (*Rosas*), док одговорност државе за противправни акт обично подразумева обавезу накнаде штете, на шта се, према схватању аутора, своди одговорност за штетне последице виокоризичних активности, одговорност за штетне последице дозвољених аката нужно не претпоставља одговорност за противправни акт.²³ Заиста, одговорност за штетне последице аката који су у складу са међународним

Birnie, P.W., Boyle, A., *op. cit.*, стр. 182. Став је претеран и у потпуном нескладу са овлашћењима Комисије и општим карактеристикама међународног права. Комисија за међународно право представља помоћни орган Генералне скупштине Уједињених нација задужен за припремање кодификације међународног права и ни у ком случају се не би могла сматрати неком врстом светског законодавца. Само би субјекти међународног права могли у међународно право да уведу забрану еколошки штетних активности. Они за тако нешто још увек немају интерес. Интереси економског и технолошког развоја и даље односе превагу над интересима очувања животне средине, што се одражава и на нормативну активност субјеката међународног права – преваходно држава. Постојећи уговорни режими који уређују различите активности високог ризика задржавају се на установљењу обавезе накнаде њима причињене штете без покушаја увођења забране саме активности. То поменуто ауторе наводи на закључак да „није забрањена сама активност, већ штета коју она узрокује“. *Eod. loc.* Ипак, овако генерализован став не би се могао прихватити за све врсте високоризичних активности већ само за оне код којих конкретни уговорни режими јасно предвиђају обавезу спречавања настанка штете. Осим тога, често се постављају додатни квалификаторни услови код обавезе спречавања штете попут услова да се ради о „значајној штети“, из чега произлази да није забрањена свака штета.

22 Sucharitkul, S., *op. cit.*, стр. 838. Слични ставови заузети су и у расправама вођеним у оквиру Комисије за међународно право. Могло се чути да је одговорност државе за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом само „један аспект одговорности државе“ (за противправни акт), као и да се ради о „значајном делу“ овог питања. *Yearbook of the International Law Commission*, 1963, Part One, стр. 7, 12.

23 Rosas, A., *op. cit.*, стр. 29–30.

правом а која подразумева обавезу накнаде проузроковане штете, тиме поставља настанак штете као предуслов за њихово активирање, али и за примену правила о одговорности за противправни акт у случају да обавеза накнаде не буде испоштована. Ако се у обзир узме чињеница да штета не фигурира међу елементима одговорности државе за противправни акт у актуелном изгледу Правила Комисије за међународно право, те да држава може бити одговорна за повреду своје међународне обавезе без обзира на то да ли је штета настала, очигледно је да правила о заштити животне средине, која се у најбољем случају свODE на обавезу спречавања настанка штете, концепцијски одуарају од осталих примарних правила међународног права. Штета у овом случају постаје један од елемената одговорности за противправни акт.

Специфичности постоје и у погледу приписивања штетног догађаја субјекту који ће сносити његове последице. У режиму одговорности државе за противправни акт, приписивање представља један од елемената без којих одговорност не би могла бити установљена. Своди се на квалификацију одређеног акта као акта саме државе, што је регулисано врло конкретним правилима.²⁴ Поступак приписивања може се показати као изузетно компликован и, због саме природе правила о одговорности као правила о одговорности за противправни акт, подразумева јаку субјективну конотацију. Држава којој се приписује понашање противно међународном праву представља државу која је аутор противправног акта. За разлику од тога, приписивање у контексту одговорности *sine delicto* ближа је простом установљењу узрочне везе између штете и радње или пропуштања које је до штете довело. Поступак утврђивања узрочне везе није лишен тешкоћа, нарочито када је у питању еколошка штета, али ипак подразумева један релативно објективизован приступ. Његов циљ није да се установи субјект који је извршио противправни акт већ је акценат на томе да оштећена страна добије адекватно задовољење. То се најбоље види на бројним примерима уговорних режима који установљавају обавезу накнаде штете настале услед активности којима је својствен изванредан степен ризика, а који често предвиђају калисање одговорности на конкретном субјекту који је најподеснији да штету надокнади. У том смислу треба поменути и случајеве увођења резидуалне одговорности државе у ситуацијама када субјект који је штету проузроковао није у стању да је надокнади било из сопствених средстава, било из обавезних фондова који су саставни део уговорног режима.

На овом месту упутно је надовезати се на последице установљене одговорности које нису идентичне. Основни, давно установљени принцип одговорности за противправни акт јесте *restitutio in integrum*. Уколико се установи да је актом, који јој се може приписати, држава повредила норму међународног права, основни циљ установљења њене одговорности јесте да се успоставе услови који су постојали пре него што је повреда настала. У том смислу, осим накнаде штете, као последи-

24 Чланови 4. до 11. Правила о одговорности државе за противправни акт.

це установљења одговорности фигурирају и престанак противправног акта, забрана његовог понављања. Код одговорности за штетне последице аката који нису противни међународном праву, основна последица установљења узрочне везе између штете и догађаја који ју је проузроковао своди се на њену накнаду. Као што је управо поменуто, накнада не само да не мора доћи од субјекта који је штету учинио већ је повраћај у пређашње стање, нарочито када се ради о еколошкој штети, практично немогуће постићи. Накнада, услед различитих околности, често не може бити у потпуности једнака стварно претрпљеној штети. Осим тога, остале последице предвиђене Правилима о одговорности државе за противправни акт у супротности су са базичном карактеристиком високоризичних активности. Акт који је дозвољен међународним правом, ма какав ризик собом носио, не би могао повући обавезу његовог престанка, нити, разуме се, забрану понављања.²⁵

Разлике постоје и у погледу околности које искључују противправност, као веома важан сегмент одговорности државе за противправни акт. Ове околности неспојиве су са одговорношћу за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом будући да се ради о радњама које нису противправне. Њихова високоризичност не може се искључити ни по ком основу и подиже степен пажње који је држава дужна да уложи на изузетно висок ниво.

Класична правила о одговорности за противправни акт, сматрало се, нису била адекватан одговор на еколошку штету. Ипак, с једне стране, ни покушај стварања одговорности државе за штету коју узрокују акти допуштени међународним правом није се показао као добро решење, превасходно због тога што се не ради о неком специфичном режиму одговорности већ о обичним примарним правилима, али и због његове слабе распрострањености у пракси.²⁶ С друге стране, чини се да се олако занемарује и прелази преко једног института класичне одговорности државе за противправни акт који би могао имати значајну примену управо у еколошкој сфери. Ради се о принципу *due diligence*. Дужна пажња коју је држава у обавези да поклони активностима које предузима а које собом носе висок степен ризика, могла би да послужи као солидан основ за установљење њене одговорности, нарочито ако се у обзир узме један од основних циљева бројних уговора из области заштите животне средине – постављање јасних стандарда понашања.

25 Сужени круг последица установљене одговорности објашњава се чињеницом да је сам режим одговорности за штетне последице аката дозвољених међународним правом и осмишљен на начин да омогући наставак активности која је до штете довела упркос високом ризику да до штете поново дође. Такве активности сматрају се друштвено и економски корисним. Barboza, J., "Liability: Can We Put Humpty-Dumpty Together Again?", *Chinese Journal of International Law*, број 1, 2002, стр. 514.

26 Овде се мисли на одговорност саме државе, а не на одговорност субјеката унутрашњег права у односу на коју постоји обиље међународних уговорних режима.

Нове тенденције – „мека одговорност“ државе за еколошку штету

Очигледна диспропорција између примарних правила о заштити животне средине и секундарних правила о одговорности, као и њихови још увек недовољно искоришћени капацитети када је у питању еколошка штета, изнедрили су, условно речено, нови облик одговорности који би се могао назвати меком одговорношћу. Државе су склоне да избегавају поступак установљења повреде правила међународног права, што долази до изражаја нарочито у области заштите животне средине због њених инхерентних карактеристика које чине крајње неизвесним примену правила о одговорности на случајеве еколошке штете. Ипак, оне су спремне да прихвате извесне обавезе и да предузимају конкретне кораке за спречавање даљег уништења животне средине. Томе у прилог говори изузетно велики број међународних уговора у овој области. Показало се да државе при том воде рачуна о сопственом уделу у стварању самог проблема. Бруне (*Brunnée*) сумња да би ова појава могла да „од обичног одговора на опасност“ прерасте у „правни концепт“.²⁷ Ради се о нормама које успостављају један координисани систем сарадње и превенције као и уговорне и институционализоване механизме надзора над њиховим функционисањем. Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама од 1992. године и пратећи Протокол закључен у Кјотоу од 1997. године, типичан су пример уговора који су ангажовали велики број држава на једном проблему глобалних размера. Упркос веома конкретним обавезама и циљевима које државе чланице треба да испуне, ови акти нигде у свом тексту не помињу реч одговорност у смислу последица установљене повреде правног правила. Њен супститут је специфичан систем надзора и контроле над применом одредаба уговора. На основу члана 18. Кјото протокола, Конференција држава уговорница одобрава одговарајуће и ефикасне процедуре и механизме како би се утврдили случајеви непримењивања Протокола, као и да би се на њих одговорило.

Широко постављен концепт одговорности и различити облици у којима се манифестује требало је да буду адекватан одговор на карактеристичне потребе заштите животне средине. Интересантно је да велики број различитих режима одговорности у томе очигледно не успева, за шта својеврстан доказ представља сама њихова разноврсност.

Градација ових облика одговорности указује на околност да је сваки био осмишљен на начин да превазиђе свог, по раширеном мишљењу, неуспешног претходника. У способност одговорности државе за противправни акт, која, као што је већ поменуто, једино и представља одговорност у правом смислу речи, рано се посумњало. Чињеница да вели-

27 Brunnée, J., "The Responsibility of State for Environmental Harm in Multinational Context – Problems and Trends", *Les Cahiers de Droit*, број 34, 1993, стр. 843.

ки број активности које могу да изазову еколошку штету још увек спада у групу допуштених по међународном праву, довела је до формирања новог режима. Иако се не ради о одговорности *stricto sensu*, основни задатак његових разних варијанти²⁸ своди се „колико на режим међународне сарадње у циљу умањења ризика од настанка штете и увећања корисности, толико и на режим накнаде оштећеној страни“.²⁹ Управо се у томе види сличност али и разлика у односу на режим такозване меке одговорности који је све присутнији у области заштите животне средине. Тачка у којој се они спајају огледа се у сарадњи између држава како би се на међународном плану створили услови за смањење опасности од настанка еколошке штете. Сарадња, подигнута на ниво уговорне обавезе, често подразумева друге обавезе, попут обавезе обавештавања, обавезе консултовања о привременим мерама и обавезе размене података. Тачка у којој се мека одговорност дистанцира од одговорности за штетне последице високоризичних активности уједно представља и спону ове друге са одговорношћу државе за противправни акт. Обавеза накнаде штете, било да је до ње дошло протиправним или дозвољеним актом, заједничка је карактеристика за обе, с тим што је у првом случају саставни део примарне норме, док је у потоњем последица установљења одговорности за противправни акт и, тиме, део секундарних правних правила. Сваки од наведених режима треба посматрати као заокружену и независну целину, не потцењујући при том корист коју имају у заштити животне средине.³⁰

Ипак, несагледиве размере које може попримити еколошка штета у савременим условима развоја науке, технологије и економије захтевају да се наведени режими сагледају као комплементарни тако што ће недостаци једних бити превазиђени dobrим особинама других.

28 Осим одговорности државе за штетне последице високоризичних активности, у уговорној пракси јавља се и одговорност субјеката унутрашњег права уз резидуалну одговорност државе, као и самостална одговорност субјеката унутрашњег права без резидуалне одговорности државе.

29 Rosenstock, R., *op. cit.*, стр. 795.

30 Комисија за међународно право осећала је потребу да ово истакне већ у коментару преамбуле уз Нацрт принципа о расподели губитака у случају прекограничне штете која настаје као последица високоризичних активности. У параграфу 7 стоји: „*In preparing the draft principles, the Commission has proceeded on the basis of a number of basic understandings. In the first place, there is a general understanding that (a) the regime should be general and residual in character; and (b) that such a regime should be without prejudice to the relevant rules of State responsibility adopted by the Commission in 2001.*“ *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session in 2006, and submitted to the General Assembly (A/61/10), Yearbook of the International Law Commission, 2006, vol. II, Part Two, стр. 111–112.*

Bojana Čučković, LL.M

Teaching Assistant, University of Belgrade, Faculty of Law

INTERNATIONAL RESPONSIBILITY OF STATE FOR ENVIRONMENTAL HARM – CLASSICAL RULES AND MODERN TENDENCIES

Summary

International law provides for old and generally accepted rules on State responsibility for wrongful acts. Confronted with the problem of environmental protection, these rules point to a number of obstacles that they seem unable to overcome in order to fully respond to the specificities of international environmental law. The fact that environmental damage is in most cases caused by activities which are consistent with international law, has led recently to certain trends reflected in the rules on liability for injurious consequences of acts not prohibited by international law. Apart from the terminological inconsistency in the foreign literature regarding expressions which are used for the two regimes of responsibility, it is questionable whether rules on liability for acts not prohibited by international law represent a particular regime of responsibility in terms of secondary legal norms. Two types of responsibility impose the need to analyze their relationship which is most evident through the elements of the secondary rules on responsibility (illegality/missibility of acts that resulted in damage, attribution, establishing a causal link, circumstances precluding wrongfulness, consequences of established responsibility). Specific nature of applying the available modes of responsibility to environmental harm contributed to the development of new trends in international environmental law. Thus, various mechanisms of supervision over the implementation of certain treaty regimes are created. They represent a substitute for the rules on responsibility and liability and, at the same time, seem more acceptable for countries that are not prepared to take on firm commitments even at the current level of environmental degradation.

Key words: *State responsibility for internationally wrongful act. International liability for acts not prohibited by international law. International Law Commission. Environmental harm. Attribution. Invocation of State responsibility. Circumstances precluding wrongfulness.*