

UDK 341.218.3

DOI: 10.5937/RKSPP2301071D

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ

## KODIFIKACIJA I PROGRESIVNI RAZVOJ PRAVILA O SUKCESIJI DRŽAVA U ODNOSU NA DRŽAVNU ODGOVORNOST

*Tematika državne odgovornosti bila je u glavnom fokusu kodifikatorskog rada Komisije za međunarodno pravo kao pomoćnog tela Generalne skupštine Ujedinjenih nacija skoro pola veka, da bi u završnoj fazi tog rada, 2001. godine, rezultirala usvajanjem Nacrta članova o odgovornosti država za međunarodno protivpravna dela. Kako ovaj kodifikatorski akt nije sadržao odredbe o sukcesiji državne odgovornosti, na sednici Komisije održanoj 2017. godine, odlučeno je da se u program njenog budućeg rada uvrsti tema: „Sukcesija država u odnosu na državnu odgovornost“. Uz metodološki pristup upodobljen sa modelima prisutnim u dvema ranije usvojenim Konvencijama o sukcesiji država (u odnosu na ugovore iz 1978. godine i u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine), kao i uz sintezu pojmovnih značenja formulisanih u Nacrtu članova o državljanstvu fizičkih lica u vezi sa sukcesijom država iz 1999. godine i u Nacrtu članova o državnoj odgovornosti, a na koje se uveliko oslanjaju dosadašnji izveštaji Specijalnog izvestioca Komisije za međunarodno pravo, bilo bi moguće sistematizovati korpus pravila de lege ferenda koja bi uz određena preciziranja i dopune u narednoj fazi kodifikatorskog rada mogla dovesti do nove Konvencije o sukcesiji država.*

*Ključne reči: sukcesija država, državna odgovornost, kodifikacija i progresivni razvoj*

---

Dr Duško Dimitrijević, naučni savetnik Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu, e-mail: [dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs). Rad je nastao u okviru projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2023. godine“, kojeg finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnoloških inovacija Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2023. godine.

U V O D

Promene u političkoj, ekonomskoj i socijalnoj strukturi međunarodne zajednice nakon Drugog svetskog rata, zahtevale su i promene u kodifikaciji međunarodnih pravnih pravila. Kodifikacija se uopšte uzevši do tog vremena svodila na jednostavnu izmenu forme postojećeg (uglavnom običajnog) međunarodnog prava i legislaciju novih obavezujućih međunarodnopravnih akata. Formiranjem Ujedinjenih nacija (UN) i donošenjem Povelje kao njenog konstitutivnog akta, definisani su osnovni principi i ciljevi unapređenja međunarodne saradnje na političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, prosvetnom i zdravstvenom planu. Povelja u tom pogledu naglašava ulogu Generalne skupštine UN u pokretanju proučavanja i davanju preporuka u cilju „podsticanja progresivnog razvoja međunarodnog prava i njegove kodifikacije“ (čl. 13, st. 1, tač. a). Sledeći navedeni pravac delovanja, Generalna skupština je, nakon diskusije vođene tokom svog prvog zasedanja u okviru Komiteta za progresivni razvoj i kodifikaciju međunarodnog prava, odlučila da osnuje Komisiju za međunarodno pravo.<sup>1</sup>

Već na prvom zasedanju 1949. godine, materija sukcesije država i vlada uključena je u program njenog rada.<sup>2</sup> Budući da je Komisija ubrzo odustala od predloga da se bavi različitim pitanjima sukcesije vlada, pažnju je preusmerila na različite aspekte sukcesije država. Na zasedanju održanom 7. maja 1962. godine, formiran je Potkomitet za pitanja sukcesije čiji je primarni zadatak bio razgraničenje oblasti sukcesije država. Na njegovom čelu nalazio se Manfred Laks (*Manfred Lachs*), poljski diplomata i sudija Međunarodnog suda u Hagu. U radu Potkomiteta poseban akcenat stavljen je na proučavanje sukcesije kolonijalnih područja, koja su tokom procesa dekolonizacije stekla nezavisnost.<sup>3</sup> Na sesijama u Ženevi 1963. godine, Potkomitet je sastavio detaljan plan daljeg rada Komisije koji je trebalo da obuhvati oblasti ugovorne i vanugovorne sukcesije i sukcesije u oblasti članstva u međunarodnim organizacijama. Uz te tri oblasti, Potkomitet je predložio i uključivanje posebne oblasti sukcesije država u odnosu na deliktnu odgovornost, što je

<sup>1</sup> Milan Šahović, *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958, 42.

<sup>2</sup> *Annuaire de la Commission du Droit International*, Vol. II, 1962, 210. Rezolucijom Generalne skupštine UN 1686 (XVI), od 18. decembra 1961. godine, preporučeno je Komisiji da problematiku sukcesije uzme u prioritarno razmatranje. V. *Documentation officielles de l'Assemblée générale, quatrième*.

<sup>3</sup> U radu desetočlanog Potkomiteta tokom 1963. godine, istaknutu ulogu imao je i jugoslovenski predstavnik, profesor Milan Bartoš. Više v. *Document de la Commission sur la succession d'Etats et de Gouvernements*, *Commission du Droit International*, préparé par Milan Bartoš, A/CN.4/SC.2/WP.5, 1962; *Annuaire de la Commission de Droit International*, Vol. II, 1963, 231–235.

Komisija na zasedanju 1967. godine, odbacila.<sup>4</sup> Budući da je za prve dve oblasti sukcesije, postojao značajan interes da se pravila o sukcesiji država kodifikuju u sastav pisanih pravila *de lege ferenda*, za Specijalnog izvestioca u oblasti sukcesije država u odnosu na međunarodne ugovore Komisija je imenovala ranijeg izvestioca za pitanja prava ugovora – britanskog sudiju u Evropskom sudu za ljudska prava i Međunarodnom sudu pravde – Ser Hamfri Voldoka (*Humphrey Waldock*).<sup>5</sup> Za sukcesiju prava i obaveza koje proizilaze iz drugih izvora osim ugovora, Komisija je odredila profesora i diplomatu Muhameda Bedžauija (*Mohammed Bedjaoui*), iz Alžira.<sup>6</sup> Za treću oblast sukcesije, u vezi sa članstvom u međunarodnim organizacijama, odluka Komisije nije doneta, jer je preovladao stav da ta problematika, iako usko povezana sa oblašću sukcesije međunarodnih ugovora, predstavlja zasebnu oblast za koju je u tom trenutku bilo teško naći valjano obrazloženje u pozitivnom međunarodnom pravu.<sup>7</sup>

Rad Komisije za međunarodno pravo na kodifikaciji i progresivnom razvoju pravila u oblasti sukcesije država doveo je vremenom do usvajanja dve značajne multilateralne konvencije na diplomatskim konferencijama sazvanim u Beču od strane Generalne skupštine UN, i to: *Konvencije o sukcesiji država u odnosu na ugovore*

---

<sup>4</sup> Time međutim, Komisija nije odbacila mogućnost nastavka kodifikacije i u drugim oblastima sukcesije, kao i usaglašavanje svoga rada sa izveštajima iz oblasti prava ugovora i međunarodnopravne odgovornosti država. Više v. *ILC Yearbook*, 1963, Vol. II, annex II, Doc. A/CN.4/160 and Corr.1, 260–261, 282, 287, 298; Milan Bartoš, „Rad Potkomiteta Komisije organizacije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Međunarodni problemi*, 1963, br. 1, 167–169; Duško Dimitrijević, „Sukcesija država u odnosu na deliktnu odgovornost“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2-3, Vol. LVII, 2001, 187–214.

<sup>5</sup> Specijalni izvestilac Ser Hamfri Voldok podneo je pet izveštaja od 1968. do 1972. godine. Više v. *Annuaire de la Commission de Droit International*, Vol. II, 1968, 88; op. cit., Vol. II, 1969, 45; op. cit., Vol. II, 1970, 27; op. cit., Vol. II, 1971, 151; op. cit., Vol. II, 1972, 1.

Nakon Voldoka, koji je izabran za sudiju Međunarodnog suda pravde – specijalni izvestilac, Ser Fransis Valat (*Francis Vallat*), izradio je još jedan izveštaj. V. op. cit., Vol. II, 1974, 1.

<sup>6</sup> Komisija je predmet proučavanja najpre definisala kao sukcesiju prava i obaveze koje proizilaze iz drugih izvora osim ugovora da bi predmet potom svela na sukcesiju u materiji drugačijoj od ugovorne (*la succession dans les matieres autres que les traités*). V. *Annuaire de la Commission de Droit International*, Vol. II, 1968, 225.

<sup>7</sup> Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Međunarodno pravo*, knjiga prva, Školska knjiga, Zagreb, 1998, 272; Henry G. Schermers, „Succession of States and International Organizations“, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. VI, 1975, 110; „Report of the International Law Commission on the Work of its 26th Session“, *General Assembly Official Records*, 29th Session, Supplement, No. 10, A/9610/Rev. 1, 6 May – 26 July 1974, para. 25; Konrad Bühler, „State Succession, Identity, Continuity and Membership in the UN“, *Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye*, 1999, 3.

iz 1978. godine,<sup>8</sup> i *Konvencije o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, archive i dugove* iz 1983. godine.<sup>9</sup> Usvajanje Bečkih konvencije o sukcesiji država bio je izuzetan uspeh na planu kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava. Iako druga pomenuta Bečka konvencija do danas nije stupila na snagu, to nije umanjilo njen značaj budući da su pravila u njoj sadržana znatno uticala na razvoj međunarodne sukcesione prakse.<sup>10</sup> Budući da konvencije nisu prejudicirale mogućnost regulisanja i drugih značajnih pitanja koja bi se mogla postaviti prilikom sukcesije država, Komisija je nastavila da se bavi kodifikacijom i progresivnim razvojem, što je 1999. godine, dovelo do usvajanja *Nacrta članova o državljanstvu fizičkih lica u odnosu na sukcesiju država*.<sup>11</sup>

U pogledu kodifikacije teme sukcesije država u odnosu na državnu odgovornost, Komisija za međunarodno pravo dugo vremena je oklevala, smatrajući da je prioritetnije pitanje koje se odnosi na pravila u oblasti odgovornosti država za međunarodno protivpravna dela. Ova materija uvrščena je u dnevni red još na samom početku njenog rada – 1949. godine. Kodifikacija i progresivni razvoj pravila o odgovornosti država bila je stoga, njena glavna preokupacija tokom više decenija. U tom periodu smenjivali su se Specijalni izvestioci počev od profesora Garsije Amadora (*Garcia Amador*) iz Kube, sudije Roberta Agoa (*Roberto Ago*) iz Italije, sudije i profesora Viljema Rifagena (*Willem Riphagen*) iz Holandije, profesora Gaetana Arando-Ruiza (*Gaetano Arangio-Ruiz*) iz Italije i profesora i sudije Džejsma Kroforda (*James Crawford*) iz Velike Britanije, da bi na kraju, 2001. godine, njihov prilježan rad doprineo usvajanju Nacrta članova o odgovornosti država za međunarodno protivpravna dela.<sup>12</sup> Pomenuti dokument pruža sveobuhvatan

<sup>8</sup> Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na ugovore stupila je na snagu 30 dana po deponovanju 15 instrumenata o ratifikaciji ili pristupanju, tj. 6. novembra 1996. godine. Više v. Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, United Nations Documents A/CONF.80/31, 23 August 1978; *International Law Materials*, Vol. 17, Issue 1, 1978, 1488–1517.

<sup>9</sup> Vienna Convention on the Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, United Nations Documents A/CONF. 117/14; *International Legal Materials*, Vol. 22, 1983, 306, etc. Konvenciju je do danas potpisalo sedam država, dok je sedam država Konvenciju ratifikovalo ili joj je pristupilo.

<sup>10</sup> Duško Dimitrijević, *Međunarodno pravo sukcesije država: Sukcesija državne imovine s posebnim osvrtom na sukcesiju SFR Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007.

<sup>11</sup> „Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States with commentaries“, *ILC Yearbook*, Vol. II, Part Two, 1999, 23–47. Specijalni izvestilac bio je slovački pravnik Vaclav Mikulka (*Václav Mikulka*), koji je u periodu od 1995. do 1998. godine, podneo četiri izveštaja na temu državljanstva fizičkih lica u vezi sa sukcesijom država.

<sup>12</sup> „Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, *ILC Yearbook*, Vol. II, Part Two, 2001, 30–77.

pregled pravila koja regulišu proces utvrđivanja odgovornosti države, ali se ne bavi nažalost i situacijama u kojima dolazi do sukcesije država nakon izvršenja međunarodno protivpravnih dela. Budući da su ovim nacrtom ostali nepokriveni slučajevi sukcesije državne odgovornosti, bilo je potrebno pokrenuti pitanje kodifikacije ove materije u trenutku kada je ova problematika ponovo bila aktuelizovana u praksi međunarodnih odnosa. Na 69. sednici Komisije za međunarodno pravo održanoj 2017. godine, Komisija je tako odlučila da u program svog budućeg rada uvrsti temu: „Sukcesija država u odnosu na državnu odgovornost“. Za Specijalnog izveštioća Komisija je imenovala Pavela Šturmu (*Pavel Šturma*), profesora međunarodnog prava sa Karlovog univerziteta u Pragu.<sup>13</sup>

PREGLED DOSADAŠNJEG RADA KOMISIJE ZA MEĐUNARODNO PRAVO  
NA KODIFIKACIJI I PROGRESIVNOM RAZVOJU PRAVILA O SUKESIJI  
DRŽAVA U ODNOSU NA DRŽAVNU ODGOVORNOST

Fokusirajući se na pristup zadatoj temi, njen obim i ishod, ali i na okvirni program rada kao svojevrsnoj osnovi za kasniju debatu na sednici Komisije, Specijalni izveštilac Šturma, podneo je 2017. godine, svoj Prvi izveštaj o sukcesiji državne odgovornosti.<sup>14</sup> U izveštaju je predložio četiri nacrtu članova, i to: čl. 1 (Delokrug); čl. 2 (a)–(d) (Upotreba termina); čl. 3 (Relevantnost sporazuma za sukcesiju država u pogledu odgovornosti), i čl. 4 (Jednostrane izjave države sukcesora).

Nakon debate u Komisiji i u Šestom komitetu Generalne skupštine Specijalni izveštilac pripremio je svoj Drugi izveštaj koji je uključio nacrt novih sedam članova, i to: čl. 5 (Slučajevi sukcesije država obuhvaćeni ovim nacrtom članova); čl. 6 (Opšte pravilo); čl. 7 (Razdvajanje delova države – secesija); čl. 8 (Nove nezavisne države); čl. 9 (Prenos dela teritorije države); čl. 10 (Ujedinjenje država), i čl. 11 (Raspad države).<sup>15</sup> Pomenuti članovi uglavnom su se bavili pitanjem

---

<sup>13</sup> Problem sukcesije država u odnosu na odgovornost ima dve komponente. Prva se tiče sukcesije u pogledu sekundarnih obaveza koje proističu iz nezakonitog čina države prethodnice i drugu koja se odnosi na sukcesiju u odnosu na sekundarna prava države prethodnice koja proističu iz nezakonitog čina druge države *vis-a-vis* države prethodnice i države naslednice. V. Václav Mikulka, „The Sources of International Responsibility“, *The Law of International Responsibility* (eds James Crawford, Alain Pellet, Simon Olleson, Kate Parlett), Oxford Scholarly Authorities on International Law, Oxford, 2010, 291.

<sup>14</sup> First report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, Sixty-ninth session Geneva, 1 May – 2 June and 3 July – 4 August 2017, A/CN.4/708.

<sup>15</sup> Second report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, New York, 30 April – 1 June; Geneva, 2 July – 10 August 2018, A/CN.4/719.

mogućeg prenosa obaveza koje proističu iz međunarodno protivpravnih dela države prethodnice. Razmatrajući iznete izveštaja u drugom delu sednice, Komisija za međunarodno pravo odlučila je da uputi nacрте članova Odboru za izradu. Komisija je naknadno primila k znanju privremeni izveštaj predsednika Odbora za izradu u vezi sa nacртima čl. 1, 2, 5. i 6, koje je Odbor za izradu privremeno usvojio.

Na 71. sednici održanoj 2019. godine, Komisija je razmotrila Treći izveštaj Specijalnog izvestioca.<sup>16</sup> U Trećem izveštaju, Specijalni izvestilac je, pored određenih opštih pitanja (Prvi deo), analizirao i pitanja reparacija za štetu koja bi nastala usled međunarodno protivpravnih dela počinjenih protiv države prethodnice ili protiv državljana države prethodnice. U tom pogledu, on je predložio nacрте čl. 12 (Slučajevi sukcesije država kad država prethodnica i dalje postoji), čl. 13 (Ujedinjenje država), čl. 14 (Raspad država) i čl. 15 (Diplomatska zaštita). Iznoseći određene tehničke predloge u vezi sa strukturom nacрте članova, Specijalni izvestilac uključio je i nove nacрте čl. X i Y u uvodu Dela II i Dela III Nacрте. Svi njegovi predlozi nakon razmatranja upućeni su Odboru za izradu. Zbog krize izazvane kovidom 19, Komisija je morala da odloži svoju 72. sednicu za jul 2021. godine.

Na 72. sednici, Komisija je razmatrala Četvrti izveštaj Specijalnog izvestioca koji je sačinjen u 2020. godini.<sup>17</sup> Izveštaj se bavi pitanjima koja se odnose na uticaj sukcesije država na pravne posledice odgovornosti, posebno na različite oblike reparacija, obavezu prestanka, kao i na uveravanja i garancije neponavljanja protivpravnog dela. Nakon plenarne debate, ona je odlučila da nacрте čl. 7 bis (Složeni akti), čl. 16 (Restitucija), čl. 17 (Kompenzacija), čl. 18 (Satisfakcija) i čl. 19 (Uveravanja i garancije neponavljanja), uputi Odboru za izradu Nacрте, uzimajući u obzir iznete komentare na plenarnoj debati. Odbor nije raspravljao o ovim nacртima članova budući da je imao u planu da razmotri nacрте drugih članova o kojima se prethodno nije raspravljalo. Komisija je pozdravila Četvrti izveštaj Specijalnog izvestioca potvrđujući njegov stav o supsidijarnoj prirodi Nacрте članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost, kao i o dispozitivnosti usvojenih pravila koja bi u praksi mogla biti zamenjena drugačijim sporazumnim rešenjima između zainteresovanih država. Neki članovi Komisije sugerisali su da bi komentari na nacрте konkretnih članova mogli da posluže kod sklapanja sporazuma o prenosu državne odgovornosti uz formulisanje različitih

---

<sup>16</sup> Third report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, Geneva, 29 April – 7 June and 8 July – 9 August 2019, A/CN.4/731.

<sup>17</sup> Fourth report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, Geneva, 27 April – 5 June and 6 July – 7 August 2020, A/CN.4/743/Corr.1.

klauzula koje bi služile kao osnove u međudržavnim pregovorima. Izražavajući različite stavove o opštem pravilu nenasleđivanja državne odgovornosti prema tzv. pravilu čistog lista (*clean slate principle*), u odnosu na pravilo automatske sukcesije, neki od članova Komisije složili su se sa tvrdnjom Specijalnog izvestioca da raznolika državna praksa ne podržava primat niti jednog od ovih sukcesivnih pravila. Drugi članovi Komisije izneli su stav da bi zbog toga mogli postojati izuzeci od opšteg pravila nesukcesije. Na istoj sednici, Komisija je usvojila nacрте čl. 7, 8 i 9, koje je Odbor za izradu Nacrta privremeno usvojio na 71. sednici, zajedno sa komentarima na iste. Komisija je takođe uzela u obzir i privremeni izveštaj predsedavajućeg Odbora o nacrtu čl. 10 (Ujedinjenje država), 10 bis (Inkorporacija države u drugu postojeću državu) i čl. 11 (Raspad države), koje je Odbor privremeno usvojio. Konstruktivna debata pomogla je Komisiji da prevaziđe dihotomiju između pravila o nenasleđivanju državne odgovornosti i pravila o njenoj automatskoj sukcesiji kroz usvajanje srednjeg pristupa koji je predložio Specijalni izvestilac. Rešenje je konačno pronađeno kroz formulisanje obaveze postizanja dogovora o načinu regulisanja povrede. Međutim, ovom prilikom, Komisija nije usvojila navedene nacрте članova sa komentarima, niti se pozabavila preostalim nacrtima, ostavljajući niz otvorenih pitanja za rešavanje za svoju narednu 73. sednicu održanu 2022. godine.

Na 73. sednici, Komisija je analizirala Peti izveštaj Specijalnog izvestioca.<sup>18</sup> Pored uobičajenog pregleda dosadašnjeg rada Komisije, izveštaj je fokusiran na pitanja pluraliteta država u pogledu odgovornosti u slučajevima nastupanja sukcesije država koji se odnosi na oštećene i odgovorne države sukcesore s posebnim osvrtom na slučajeve složenih ili produženih (trajnih) dela. Takođe, Peti izveštaj sadrži odredbe koje se odnose na reparacije za štetu nastalu zbog međunarodno protivpravnih dela koje je počinila država prethodnica ili koja su počinjena protiv države prethodnice, kao i odredbe koje se odnose na sadržaj i oblike obaveza koje proizilaze iz odgovornosti države u kontekstu sukcesije država. U izveštaju nije iznet predlog novih nacрта članova.<sup>19</sup> U Aneksu III sadržani su konsolidovani, restrukturirani i prenumerisani nacрти članova koji su pripremljeni u prvom čitanju (od čl. 1 do čl. 21), a o kojima će biti više reči u završnom delu ove studije.

---

<sup>18</sup> Fifth report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, Geneva, 18 April – 3 June and 4 July – 5 August 2022, A/CN.4/751.

<sup>19</sup> Komisija je razmotrila dva izveštaja Odbora za izradu i privremeno je usvojila nacрте čl. 6, 7. bis, 10, 10. bis, 11, 12, 13, 13. bis, 14, 15. i 15 bis, sa komentarima. Komisija je primila k znanju nacрте čl. 1, 2, 5, 7, 8 i 9, koje je Odbor za izradu u međuvremenu revidirao, konstatujući ujedno da je Specijalni izvestilac u Petom izveštaju izneo nove komentare na ove nacрте kako bi pomogao Komisiji u njenom budućem radu.

TEMATIKA PRAVA SUKCESIJE DRŽAVNE ODGOVORNOSTI IZLOŽENA  
U PRVOM IZVEŠTAJU SPECIJALNOG IZVESTIOCA

Tematika sukcesije država u odnosu na državnu odgovornost generalno počiva na kontemplativnoj sintezi pravila međunarodnog prava o prenosu prava i obaveza u slučaju nastupanja teritorijalnih promena. Razmatranje pravila koja regulišu ovu oblast pretpostavlja prethodno razmatranje opštih pravila o međunarodnoj odgovornosti. Značenje „međunarodne odgovornosti“ i „međunarodnog protivpravnog dela“ utvrđeno je Nacrtom članova o odgovornosti država Komisije za međunarodno pravo iz 2001. godine. Naime, već u čl. 1 Nacrta definiše se da „svako međunarodno protivpravno delo države povlači za sobom međunarodnu odgovornost te države“, dok su u čl. 2 formulisani elementi ove odgovornosti tako da, „postoji međunarodno protivpravno delo države kada se njeno ponašanje sastoji od radnje ili propusta koji se mogu pripisati državi prema međunarodnom pravu i kad te radnje ili propusti predstavljaju povredu međunarodne obaveze države“.

Osvrćući se na navedene odredbe, Specijalni izvestilac Komisije za međunarodno pravo – Pavel Šturma, ustanovio je da sukcesija međunarodne odgovornosti za međunarodna protivpravna dela obuhvata odgovornu državu i jednu ili više oštećenih država, odnosno drugih subjekata međunarodnog prava koji imaju pravo na restituciju ili obeštećenje, to jest, na preduzimanje odgovarajućih protivmera. Prema njegovom mišljenju, tematika sukcesije ne može se protezati na pitanja međunarodne odgovornosti za štetne posledice koje proizilaze iz radnji koje nisu zabranjene međunarodnim pravom. U tom smislu, tematika je ograničena na pitanja u vezi sa međunarodnom odgovornošću na osnovu članstva u specijalnim ugovornim režimima i u međunarodnim organizacijama.<sup>20</sup> Kako je sukcesija država u odnosu na državnu odgovornost jedna od tema međunarodnog prava za koju nisu uspostavljena opšte obavezna pravila međunarodnog običajnog prava, Specijalni izvestilac predložio je da se nacrtima članova sa komentarima popune postojeće praznine. Uz to, on je sugerisao i da bi opšta načela i pravila iz Nacrta

---

<sup>20</sup> U prvom slučaju trebalo bi da važe pravila o sukcesiji država u odnosu na ugovore i principi koji su ustanovljeni od strane Komisije 2001. godine (o sprečavanju prekogranične štete od opasnih aktivnosti), i 2006. godine (o raspodeli gubitaka u slučaj prekogranične štete koja proističe iz opasnih aktivnosti). U drugom pak slučaju, Specijalni izvestilac navodi da nije nemoguć prenos obaveza ili prava koja potiču od međunarodne organizacije ili međunarodne odgovornosti države za međunarodno protivpravna dela u vezi sa ponašanjem međunarodne organizacije, ali da je zbog metodoloških razloga ova tema ostala van kodifikacije budući da ni sama pravila o međunarodnoj odgovornosti međunarodnih organizacija ne uživaju jednak autoritet kao pravila o odgovornosti država. Pomenuti pristupi ne isključuju mogućnost rešavanja određenih pitanja u kasnijoj fazi (npr. pitanja kako se pravila o sukcesiji primenjuju na oštećene međunarodne organizacije ili na oštećene pojedince ili privatne korporacije).



članova o odgovornosti država iz 2001. godine, trebalo da se primenjuju ili dalje razvijaju u međunarodnoj praksi, pošto praksa zahteva prilagođena rešenja za različite kategorije sukcesije država. Time bi donekle bila upotpunjena i materija o odgovornosti država obuhvaćena ovim Nacrtom koji, iako u neobavezujućoj formi, predstavlja jedno od najvažnijih dostignuća kodifikacije međunarodnog običajnog prava. Sledstveno, u čl. 1 Nacrta članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost kojim se propisuje njegov „delokrug“, predviđeno je da će se članovi primenjivati na efekte sukcesije država u pogledu odgovornosti država za međunarodno protivpravna dela. Komentarišući navedenu odredbu, Specijalni izvestilac je konstatovao da prethodna praksa i doktrina nisu dale jedinstven odgovor na pitanje, da li i u kojim okolnostima država sukcesor može biti odgovorna za međunarodno protivpravno delo države prethodnice?<sup>21</sup> Tradicionalna doktrina bila je isključiva u tezi da ne postoji mogućnost nasleđivanja državne odgovornosti. Međutim, promenom državne prakse evoluirala je i doktrina međunarodnog prava, pa su ranija rigidna shvatanja odbačena. U međunarodnopravnoj teoriji javila su se gledišta prema kojima je moguće odstupanje od nesukcesije državne odgovornosti, kada države sukcesori daju saglasnost ili pokažu nameru da preuzmu prava i obaveze države prethodnice uključujući prava i obaveze koje se odnose na državnu odgovornost. Pri tome, teorijska gledišta priznaju da ta odgovornost nije zasnovana na krivici, već na objektivnijem konceptu međunarodno protivpravnog dela. Otud je zamislivo da određene obaveze, uključujući pravne posledice odgovornosti kao što su reparacije, budu prenete na državu sukcesora.<sup>22</sup>

Što se tiče mogućnosti upotrebe i primene ranije utvrđenih pravila i principa iz dve Bečke konvencije o sukcesiji država, izvestilac je bio mišljenja da se njihova relevantnost u oblastima na koje se odnose ove Konvencije ne može dovoditi u pitanje. Njihova upotreba u materiji državne odgovornosti međutim, krajnje je ograničena. Uzimajući u obzir da je čl. 39 Bečke konvencije o sukcesiji država u odnosu na ugovore utvrđeno da, „odredbe ove Konvencije ne prejudiciraju nijedno pitanje koje bi se moglo postaviti u vezi sa dejstvom sukcesije država u odnosu na ugovor

---

<sup>21</sup> J. P. Monnier, „La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale“, *Annuaire français de droit international*, Vol. 8, 1962, 65-90; Daniel Patrick O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, University Press, Cambridge, Vol. I, 1967, 482.

<sup>22</sup> Profesor Džejms Kraford, kao Specijalni izvestilac za temu odgovornosti države, došao je do zaključka da: „U kontekstu sukcesije država, nejasno je da li nova država nasleđuje bilo kakvu državnu odgovornost države prethodnice u odnosu na njenu teritoriju. Međutim, ako država sukcesor suočena sa kontinuiranim nezakonitim činom na svojoj teritoriji, prihvati i nastavi tu situaciju, lako se može izvesti zaključak da je preuzela odgovornost za to.“ V. „Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, *ILC Yearbook*, Commentary to Article 11, para. 3, corrigendum, para. 77, 2001.

zbog međunarodne odgovornosti države ili otpočinjanja neprijateljstava između država“, a da je čl. 5 Bečke konvencije o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine, predviđeno da, „ništa u ovoj Konvenciji neće prejudicirati u bilo čemu pitanja koja se odnose na sukcesiju država u drugim oblastima nego što su one predviđene Konvencijom“, Specijalni izvestilac je zaključio da ove klauzule ne isključuju mogućnost upotrebe jednake terminologije u okviru sistematskog i integrativnog pristupa kodifikaciji i progresivnom razvoju materije sukcesije državne odgovornosti.<sup>23</sup>

Sledeći pomenuto tumačenje, Specijalni izvestilac je prilikom formulisanja nacрта čl. 2, iskoristio već utvrđeni izraz „sukcesija država“ iz Bečkih konvencija koji označava „zamenu jedne države drugom državom u odgovornosti za međunarodne odnose teritorije“, ostavljajući po strani svaku konotaciju nasleđivanja prava ili obaveza po nastanku tog događaja. U pogledu korišćenja drugih značajnih izraza iz Bečkih konvencija, kao što su: „država prethodnica“, „država sukcesor“ i „datum sukcesije država“, izvestilac je smatrao da ovi izrazi predstavljaju posledicu značenja izraza „sukcesija država“, te da se mogu koristiti za potrebe predmetne tematike u kontekstu da država prethodnica označava, „državu koja je zamenjena drugom državom u slučaju sukcesije država“, dok država sukcesor označava „državu koja je zamenila drugu državu u slučaju sukcesije država“. Otud sledi, da datum sukcesije predstavlja „datum kada je država sukcesor zamenila državu prethodnicu u odgovornosti za međunarodne odnose teritorije na koju se odnosi sukcesija država“. Sama „odgovornost za međunarodne odnose teritorije“ (međunarodna odgovornost), terminološki je pokrivena značenjem utvrđenim u Nacrtu iz 2001. godine, tako da u nacrtu čl. 2 označava „odnose koji po međunarodnom pravu proizilaze iz međunarodno protivpravno delo države“. Navedene formulacije prema shvatanju Specijalnog izvestioca, mogu biti proširene i drugim izrazima koji bi bili dodati u kasnijim redakcijama Komisije.<sup>24</sup>

Sa druge strane, Specijalni izvestilac smatrao je da korišćenje jednakih izraza iz Bečkih konvencija i Nacrta iz 2001. godine, u materiji sukcesije država u odnosu

<sup>23</sup> Specijalni izvestilac Pavel Šturma predložio je da se ostave relevantne definicije sadržane u čl. 2 Bečke konvencije iz 1978. i 1983. godine, i u čl. 1 Nacrta o državljanstvu fizičkih lica u vezi sa sukcesijom država kako bi se obezbedila doslednost u upotrebi jedinstvene terminologije. Međutim, on je podvukao da postoje izvesna ograničenja svojstvena samo ovoj materiji. V. First report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, 19.

<sup>24</sup> U Trećem izveštaju Specijalni izvestilac čl. 2 dodao je stav f) koji se odnosi na „zainteresovane države“. Pod ovim pojmom on označava, „državu koja je pre datuma sukcesije država počinila međunarodno protivpravno delo, državu oštećenu takvim činom i državu ili države sukcesore bilo koje od ovih država“. V. Third report on succession of States in respect of State responsibility, op. cit., 39.

na državnu odgovornost ima i svoje specifičnosti. Ova materija morala bi se rukovoditi sopstvenim pravilima koja bi trebalo da regulišu odnose koji proizilaze iz međunarodno protivpravno dela država, bilo da su ti odnosi ograničeni na državu koja je počinila protivpravno delo i jednu oštećenu državu ili se ti odnosi proširuju i na druge države (na primer, u slučaju produženog protivpravno dela), pa čak i na druge subjekte međunarodnog prava (pritom, razdvajajući odgovornost država od odgovornosti međunarodnih organizacija i međunarodnu odgovornost od odgovornosti koja bi nastala po osnovu delikta kojima se konstituišu nelikvidirani državni dugovi za koje važe posebna pravila o sukcesiji).<sup>25</sup>

Razmatrajući pravnu prirodu pomenutih pravila, Specijalni izvestilac izrazio je mišljenje da bi ta pravila trebalo da budu supsidijarne prirode kako bi ih države po slobodnoj volji mogle koristiti i modifikovati. Ovakav pristup naročito je od značaja u slučajevima nepostojanja sporazuma o sukcesiji između država gde bi sukcesiona pravila mogla poslužiti kao pravni standardi u slučaju izbijanja spora. Pritom, svaki sukcesioni slučaj zahtevao bi pažljivu analizu takvih sporazuma, imajući u vidu princip *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, koji je u vezi sa relativnim delovanjem međunarodnih ugovora, a prema kojem, „ugovor ne stvara ni obaveze ni prava za treću državu bez njenog pristanka“.<sup>26</sup> Pravila o odgovornosti država stoga se razlikuju od ugovornih pravila, iako navedeni princip može biti značajan za sukcesiju država u oblasti državne odgovornosti. Tim pre, jer se sporazumima o sukcesiji mogu potvrditi obaveze koje proizilaze iz odgovornosti države prethodnice, kao što se mogu i ograničiti ili isključiti, a zbog čega se pristanak trećih država ne može pretpostavljati.<sup>27</sup> Imajući u vidu navedeno, u nacrtu čl. 3. st. 1 Specijalni izvestilac je predvideo da, „obaveze države prethodnice koje proizilaze iz

---

<sup>25</sup> Povodom pitanja nelikvidiranih državnih dugova Specijalni izvestilac se pozvao na klasično međunarodno pravno shvatanje prema kojem je sukcesija državne odgovornosti bila teško zamisliva. V. D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, University Press, Cambridge, 1956, 201.

<sup>26</sup> Bečka konvencija o sukcesiji ugovora iz 1978. godine, reguliše u čl. 8 pomenuto pravilo, kao i čl. 34 Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine. Druga Bečka konvencija iz 1983. godine o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove ne sadrži ovakav član niti je takva odredba sadržana u Nacrtu članova o državljanstvu fizičkih lica u vezi sa sukcesijom država iz 1999. godine.

<sup>27</sup> Povodom ovog pitanja, Specijalni izvestilac se osvrnuo na međunarodnu praksu iz koje proizilazi nijansirani pristup u pogledu primene principa *pacta tertiis*, u slučaju tradicionalnih sporazuma o devoluciji između države prethodnice i države sukcesora u vremenu dekolonizacije, sporazuma o potraživanjima koji su zaključivani između države sukcesora i oštećenih država, a kod kojih nije bilo primenjivano navedeno pravilo *stricto sensu*, i sporazuma mešovite prirode koji su zaključivani u periodu najnovijih sukcesionih slučajeva, počev od devedesetih godina 20. veka, kod kojih je bila primarna primena ugovorenih odredaba.

međunarodno protivpravnog dela koje je ona počinila protiv druge države ili drugog subjekta međunarodnog prava pre datuma sukcesije država ne postaju obaveze države sukcesora prema oštećenoj državi ili subjektu samo zbog činjenice da su država prethodnica i država sukcesor zaključile sporazum kojim se te obaveze prenose na državu sukcesora. U st. 2 dalje je predvideo da, „prava države prethodnice koja proističu iz međunarodnog protivpravnog dela druge države pre datuma sukcesije država ne postaju prava država sukcesora prema odgovornoj državi samo zbog činjenice da su država prethodnica i država sukcesor zaključile sporazum kojim se ta prava prenose na državu sukcesora“. Specijalni izvestilac u st. 3, još dodaje i da, „drugi sporazum osim sporazuma o devoluciji proizvodi pune efekte na prenos obaveza ili prava koja proističu iz odgovornosti države“, te da je, „svaki sporazum obavezujući za ugovorne strane (*pacta sunt servanda*) i da ga moraju izvršiti u dobroj veri“ (*bona fide*). Navedena formulacija čl. 3, dopunjena je odredbom prema kojoj navedeni stavovi ne dovode u pitanje primenu opštih pravila ugovornog prava, a posebno principa *pacta tertiis*, kako je potvrđeno u čl. 34–36 Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

Razmatrajući uticaj jednostranih akata na sukcesiju državne odgovornosti, Specijalni izvestilac se osvrnuo na njihovo značenje utvrđeno čl. 9. st. 1 Bečke konvencije o sukcesiji ugovora iz 1978. godine, prema kome, „obaveze ili prava koja proističu iz ugovora na snazi u pogledu neke teritorije na dan sukcesije država ne postaju obaveze ili prava države sukcesora niti drugih država članica tih ugovora samom činjenicom da postoji jednostrana izjava države sukcesora kojom se predviđa dalje važenje ugovora u odnosu na njenu teritoriju“. Budući da se navedena odredba ne odnosi na sukcesiju odgovornosti država, Specijalni izvestilac se pozvao na kodifikovana pravila o pripisivanju (atribuciji) odgovornosti privatnih lica državi, koja su inače propisana u Nacrtu članova iz 2001. godine, a koja se prema njegovom mišljenju, *mutatis mutandis* mogu koristiti za pripisivanje odgovornosti država prethodnica, državama sukcesorima. Naravno, to ne znači da bilo koji jednostrani akt može proizvesti pravno dejstvo pripisivanja odgovornosti državama sukcesorima svih ili nekih obaveza koje proizilaze iz međunarodno protivpravnih dela država prethodnica. Da bi do toga zaista došlo, ovi jednostrani akti moraju biti podvrgnuti odgovarajućem testu koji je propisan u Komisijinim Smernicama koje se primenjuju na jednostrane deklaracije država kojima se stvaraju pravne obaveze, a koje je Generalna skupština UN usvojila svojom Rezolucijom 61/34, 4. decembra 2006. godine.<sup>28</sup> Primena testa pokazala je pravac u kojem valja ići prilikom kodifikacije pravila o sukcesiji državne odgovornosti, a koji je inkorporiran u nacrt čl. 4.

<sup>28</sup> „Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations“, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two, 2006, paras. 176–177.

st. 1, i kojim se predviđa da, „prava države prethodnice koja proizilaze iz međunarodno protivpravnog dela koje je protiv nje počinila druga država ili drugi subjekt međunarodnog prava pre datuma sukcesije država ne postaju prava države sukcesora samo zbog činjenice da je država sukcesor dala jednostranu izjavu kojom se predviđa preuzimanje svih prava i obaveza države prethodnice“. S druge strane, u st. 2 nacarta istog člana predviđa se da, „obaveze države prethodnice u odnosu na međunarodno protivpravno delo koje je ona počinila protiv druge države ili drugog subjekta međunarodnog prava pre datuma sukcesije država ne postaju obaveze države sukcesora prema oštećenoj državi ili subjektu samo zbog činjenice da je država sukcesor prihvatila da se takve obaveze prenesu na nju, osim ako je njena jednostrana izjava data u jasnim i konkretnim izrazima“. Sledeći navedeni pravac, u st. 3. nacarta čl. 4, dalje se predviđa da su, „sve jednostrane izjave države sukcesora i njihovi efekti regulisani pravilima međunarodnog prava koja se primenjuju na jednostrane akte država“. Drugim rečima, jednostrane izjave (deklaracije) moraju biti u sinhronitetu sa kodifikovanim pravilima sadržanim u pomenutim Smernicama Komisije kojima se potvrđuje da javno date izjave šefova država, šefova vlada i ministara inostranih poslova, kao i drugih lica i tela koja predstavljaju državu sukcesora u određenim oblastima u kojima imaju nadležnosti, ne znače automatski i preuzimanje prava koja proizilaze iz odgovornosti drugih država u odnosu na državu prethodnicu, kao što, s druge strane, prihvatanje odgovornosti države prethodnice od strane države sukcesora predstavlja njene realne obaveze povezane sa načelom *bona fide*.<sup>29</sup>

OPŠTA PRAVILA O SUKESIJI DRŽAVA U ODNOSU  
NA DRŽAVNU ODGOVORNOST IZLOŽENA U DRUGOM IZVEŠTAJU  
SPECIJALNOG IZVESTIOCA

*Pitanje legaliteta sukcesije država*

U Drugom izveštaju Specijalnog izvestioca Pavela Šturme, obrađeno je pitanje legalnosti sukcesije unutar međunarodnog prava. U tom smislu, on je pošao od čl. 6 Bečke konvencije iz 1978. godine, čl. 3 Bečke konvencije iz 1983. godine, i čl. 3 Nacrta članova o državljanstvu fizičkih lica u vezi sa sukcesijom država iz

---

<sup>29</sup> Nakon davanja komentara od strane država i upućivanja nacarta članova Odboru za izradu, Specijalni izvestilac je u Drugom izveštaju prihvatio sugestiju da bi bilo razumno odložiti detaljnu diskusiju o nacrtima čl. 3. i 4, do trenutka privremenog usvajanja drugih nacarta članova o opštim pravilima o sukcesiji država u pogledu odgovornosti država. V. Second report on succession of States in respect of State responsibility, International Law Commission, op. cit., 5.

1999. godine, prema kojima se njihove odredbe primenjuju isključivo na dejstvo sukcesije država koje se ostvaruje u skladu sa međunarodnim pravom, a posebno sa principima međunarodnog prava sadržanim u Povelji UN. Ispitujući komentare na pomenute članove bečkih konvencija iz 1978. i 1983. godine, Specijalni izvestilac je ustanovio da Komisija nije htela da uspostavi dve vrste sukcesije – zakonitu i nezakonitu. Problem koji se javlja prilikom njihovog tumačenja proizilazi delom iz upotrebe termina „sukcesija“ koji služi za označavanje činjenice „zamene država u odgovornosti za međunarodne odnose teritorije“, ali i za činjenice koje se odnose na regulisanje pravnih posledica ove zamene (u oblasti ugovora, državne imovine, arhiva i dugova). Stoga bi ove trebalo shvatiti kao upućivanje na princip da se, „nikakva teritorijalna akvizicija koja bi bila rezultat pretnje ili upotrebe sile neće priznati za legalnu“.<sup>30</sup> Drugim rečima, pozitivno utvrđen princip o nepovredivosti teritorijalnog integriteta, ostavlja sve nasilne teritorijalne promene bez pravnog efektiviteta – *ab initio*. Daljim ispitivanjem međunarodne prakse, Specijalni izvestilac našao je da praksa Ujedinjenih nacija upravo potvrđuje ovakav pristup.<sup>31</sup> S obzirom na to da je za održavanje normalnih međunarodnih odnosa potrebno slediti pravac utvrđen univerzalnim principom legaliteta – *ex injuria ius non oritur*, on je formulisao nacrt čl. 5 koji predstavlja opštu odredbu koja bi trebalo da važi za sve slučajeve sukcesije država koji će biti obuhvaćeni Nacrtom članova o sukcesiji država u pogledu državne odgovornosti. Opšta odredba iz čl. 5 glasi: „Nacrti članova primenjuju se samo na posledice sukcesije država u skladu sa međunarodnim pravom i posebno, sa principima međunarodnog prava sadržanim u Povelji“.

#### *Pitanje primene opštih pravila o odgovornosti država u materiji sukcesije*

Smatrajući da bi u ovoj fazi rada na kodifikaciji i progresivnom razvoju pravila o sukcesiji državne odgovornosti bilo potrebno ispitati u kojoj se meri opšti principi i pravila o odgovornosti država mogu primeniti na predmetnu materiju, Specijalni izvestilac je podsetio da savremeni koncept o državnoj odgovornosti obuhvata skup principa i pravila sekundarnog karaktera koja regulišu: (a) utvrđivanje međunarodno protivpravnog dela i njegovo pripisivanje dotičnoj državi;

<sup>30</sup> Detlev F. Vagts, „State succession: The codifiers' view“, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 33, 1992–1993, 282–283.

<sup>31</sup> Pregledom odabrane prakse UN, Specijalni izvestilac zaključio je da su subjekti (entiteti) nastali kršenjem međunarodnog prava u više navrata proglašavani nezakonitim i ništavnim (npr. u slučaju nepriznavanja jednostrane deklaracije o nezavisnosti Južne Rodezije i navodne nezavisnosti Transkeja i Bofutatsvane, kao bantustana rasističkog režima Južne Afrike, potom u slučaju nepriznavanje jednostrane deklaracije o nezavisnosti tzv. Turske Republike Severni Kipar, itd.).

(b) sadržaj i oblike odgovornosti (posebno reparacija u svim njenim oblicima) i, (c) pozivanje na odgovornost države. Da bi se utvrdilo međunarodno protivpravno delo neke države, moraju biti prisutna dva dobro poznata elementa, odnosno ponašanja (radnja ili propust) koji bi se mogli pripisati državi prema međunarodnom pravu i koji bi predstavljali povredu međunarodne obaveze države. Pritom, logično bi bilo da se i čin koji predstavlja povredu međunarodne obaveze mora odnositi samo na tu državu, a ne na bilo koju drugu državu. Tako, ako se međunarodno protivpravno delo pripiše državi sukcesoru po jednom od gorenavedenih osnova, to će u principu povlačiti sve pravne posledice koje proizilaze iz opštih pravila o odgovornosti države. Drugim rečima, ta država bi imala obaveze na osnovu odgovornosti za sopstveno protivpravno delo, a ne po osnovu ponašanja države prethodnice. S druge strane, ako se međunarodno protivpravno delo počinjeno pre datuma sukcesije država od strane države prethodnice još uvek može pripisati toj državi, onda bi pozivanje na određene obaveze države sukcesora trebalo da bude ograničeno na reparaciju, što dodatno zahteva procenu oblika reparacije u svetlu svih relevantnih okolnosti kao što su priroda prekršene obaveze, posebne okolnosti povrede i posebne kategorije sukcesije.

U ispitivanju mogućnosti primene već utvrđenih pravila o državnoj odgovornosti na slučajeve sukcesije država, Specijalni izvestilac posebnu pažnju je posvetio integrativnom tumačenju pravila o produženim (trajnim) i složenim (kompozitnim) međunarodnim protivpravnim delima sadržanim u čl. 14. i 15. Nacrta iz 2001. godine. Naime, izvestilac je utvrdio da međunarodna praksa potvrđuje postojanje produženih međunarodnih protivpravnih dela koja povlače odgovornost država sukcesora.<sup>32</sup> Istovremeno, Specijalni izvestilac je našao da su složena dela ograničena na povrede obaveza koje se tiču skupnog ponašanja, a ne pojedinačnih radnji kao takvih. Otud, zajednička karakteristika ovih međunarodnih protivpravnih dela nije sadržana u trenutnim kršenjima međunarodnih obaveza, već u kršenjima koja se vremenski produžavaju. Tako se u tipičnim slučajevima produženih dela radi o jednom istom činu koji predstavlja protivpravnu radnju koja se produžava u vremenu, dok se kod složenih dela radi o činu sastavljenom od niza odvojenih radnji ili propusta koji se odnose na odvojene situacije, ali koji zajedno, ispunjavaju uslove za kršenje date međunarodne obaveze. Sledi da koncept „kompozitnih

---

<sup>32</sup> Specijalni izvestilac kao relevantne primere navodi slučajeve nezakonitog pritvaranja stranog zvaničnika ili nezakonitog zauzimanja prostorija ambasada druge države, nasilno održavanje kolonijalne dominacije, protivpravno okupiranje dela teritorije druge države, slučajeve *de facto* ili „puzajućih“ eksproprijacija, itd. U međunarodnoj jurisprudenciji odgovornost za produžena međunarodna protivpravna dela potvrđena je u više slučajeva. Više v. Lighthouses Arbitration, *United Nations, Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XII, Award of 24/27 July 1956, 198.

međunarodnih protivpravnih dela“ nosi sa sobom ideju prema kojoj se protivpravno delo ne sastoji od izolovane radnje, već od „prakse“ ili „politike“ koja je sistematskog karaktera, i koja omogućava zadržavanje opšteg pravila o odgovornosti države prethodnice ako ona nastavi da postoji, dok istovremeno dozvoljava i pripisivanje odgovornosti za produžena dela državi sukcesoru.<sup>33</sup> Pritom se podrazumeva da država sukcesor može snositi međunarodnu odgovornost za produžena dela samo ako je prekršena obaveza bila obavezujuća za nju u vreme povrede, odnosno, ako su njene radnje ili propusti bili dovoljni da se utvrdi protivpravnost dela. Ova situacija se uvek može pretpostaviti u slučaju obaveza po opštem međunarodnom običajnom pravu, dok u slučaju obaveza koje proističu iz međunarodnih ugovora, pretpostavlja se primena pravila o sukcesiji država. Shodno navedenom, Specijalni izvestilac je u nacrtu čl. 6. st. 1 predložio opštu odredbu prema kojoj: „Sukcesija država nema uticaja na pripisivanje međunarodnog protivpravnog dela počinjenog pre datuma sukcesije država“. Nadalje, u st. 2 istog člana predvideo je da, „ako država prethodnica nastavi da postoji, oštećena država ili subjekt može se, čak i nakon datuma sukcesije, pozvati na odgovornost države prethodnice i od nje tražiti reparaciju za štetu prouzrokovanu takvim međunarodnim protivpravnim činom“. Navedeno pravilo prema st. 3, nacрта čl. 6, ne dovodi u pitanje moguće pripisivanje međunarodnog protivpravnog dela državi sukcesoru na osnovu povrede međunarodne obaveze aktom koji ima trajni karakter i koji je obavezan“. Konačno, u st. 4, predvideo je i da, „bez obzira na odredbe stavova 1. i 2, oštećena država ili subjekt može zahtevati reparaciju za štetu prouzrokovanu međunarodno protivpravnim činom države prethodnice takođe ili isključivo od države ili država sukcesora, kako je predviđeno u sledećim nacrtima članova“.

*Pitanje posebnih kategorija sukcesije država  
u odnosu na državnu odgovornost*

U svetlu debate koja se odvijala u Komisiji i Šestom komitetu Generalne skupštine, Specijalni izvestilac formulisao je nacрте članova o sukcesiji odgovornosti za posebne kategorije sukcesije država. Kategorizacija prati rešenja prisutna u tipologizacijama usvojenim u Bečkim konvencijama iz 1978. i 1983. godine,

<sup>33</sup> Kao relevantne primere složenih dela Specijalni izvestilac navodi kršenja obaveza u vezi sa genocidom, aparthejdom ili zločinima protiv čovečnosti, sistematskim aktima rasne diskriminacije, uskraćivanjem pravde, uskraćivanjem poslovnog nastanjivanja i u vezi s oslobađanjem počinilaca dela protiv predstavnika stranih vlada na svim nivoima jurisdikcije. Ovim primerima ne isključuju se ni ona dela kod kojih postoji mogućnost da država pruži odgovarajući pravni lek novim sredstvima nakon iscrpljivanja domaćih pravnih lekova ili da preduzme mere na ostvarivanju preuzetih obaveza koje mogu dovesti do jednakih rezultata (kao što je, primera radi, davanje obeštećenja).



koje se generalno svode na kategorizaciju sukcesije država na bazi opstanka ili prestanka države prethodnice, uz nastanak nove države ili uz teritorijalno uvećanje postojeće države.

Razmatrajući najpre slučajeve u kojima država prethodnica opstaje nakon čina teritorijalno-političkih promena, Specijalni izvestilac je zaključio da ti slučajevi najbolje odgovaraju opštem pravilu prema kojem sukcesija država nema uticaj na pripisivanje međunarodne odgovornosti. U analizi ovog problema Specijalni izvestilac je najpre razmotrio slučaj secesije ili odvajanja koja je bila i ostala najčešći i najtipičniji način za sticanje državne nezavisnosti.<sup>34</sup> Prema njegovom shvatanju ova kategorija sukcesije država uključuje i ispitivanje raznih okolnosti koje potencijalno opravdavaju odstupanje od pravila nesukcesije. Osvrnuvši se na međunarodnu doktrinu i praksu, Specijalni izvestilac je došao do sličnih zaključaka do kojih je došao i Institut za međunarodno pravo u svojoj rezoluciji usvojenoj na zasedanju u Talinu 2015. godine.<sup>35</sup> Sledstveno, kao razloge koji opravdavaju odstupanja od opšteg pravila nesukcesije on je naveo: (a) međunarodno protivpravna dela počinjena od strane autonomnog entiteta države prethodnice; (b) vezu između međunarodno protivpravnog dela i teritorije i, (c) princip neopravdanog obogaćenja kao jedan od kriterijuma kojeg bi trebalo uzeti u obzir za pravičnu raspodelu prava i obaveza države prethodnice i države sukcesore u kontekstu nastupanja secesije. Sva tri razloga predstavljaju dodatke ranije razmotrenim izuzecima koji uključuju sporazume i jednostrane izjave kojima država sukcesor može prihvatiti obaveze u pogledu međunarodne odgovornosti. Kao glavni izuzetak od opšteg pravila nesukcesije Specijalni izvestilac je naveo odgovornost nove države za vođenje ustaničkog ili drugog pokreta. Iako smatra da je čl. 10, st. 2 Nacrta iz 2001. godine, koji se odnosi na pripisivanje u potpunosti primenljiv na secesiju, Specijalni izvestilac podvlači da se osnov za pripisivanje ponašanja uspešnog pobunjeničkog ili drugog pokreta državi prema međunarodnom pravu nalazi u kontinuitetu između pokreta i eventualne vlade države sukcesora (pretpostavljajući pri tome da državni organi države prethodnice vremenom evoluiraju u državne organe države sukcesora). To dalje implicira da bi pravilo iz čl. 10, st. 2 imalo puno dejstvo u slučajevima kada bi

---

<sup>34</sup> U tom smislu navode se slučajevi secesija Belgije od Holandije 1830. godine, Kube od Španije 1898. godine, Paname od Kolumbije 1903. godine, Finske od Rusije i Poljske, Čehoslovačke i Jugoslavije od Austrougarske nakon I svetskog rata, Irske od Velike Britanije 1922. godine, Pakistana od Indije 1947. godine, Bangladeša od Pakistana 1972. godine, potom slučaj raspada SSSR-a 1991. godine, za koji Specijalni izvestilac nalazi da je bio posledica serije secesija, te konačno, slučaj odvajanja Crne Gore od Državne zajednice Srbija i Crna Gora 2006. godine.

<sup>35</sup> Resolution on State Succession in Matters of State Responsibility, Institute of International Law, Fourteenth Commission, Rapporteur, Marcelo G. Kohen, Final text, Tallinn, 28 August 2015, 1–8.

međunarodna obaveza države prethodnice bila obavezujuća za novu državu nakon nastupanja secesije. Ovo bi bio slučaj svojstven opštem običajnom pravu, koji bi se mogao odnositi i na obaveze prema ugovornom pravu u meri u kojoj se primenjuje princip automatske sukcesije (npr. kod konvencija o zaštiti ljudskih prava čije je dejstvo *erga omnes*). Na osnovu sprovedene analize, Specijalni izvestilac je formulisao nacrt čl. 7 koji se odnosi na slučaj odvajanja dela teritorije (secesiju), tako da st. 1 predviđa da, „uz izuzetke iz stava 2. i 3, obaveze koje proizilaze iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice, ne prelaze na državu sukcesora u slučaju otcepljenja dela ili delova teritorije države koja je formirala jednu ili više država, ako država prethodnica i dalje postoji“. Međutim, st. 2 istog člana predviđa da, „ako posebne okolnosti to zahtevaju, obaveze koje proizilaze iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice preći će na državu sukcesora kada je delo izvršio organ teritorijalne jedinice prethodnice koji je kasnije postao organ države sukcesora“, što se dalje obrazlaže st. 3, na način da, „ako posebne okolnosti to zahtevaju, obaveze koje proizilaze iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice, a gde postoji direktna veza između dela ili njegovih posledica i teritorije države ili država sukcesora, preuzimaju država prethodnica i država ili države sukcesori“. Pritom se u st. 4 posebno naglašava da će se „vođenje pokreta, ustaničkog ili drugog, koji uspe da uspostavi novu državu na delu teritorije države prethodnice ili na teritoriji pod njenom upravom, smatrati aktom nove države prema međunarodnom pravu“.

U daljoj analizi posebnih kategorija sukcesije država u odnosu na državnu odgovornost, Specijalni izvestilac se poslužio već utvrđenom tipologijom prisutnom u Bečkim konvencijama o sukcesiji iz 1978. i 1983. godine. U tom smislu, on je ispitao slučajeve novih nezavisnih država. Nove nezavisne države obuhvataju teritorije koje su u periodu pre sticanja nezavisnosti (dekolonizacije), imale status zavisnih teritorije (npr. kolonije, teritorija pod starateljstvom, mandatom, protektoratom, itd.). Proces dekolonizacije značio je suštinski emancipaciju naroda nekada zavisnih teritorija koji je faktički dovodio do promene teritorijalnog suvereniteta, izmenu legalnog ustrojstva i promenu vlade. Ovo pojmovno određenje isključuje slučajeve koji se odnose na nastanak novih država odvajanjem dela postojeće države ili ujedinjenjem dve ili više postojećih država. Ono međutim, ne isključuje odgovornost država prethodnica (kolonijalnih sila ili sila zaštitnica). Konsultujući doktrinarna stanovišta i međunarodnu jurisprudenciju, Specijalni izvestilac je formulisao nacrt čl. 8 kojim se predviđa opšte pravilo za slučaj nastanka novih nezavisnih država uz određene izuzetke. Tako, u st. 1 propisuje se da, „uz izuzetke iz stava 2, obaveze koje proizilaze iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice ne prelaze na državu sukcesora u slučaju osnivanja nove nezavisne države“.

U stavu 2. predviđa se da, „ako se nove nezavisne države slože, obaveze koje proizilaze iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice mogu se preneti na državu sukcesora“. Uz potvrđivanje dispozitivnog pristupa u pogledu prihvatanja državne odgovornosti, u nastavu istog stava navodi se i da se, „posebne okolnosti mogu uzeti u obzir kada postoji direktna veza između dela ili njegovih posledica i teritorije države sukcesora, a gde je bivša zavisna teritorija imala suštinsku autonomiju“. U poslednjem, 3. st. nacрта čl. 8 konstatuje se da, „vođenje nacionalno-oslobodilačkog ili drugog pokreta koji uspe da uspostavi novu nezavisnu državu smatraće se aktom nove države prema međunarodnom pravu“. Navedena formulacija suštinski održava primenu čl. 10. st. 2 Nacрта iz 2001. godine, u materiji sukcesije državne odgovornosti.

Razrađujući posebne kategorije sukcesije država u odnosu na državnu odgovornost, Specijalni izvestilac se osvrnuo i na slučajeve prenosa dela teritorija (cesije), u kojima država prethodnica ne prestaje da postoji. Prema nalazu Specijalnog izvestioca, cesije uključuju širok spektar situacija u kojima dolazi do transfera dela teritorije države prethodnice na državu sukcesora. U tom smislu u istorijskoj praksi, cesije područja prvobitno su imale formu ugovora o prodaji.<sup>36</sup> Drugi slučajevi prenosa dela teritorije obuhvatali su dobrovoljna ustupanja bez plaćanja nadoknade kroz zaključivanje različitih vrsta ugovora (na primer, o korekciji državnih granica ili o razmeni teritorija). Nakon Drugog svetskog rata, ustanovljavanjem novog svetskog poretka pod okriljem Ujedinjenih nacija, nasilne cesije i transferi delova teritorije, koje su ranije bile dozvoljene, postale su zabranjene međunarodnim pravom.<sup>37</sup> Prema uobičajenoj praksi, pitanje prenosa državne odgovornosti nije se postavljalo. Ako bi došlo do prenosa, uglavnom bi se taj prenos zasnivao na ugovorima kojima se regulisao prenos dela teritorije države prethodnice. U nedostatku ugovora o cesiji, bilo je moguće da dođe i do spornih situacija. Nakon iscrpnog pregleda međunarodne prakse i jurisprudencije, Specijalni izvestilac je zaključio da bi odstupanje od principa nesukcesije državne odgovornosti u ovakvim slučajevima bilo moguće ako bi postojale posebne okolnosti. Formulisući nacrt čl. 9, Specijalni izvestilac je u st. 1 predvideo da, „uz izuzetke iz stavova 2. i 3, obaveze koje proizilaze iz međunarodnog protivpravnog dela države prethodnice ne prelaze

---

<sup>36</sup> Primera radi, 1803. godine, Francuska je ustupila Luizijanu SAD za 60 miliona franaka. Tokom 1816. godine, Danska je ustupila Antilska ostrva SAD za 25 miliona dolara. Sporazumom iz Žastenja zaključenim 1865. godine, Austrija je ustupila Rusiji Luenburg za 2,5 miliona danskih šilinga. Rusija je 1867. godine, ustupila Aljasku SAD za 7,2 miliona dolara, itd.

<sup>37</sup> Na ovakav zaključak pored principa Povelje UN, upućuje član 3. Konvencije o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore iz 1978. godine, kao i član 6. Konvencije o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine.

na državu sukcesora kada deo teritorije države prethodnice postane deo teritorije države sukcesora“. Prvi izuzetak od opšteg pravila regulisan je st. 2 i isti predviđa da, „ako posebne okolnosti to zahtevaju, obaveze koje proizilaze iz međunarodnog protivpravnog dela države prethodnice preći će na državu sukcesora kada je delo izvršeno od strane organa teritorijalne jedinice države prethodnice koji je kasnije postao organ država sukcesora“. Drugi izuzetak formulisan je u stavu 3 i on predviđa da, „ako posebne okolnosti to zahtevaju, obaveze koje proizilaze iz međunarodnog protivpravnog dela države prethodnice, gde postoji direktna veza između dela ili njegovih posledica i teritorije države ili država sukcesora, preuzimaju država prethodnica i država sukcesor“.

U nastavku drugog izveštaja, Specijalni izvestilac razmatrao je slučajeve u kojima država prethodnica prestaje da postoji nakon čina teritorijalnih promena. Za razliku od prethodno analiziranih kategorija sukcesije, gde je prisutno opšte pravilo nesukcesije, ova kategorizacija sukcesije država uključuje drugačija pravila jer, iako država prethodnica ne postoji, nastavljaju se posledice njenih međunarodnih protivpravnih dela. Primena opšteg pravila nesukcesije u ovim slučajevima bila bi neprihvatljiva s aspekta međunarodnog prava koje pretpostavlja pravična i razumna rešenja spornih situacija. Stoga je razlika podvučena u nacrtu čl. 6 od velike važnosti i u ovim slučajevima, budući da sukcesija država nema uticaja na pripisivanje međunarodnog protivpravnog dela počinjenog pre datuma sukcesije država. Pravilo nesukcesije trebalo bi da bude zamenjeno pretpostavkom sukcesije u pogledu obaveza koje proističu iz odgovornosti države prethodnice. Naravno, ovo nije nekvalifikovana ili apsolutna sukcesija, jer se pretpostavka takvog prenosa obaveza može potvrditi, pobijati ili modifikovati sporazumima, uključujući sporazume o raspodeli takvih obaveza, gde bi to bilo prihvatljivo. Sledstveno navedenim konstatacijama, Specijalni izvestilac se upustio u razmatranje slučajeva ujedinjenja država kao posebne kategorije sukcesije država upodobljavajući njeno značenje najpre sa značenjem koje ovaj izraz ima u Bečkim konvencijama o sukcesiji iz 1978. i 1983. godine. U tom smislu, ujedinjenje država predstavlja „ujedinjenje dve ili više država u jednu novu državu“. Daljom analizom rešenja prisutnih u Nacrtu članova o državljanstvu fizičkih lica u vezi sa sukcesijom država iz 1999. godine, Specijalni izvestilac je proširio značenje ujedinjenja na inkorporaciju (apsorpciju) teritorije jedne države u drugu državu. Analizom sukcesione prakse ujedinjenja država, Specijalni izvestilac je utvrdio da postoji pretpostavka da obaveze koje proističu iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice prelaze na državu sukcesora, osim ako se dotične države (a što uključuju i oštećenu državu), drugačije ne dogovore.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Specijalni izvestilac se ograničio na ispitivanje slučajeva ujedinjenja u 20. veku (npr. Egipta i Sirije 1958. godine u Ujedinjenu Arapsku Republiku, Tanganjike i Zanzibara 1964. godine u Republiku

Uzimajući u obzir ovakav nalaz, Specijalni izvestilac je formulisao nacrt čl. 10 u čijem se st. 1 predviđa da, „kada se dve ili više država ujedine i formiraju novu državu sukcesora, obaveze koje proističu iz međunarodno protivpravnog dela bilo koje države prethodnice prelaze na državu sukcesora“. U st. 2 definiše se situacija koja se odnosi na inkorporaciju tako da, „kad je država inkorporirana u drugu postojeću državu prestala da postoji, obaveze iz međunarodno protivpravnog dela države prethodnice prelaze na državu sukcesora“. U skladu sa utvrđenim pravilom u prethodna dva stava, u st. 3 Specijalni izvestilac predvideo je izuzetak tako da se, „stavovi 1. i 2. primenjuju osim ako se zainteresovane države, uključujući i oštećenu državu, drugačije ne dogovore“. Pomenutim pristupom usvojena je dispozitivnost pravila o sukcesiji državne odgovornosti u slučaju ujedinjenja, a što je kasnije ponovljeno i u modifikovanoj formi usvajanjem posebnog čl. 10 bis.<sup>39</sup>

Verovatno najznačajniji slučaj kojim država prethodnica prestaje da postoji nakon teritorijalno-političkih promena jeste raspad ili disolucija država. Rukovodeći se formulacijama prisutnim u odredbama bečkih konvencija o sukcesiji država, Specijalni izvestilac je utvrdio da ova kategorija sukcesije država podrazumeva „raspad i nestanak države prethodnice i formiranje dve ili više država od delova njene teritorije“. Raspadi ili disolucije država u istoriji međunarodnih odnosa nisu bili retke pojave, pa je Specijalni izvestilac analizirajući raniju državnu praksu utvrdio da ista ne pruža podršku principu sukcesije.<sup>40</sup> Nasuprot tome, savremena državna praksa raspada država, iako se ne dešava često prema njegovom nalazu, dozvoljava odbacivanje striktno i automatske primene principa nesukcesije.

---

Tanzaniju, Demokratske Republike Vijetnam i Republike Vijetnam 1975. godine u Socijalističku Republiku Vijetnam, Jemenske Arapske Republike i Narodne Demokratske Republike Jemen u Republicu Jemen 1990. godine). Takođe, on je ispitao slučajeve inkorporacije (npr. Singapura u Malajsku Federaciju 1963. godine i Demokratske Republike Nemačke u Saveznu Republiku Nemačku 1990. godine).

<sup>39</sup> Odbor za izradu privremeno je usvojio nacrt čl. 10. na sesiji Komisije 2021. godine, zajedno sa dodatim nacrtima čl. 10 bis i 11. Nacrt čl. 10 glasi: „Kada se dve ili više država ujedine i tako formiraju jednu državu sukcesora, a bilo koja od država prethodnica je počinila međunarodno protivpravno delo, oštećena država i država sukcesor će se dogovoriti o tome kako da tu štetu reše.“ Nacrt čl. 10 bis u st. 1 predviđa da, „kada je država počinila međunarodno protivpravno delo pre njene inkorporacije u drugu državu koja nastavlja da postoji, oštećena država i država u koju se inkorporirala druga država dogovoriće se o tome kako da regulišu tu povredu“. Više v. *Succession of States in respect of State responsibility – Text of draft articles 10, 10 bis and 11 provisionally adopted by the Drafting Committee at the Seventy-second session, International Law Commission, Geneva, 26 April – 4 June and 5 July – 6 August 2021, A/CN.4/L.954.*

<sup>40</sup> U ranijoj istoriji međunarodnih odnosa poznati su primeri raspada unije država Grenade, Venecuele i Ekvadora tj. Velike Kolumbije u periodu od 1829. do 1831. godine, potom unije Norveške i Švedske – 1905. godine, Austrougarske – 1918. godine, Danske i Islanda – 1944. godine, Ujedinjene Arapske Republike – 1961. godine i federacije Rodezije i Njase – 1963. godine.

Stav ove doktrine, koji deli i Specijalni izvestilac, s pravom ističe da bi striktna „primena principa nesukcesije u kontekstu raspada države bila u potpunoj suprotnosti sa samom idejom pravde“.<sup>41</sup> To, međutim, ne znači prihvatanje suprotnog rešenja automatskog prenosa svih obaveza koje proističu iz odgovornosti države prethodnice na sve nove države sukcesore. Da li će se obaveze koje generalno proizilaze iz međunarodno protivpravnih radnji, koje vrste obaveza i u kojoj meri preneti na države sukcesore, zavisice od posebnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, a na šta je Specijalni izvestilac ukazao razmatrajući najnoviju državnu praksu disolucije (slučajeve raspada Čehoslovačke i SFR Jugoslavije). Razmotrivši primere iz državne prakse i međunarodne jurisprudencije, kao i stavove prisutne u međunarodnoj doktrini, Specijalni izvestilac bio je uverenja da do prenosa obaveza po osnovu državne odgovornosti može doći u skladu sa sporazumom ili u odsustvu sporazuma. U najmanju ruku, države sukcesori moraju da pregovaraju između sebe, ali i sa oštećenom državom u dobroj veri, kao što moraju da se uzmu u obzir i sve posebne okolnosti kao što su one na koje je ukazao Institut za međunarodno pravo formulišući odredbu o raspadu država u svojoj rezoluciji usvojenoj u Talinu 2015. godine, a koje obuhvataju relevantne faktore – teritorijalnu vezu i devoluciju organa države prethodnice u organ jedne od države sukcesora. U slučajevima kad ne postoji teritorijalna veza, raspodela obaveze reparacije (posebno kompenzacije), može slediti pravičnu proporciju koja se koristi za raspodelu državne imovine i dugova. Prema mišljenju Specijalnog izvestioca time se relevantni faktori ne iscrpljuju, već bi trebalo uzeti u obzir i druge faktore, kao što su priroda i oblik reparacija. To može uključivati situacije u kojima je, zbog prirode restitucije, samo određena država sukcesor u poziciji da izvrši takvu restituciju. To naravno ne znači da su ovakvim pristupom utvrđeni svi relevantni faktori koje bi valjalo uzeti u obzir prilikom raspodele državne odgovornosti. Specijalni izvestilac je u tom pogledu ograničio dalju raspravu smatrajući da bi pitanje valjalo podrobnije ispitati u kasnijoj fazi kodifikacijskog rada kada se budu razmatrala pitanja pluraliteta država i njihove zajedničke odgovornosti. U svetlu utvrđenog činjeničnog stanja za slučaj raspada država kao posebne kategorije sukcesije država, on je predložio formulaciju čl. 11 u čijem se st. 1 predviđa da, „kad se država raspadne i prestane da postoji, a delovi njene teritorije čine dve ili više država sukcesora, obaveze koje proizilaze iz izvršenja međunarodnog protivpravnog dela države prethodnice prelaze, pod uslovom postizanja sporazuma, na jednu, više ili sve države sukcesore“. U st. 2 dalje se navodi da bi, „države sukcesori trebalo da pregovaraju u dobroj veri sa oštećenom državom i među sobom kako bi izmirile posledice međunarodnog protivpravnog

<sup>41</sup> Patrick Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2007, 104.

dela države prethodnice. One bi trebalo da uzmu u obzir teritorijalnu vezu, pravičnu proporciju i druge relevantne faktore“. Navedena formulacija iz nacрта čl. 11 bila je revidirana nakon privremenog prihvatanja od strane Odbora za izradu Nacrta – 2021. godine.<sup>42</sup>

PRAVILA O SUKESIJI DRŽAVA U ODNOSU NA  
DRŽAVNU ODGOVORNOST IZLOŽENA U TREĆEM IZVEŠTAJU  
SPECIJALNOG IZVESTIOCA

*Pitanje obeštećenja oštećenih država*

U Trećem izveštaju iz 2019. godine, Specijalni izvestilac najpre konstatuje da će u fokusu njegovog daljeg razmatranja biti pitanje obeštećenja oštećenih država za međunarodno protivpravna dela izvršena pre datuma sukcesije država. Ovo pitanje zahteva prema njegovom mišljenju primenu metoda koji isključuje automatsko gašenje ili automatski prenos odgovornosti države prethodnice. Kao i u slučajevima koji su analizirani u Drugom izveštaju, a koji obuhvataju nacрте pravila o sukcesiji odgovornosti za međunarodna protivpravna dela koja je počinila država prethodnica, Treći izveštaj obuhvata nacрте pravila o sukcesiji odgovornosti za povrede proistekle iz međunarodnih protivpravnih dela počinjenih protiv države prethodnice za koje država prethodnica nije dobila puno obeštećenje pre datuma sukcesije.<sup>43</sup> Prema shvatanju Specijalnog izvestioca, bilo bi važno uočiti razliku koja postoji između pitanja sukcesije prava na reparaciju i pitanja sukcesije obaveza koje proizilaze iz odgovornosti države, jer pravo na reparaciju predstavlja isključivo posledicu međunarodnog protivpravnog čina odgovorne države. Naime, odgovorna država i njen međunarodni protivpravan čin ostaju identični uprkos teritorijalnim promenama koje dovode do sukcesije država. S obzirom da na određene potražne zahteve može uticati primena pravila o nacionalnosti potraživanja (čl. 44 a), ili pak, pravila koja regulišu pluralitet oštećenih država (čl. 46), iz Nacrta članova o odgovornosti država iz 2001. godine, prenos prava na reparaciju trebalo bi analizirati

---

<sup>42</sup> Izmenjeni nacrt čl. 11 glasi: „Kad se država koja je počinila međunarodno protivpravno delo raspadne i prestane da postoji, a delovi teritorije države prethodnice formiraju dve ili više država sukcesora, oštećena država i relevantna država ili države sukcesorke dogovoriće se o tome kako da regulišu tu povredu proizašlu iz međunarodnog protivpravnog dela. One bi trebalo bi da uzmu u obzir bilo koju teritorijalnu vezu, stečenu korist, pravičnu raspodelu i sve druge relevantne okolnosti.“ V. Succession of States in respect of State responsibility – Text of draft articles 10, 10 bis and 11 provisionally adopted by the Drafting Committee at the Seventy-second session, International Law Commission, op. cit.

<sup>43</sup> Third report on succession of States in respect of State responsibility, op. cit., 11, 39.

odvojeno od prenosa navedenih obaveza. Tim pre, jer sukcesija država ne bi trebalo da utiče na prava države prethodnice koja nastavlja da postoji. Ostaje međutim, otvorenim pitanjem prenosa prava u odnosu na deo teritorije države prethodnice koji je obuhvaćen sukcesijom država. Tu pravila o sukcesiji državne odgovornosti nisu do kraja razrađena u međunarodnoj praksi. Sa druge strane, Specijalni izvestilac konstatuje da u praksi postoji pravilo da u slučaju nestanka države prethodnice protiv koje je izvršen međunarodni protivpravni čin pre datuma sukcesije, država sukcesor ne bi imala prava da potražuje reparaciju štete. Drugim rečima, ne postoji automatska sukcesija oštećene države, niti obaveza koje proističu iz međunarodnog protivpravnog dela.<sup>44</sup> S aspekta doktrine međunarodnog prava pomenuti pristup uključuje podelu koja anticipira postojanje međunarodnog pravnog kontinuiteta, odnosno diskontinuiteta koji u praksi ostavlja mogućnost uspostavljanja volontarističkih rešenja. Da bi se izbegla ova podela, Specijalni izvestilac je pre utvrđivanja pravila o sukcesiji odgovornosti za pojedine kategorije sukcesije država podsetio da u Nacrtu članova iz 2001. godine, nije sadržan koncept „oštećene države“ iako je formulacija bila sastavni deo nacrtu članova koji su usvojeni prilikom prvog čitanja Komisije 1996. godine, a prema kojoj je „oštećena država“ svaka država čije je pravo povređeno radnjom druge države koji predstavlja međunarodni protivpravni čin. Ovakav široko definisan koncept „oštećene države“ koji je u međuvremenu zamenjen raznolikim odredbama o statusu država, bio je izgrađen na osnovu prava (ili na prekršenoj obavezi), a ne na materijalno pričinjenoj šteti. Sledstveno je takav pristup imao uticaja i na regulisanje prenosa prava na reparaciju.

#### *Pitanje reparacionih zahteva kod posebnih kategorija sukcesije država*

Prvi deo Trećeg izveštaja koji razmatra pitanje zahteva za reparaciju obuhvata kategorije sukcesije država kada država prethodnica opstaje nakon teritorijalnih promena. Tako, praksa u slučaju odvajanja delova teritorije (cesije, secesije), prema Specijalnom izveštaju pokazuje prisustvo opšteg pravila po kojem države prethodnice imaju pravo da traže reparaciju od država odgovornih za međunarodno protivpravno delo počinjeno pre tog datuma.<sup>45</sup> U slučaju sticanja nezavisnosti ranijih

---

<sup>44</sup> Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London, 1997, 169.

<sup>45</sup> U izveštaju se ispituje slučaj nestanka SSSR-a i sporazum zaključen 1997. godine, oko regulisanja pitanja reparacija za štetu pričinjenu eksproprijacijom francuskih obveznica nakon Oktobarske revolucije, potom slučaj podele udela reparacija prema Nemačkoj nakon odvajanja Pakistana od Indije 1947. godine, te slučaj regulisanja pitanja povraćaja dela kulturne baštine prenete u SSSR nakon poraza nacističke Nemačke.



zavisnih područja (dekolonizacijom nesamoupravnih i starateljskih teritorija), postoji pravilo prema kojem je moguće tražiti reparaciju za pričinjenu štetu prouzrokovanu međunarodnim protivpravnim delom pre datuma sukcesije, čak i nakon okončanja sukcesije država.<sup>46</sup> Smatrajući opravdanim spajanje sva tri moguća slučaja sukcesije država iz nomo-tehničkih razloga, Specijalni izvestilac je formulisao nacrt čl. Y o delokrugu Dela III i nacrt člana koji bi trebalo da bude uključen u ovaj deo koji se tiče pomenutih kategorija sukcesije država u kojima država prethodnica nastavlja da postoji. Formulacija nacrta čl. Y definiše da se odredbe nacrta članova Dela III primenjuju na „reparaciju za povredu nastalu usled međunarodnih protivpravnih dela počinjenih protiv države prethodnice za koja ova država nije dobila punu reparaciju pre datuma sukcesije država“. Specijalni izvestilac predložio je potom nacrt čl. 12 u čijem se st. 1 predviđa da, „u slučajevima sukcesije država: (a) kad deo teritorije države ili bilo koja teritorija za čije međunarodne odnose je odgovorna država, a koja nije deo teritorije te države, postane deo teritorije druge države; ili (b) kada se deo ili delovi teritorije države odvoje u jednu ili više država, dok država prethodnica nastavlja da postoji; ili (c) kada je država sukcesor nova nezavisna država čija je teritorija neposredno pre datuma sukcesije država bila zavisna teritorija za čije međunarodne odnose je bila odgovorna država prethodnica – država prethodnica oštećena međunarodnim protivpravnim delom druge države može zahtevati od te države reparaciju, čak i nakon datuma sukcesije država“. U st. 2. nacrta čl. 12 dalje se predviđa da, „bez obzira na stav 1, država sukcesor može zahtevati od odgovorne države reparaciju u posebnim okolnostima kada se povreda odnosi na deo teritorije ili državljane države prethodnice kad je taj deo teritorije postao teritorija države sukcesora ili su ti državljani postali državljani države sukcesora“. Sledstveno, st. 3 potvrđuje se i da, „odredbe stavova 1. i 2. ne dovode u pitanje bilo koje pitanje kompenzacije između države prethodnice i države sukcesora“.

U nastavku Trećeg izveštaja, razmotreni su slučajevi u kojima država prethodnica prestaje da postoji nakon teritorijalnih promena. Prva analiza obuhvatila je kategoriju ujedinjenja država, bilo spajanjem dve ili više država u novu državu ili inkorporacijom teritorije jedne države u drugu državu. U oba slučaja prema mišljenju Specijalnog izvestioca dolazi do sukcesije država i država sukcesor ima pravo da traži nadoknadu štete (reparaciju) pričinjene bilo kojoj državi prethodnici

---

<sup>46</sup> Specijalni izvestilac se pozvao na praksu Naurua koji je bio starateljska teritorija pod zajedničkom upravom Australije, Novog Zelanda i Velike Britanije zbog povreda izvršenih tokom trajanja ovog sistema UN. Potom, on je ispitao praksu nadoknade reparacija između Japana kao počinioца protivpravnih akata tokom Drugog svetskog rata i Indonezije, Malezije i Singapura kao oštećenih država. Pažnju je obratio i na praksu Namibije kojoj je Generalna skupština UN pre sticanja nezavisnosti potvrdila pravo na reparaciju od Južne Afrike za štetu izazvanu nelegalnom okupacijom i kršenjem osnovnih ljudskih prava.

pre datuma sukcesije.<sup>47</sup> Druga analiza obuhvatila je kategoriju raspada država. Iz međunarodne prakse disolucije država koja dovodi do prestanka međunarodno-pravnog subjektiviteta države prethodnice proizilazi zaključak da države sukcesorke imaju pravo da podnesu zahteve za reparaciju štete prouzrokovane međunarodnim protivpravnim delom počinjenim protiv države prethodnice pre datuma sukcesije. Pritom se naglašava dispozitivnost ovog pravila od kojeg je moguće odstupati putem zaključenja ugovora o sukcesiji državne odgovornosti.<sup>48</sup> Polazeći od navedenih nalaza, Specijalni izvestilac je formulisao nacrt odredbe čl. 13. u čijem se st. 1 predviđa da, „kad se dve ili više država ujedine i tako formiraju jednu državu sukcesora, država sukcesor može tražiti reparaciju od odgovorne države“. Dalje u st. 2 stipuliše se i da se, „stav 1. primenjuje osim ako se zainteresovane države drugačije ne dogovore“. Nacrtom odredbe čl. 14. st. 1 Specijalni izvestilac formulisao je pravilo sukcesije odgovornosti za slučaj raspada država, tako da, „kad se delovi teritorije države odvoje u dve ili više država i država prethodnica prestane da postoji, jedna ili više država sukcesora mogu zatražiti reparaciju od odgovorne države“. U st. 2 predviđa se i da, „takvi zahtevi i sporazumi treba da uzmu u obzir vezu između posledice međunarodnog protivpravnog dela i teritorije ili državljana država sukcesora, pravičnu proporciju i druge relevantne faktore“. Stavom 3 potvrđuje se da, „odredbe stavova 1. i 2. ne prejudiciraju bilo koje pitanje kompenzacije između država sukcesora“.

*Pitanje zahteva za reparaciju štete nastale međunarodnim protivpravnim delom protiv državljana države prethodnice*

Ispitujući mogućnost sukcesije državne odgovornosti za štetu pričinjenu državljanima države prethodnice, Specijalni izvestilac se osvrnuo na podelu koja postoji u međunarodnom pravu između tzv. direktne štete koju pričinji država drugoj državi i tzv. indirektna štete koju država pričinji državljanima druge države

<sup>47</sup> Zaključak je proizašao iz analize ujedinjenja Egipta i Sirije u Ujedinjenu Arapsku Republiku 1958. godine, te ispostavljanja reparacionih zahteva prema Francuskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i SAD zbog međunarodnih protivpravnih dela učinjenih za vreme Suecke krize 1956. godine.

<sup>48</sup> Proučivši slučajeve raspada Čehoslovačke i SFR Jugoslavije, Specijalni izvestilac se pozvao na zaključke koji su proizašli iz jurisprudencije i državne prakse. Naime u slučaju spora između Mađarske i Slovačke u vezi projekta Gabčikovo-Nadmaroš Sud je našao da je Mađarska odgovorna za štetu pričinjenu Čehoslovačkoj pre datuma sukcesije. U slučaju štete koju je Irak počinio prema čehoslovačkoj ambasadi u Bagdadu, Komisija za kompenzacije UN našla je da podnosilac zahteva – Češka Republika, nije bila oštećena država u vreme sukcesije, ali da kao država sukcesor zadržava pravo prenosa prava na reparaciju. U jugoslovenskom sukcesionom slučaju, Specijalni izvestilac je ispitao domet usvojenih rešenja iz Sporazuma o pitanjima sukcesije SFRJ iz 2001. godine (naročito njegovog Aneksa F).

svojim protivpravnim činima. U ovom drugom slučaju, pravnu vezu predstavlja državljanstvo oštećenog lica sa njegovom matičnom državom kojoj je indirektnu štetu pričinila druga država. Naime, ovde se polazi od određene pravne fikcije, jer države se mogu smatrati odgovornim samo kada je šteta prouzrokovana subjektu međunarodnog prava, što državljanin nije posmatrajući *stricto sensu*, a zbog čega se u takvim situacijama pribegava diplomatskoj zaštiti sopstvenih državljana koja omogućava ispostavljanje zahteva za reparaciju štete koju su pretrpeli pojedinci ili privatna pravna lica zbog međunarodnih protivpravnih dela drugih država.<sup>49</sup> Ovaj tradicionalni pravni okvir diplomatske zaštite razmatran je zajedno sa čl. 44 Nacrta članova o odgovornosti država iz 2001. godine, koji propisuje da se, „na odgovornost države ne može pozvati ako zahtev nije podnet u skladu sa bilo kojim važećim pravilom u vezi sa državljanstvom zahteva“. Pomenuti pristup pokreće ozbiljna pitanja u vezi sa sukcesijom prava na nadoknadu štete koja proističe iz međunarodno protivpravnih dela počinjenih protiv državljana države prethodnice. Otud je prethodno pitanje, da li država sukcesor može tražiti reparaciju štete proisteklu iz međunarodnih protivpravnih dela počinjenih pre datuma sukcesije protiv državljanina države prethodnice koji je postao njen državljanin nakon datuma izvršenja dela, odnosno posle dana kada je šteta nastala?

Budući da u slučajevima diplomatske zaštite nije u pitanju šteta koju je pretrpeo pojedinac, već ona koju je posredno pretrpela država, reparacija koja se traži u takvim slučajevima od strane države državljanstva nije nadoknada štete koju je pretrpeo njen državljanin, već nadoknada štete koju je ona sama pretrpela. Ispitujući različite pristupe povodom navedenog pitanja, Specijalni izvestilac je našao da se prema tradicionalnom stanovištu smatra da država vršeci diplomatsku zaštitu u ime svojih državljana ne deluje kao agent već kao zaštitnik interesa svojih državljana potvrđujući time sopstveno pravo koje pretpostavlja ostvarenje principa kontinuiranog državljanstva. U tom smislu, kontinuitet državljanstva se pretpostavlja ako je lice bilo državljanin države neprekidno od dana povrede do datuma zvanične prezentacije potraživanja (reparacionog zahteva). Na takvo rešenje upućuju čl. 5 i 10 iz Nacrta članova Komisije o diplomatskoj zaštiti iz 2006. godine, koji se odnose na diplomatsku zaštitu fizičkih i pravnih lica.<sup>50</sup> Ispitujući međunarodnu jurisprudenciju,

---

<sup>49</sup> Navedena pravna fikcija vezuje se za Emerih de Vatela (*Emerih de Vatel*), koju je ovaj čuveni pravnik i filozof izneo u međunarodnopravnoj doktrini početkom 18. veka. Kasnije je ista potvrđena u praksi Stalnog suda međunarodne pravde u slučaju *Mavromatis* iz 1924. godine, da bi nakon Drugog svetskog rata i zvanično postala deo međunarodnog pravnog poretka. Više v. „*Mavrommatis Palestine Concessions Case*“, *Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments*, Series A, No. 2, Judgment of 30 August 1924, 12.

<sup>50</sup> „Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries“, *Yearbook of the ILC*, Vol. II, Part Two, 2006.

Specijalni izvestilac potvrdio je napred navedeni nalaz budući da je našao da države sukcesori ne mogu tražiti reparaciju u ime svojih novih državljana koji su pretrpeli štetu kao rezultat međunarodnih protivpravnih dela počinjenih pre datuma sukcesije država.<sup>51</sup> Drugim rečima, oštećeno lice (fizičko ili pravno), mora biti državljanin države koja je pribegla diplomatskoj zaštiti od datuma događaja koji su doveli do potraživanja (*dies a quo*), do datuma rešavanja tužbenog zahteva, odnosno do dana donošenja presude o reparaciji (*dies ad quem*).<sup>52</sup> Navedeno stanovište koje je uslovljeno principom kontinuiranog državljanstva, prema nalazu Specijalnog izvestioca pripada tradicionalnoj školi međunarodnog prava. Isto je odbačeno od pristalica savremenih shvatanja ovoj materiji. Naime, pristalice savremenih shvatanja dovode u pitanje fikciju diplomatske zaštite na kojoj se zasniva justifikacija nesukcesije u konkretnim slučajevima. Teorijski osnov za to, oni pronalaze u premisi da, „pravo na diplomatsku zaštitu pripada državi državljanstva, dok povreda koja dovodi do diplomatske zaštite nije povreda koju je pretrpela država već državljanin te države i pribegavanje diplomatskoj zaštiti u ime svog državljanina znači da država deluje kao zaštitnik međunarodnog prava“.<sup>53</sup> Suprotno tumačenje značilo bi da se povrede pretrpljene od strane pojedinca, pre datuma sukcesije ne mogu popraviti.<sup>54</sup> Sledstveno i slučajevi nevoljne promene državljanstva zbog promene suvereniteta (sukcesije država), podržavaju izuzetak od principa kontinuiranog državljanstva. Njegovo priznanje i potvrda međutim, rezultat su dugog razvoja

<sup>51</sup> „*Panevezys-Saldutiskis Railway case*“, *Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments*, Series A/B, No. 76, Judgment of 28 February 1939, 16.

<sup>52</sup> „*Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol*“, *United Nations, Reports of International Arbitral Awards*, Vol. II, Award of 1 May 1925, 706. Specijalni izvestilac kritikovao je stanovište arbitraže smatrajući da ista nema nikakve veze sa sukcesijom država, te da ne predstavlja nikakav autoritet u pogledu toga da li bi pravilo kontinuiranog državljanstva trebalo da se primenjuje ili ne u slučajevima nedobrovoljnih promena državljanstva nastalih zbog sukcesije država. Više v. *The Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America*, Case No. ARB(AF)/98 /3, International Centre for Settlement of Investment Disputes, Award of 26 June 2003, *International Legal Materials*, Vol. 42, No. 4, 2003, 847.

<sup>53</sup> Charles de Visscher, „*Le déni de justice en droit international*“, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 52, 1935, 435.

<sup>54</sup> Profesor O'Connell smatra tako da sam princip kontinuiranog državljanstva nije materijalno pravilo međunarodnog prava već procesno pravilo koje je proizašlo iz arbitražne prakse koja ne bi trebalo da se primenjuje u slučajevima sukcesije. Međutim, ako se prihvati da zahtev za reparaciju pripada pojedincu, pa tek potom državi, onda se nakon promene teritorijalnog suvereniteta država može pojaviti kao nosilac zahteve u ime pojedinca. Alternativno, ako bi se priznalo da takvo pravo na traženje reparacija uvek pripada državi, država sukcesor bi nasledila zahtev ne na osnovu zaštite pojedinca, već na osnovu prenosa prava svog prethodnika. V. D. P. O'Connell (1967), op. cit., 537–540.

ne samo doktrinarnih gledišta, već i državne prakse i međunarodne jurisprudencije koje su svojevremeno razmatrane od Instituta za međunarodno pravo.<sup>55</sup> Istina, i sama Komisija za međunarodno pravo u Nacrtu članova o diplomatskoj zaštiti iz 2006. godine, u odredbi čl. 5 predviđa da, „država ima pravo da vrši diplomatsku zaštitu u pogledu lica koje je bilo državljanin te države neprekidno od dana povrede do dana zvaničnog podnošenja zahteva. Kontinuitet se pretpostavlja ako je državljanstvo postojalo na oba ova datuma“. Ipak, uzimajući u obzir situacije u kojima bi primena principa kontinuiranog državljanstva prouzrokovala nepravedne posledice, Nacrt članova dalje predviđa da u nekim izuzetnim slučajevima države mogu da pribegnu diplomatskoj zaštiti iako ne postoji kontinuirano državljanstvo. Tako, u st. 2. čl. 5 predviđa se da, „izuzetno od stava 1, država može ostvariti diplomatsku zaštitu u odnosu na lice koje je njen državljanin na dan kada je zvanično iznet zahtev, a koji nije bio državljanin na dan povrede, pod uslovom da je lice imalo državljanstvo države prethodnice ili je izgubilo svoje prethodno državljanstvo i steklo, iz razloga koji nije u vezi sa podnošenjem zahteva, državljanstvo bivše države na način koji nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom“.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Institut za međunarodno pravo dugo se bavio mogućnošću primene principa kontinuiranog državljanstva da bi na kraju svog kodifikatorskog rada potvrdio njegovu primenu uz određene izuzetke koji se odnose na slučaj sukcesije stvaranjem novih nezavisnih država. Više v. E. M. Borchard, „La protection diplomatique des nationaux à l'étranger“, *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. II, 1931, 201–212; „La protection diplomatique des nationaux à l'étranger: rapport supplémentaire“, *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 37, 1932, 235–282; H. W. Briggs, „La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations“, *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 51, Tome II, 1965, 157–262. Članom 10. Rezolucije Instituta usvojene 2015. godine, u Talinu, koja se odnosi na sukcesiju država u odnosu na državnu odgovornost, definisan je jasan izuzetak od pravila kontinuiranog državljanstva na način da: „Država sukcesor može ostvariti diplomatsku zaštitu u odnosu na lice ili korporaciju koja je njen državljanin na dan zvaničnog podnošenja zahteva, a koja nije bila državljanin na dan povrede, pod uslovom da je lice ili korporacija imalo državljanstvo države prethodnice ili je izgubilo svoje prethodno državljanstvo i steklo, iz razloga koji nije u vezi sa podnošenjem zahteva, državljanstvo države sukcesora na način koji nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom.“ Komentarima na pomenuti član, Institut je podržao razvoj principa kontinuiranog državljanstva od tradicionalnog (strogog i apsolutnog), do modernog (fleksibilnog i relativnog). Više v. Marcelo Kohen, Patrick Dumberry, *The Institute of International Law's Resolution on State Responsibility and State Succession: Introduction, Text and Commentaries*, University Press, Cambridge, 2019, 64–77.

<sup>56</sup> U komentarima na nacrt čl. 5, st. 2, navode se situacije u kojima je oštećeno lice izgubilo svoje državljanstvo – dobrovoljno ili nevoljno. V. „Draft articles on Diplomatic Protection“, op. cit., 32, paras. 7–8. Moderna jurisprudencija takođe potvrđuje izuzetke od principa kontinuiranog državljanstva. Više: *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, 2006, 466–508; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, *I.C.J. Reports*, 1970, 3.

U skladu sa navedenim konstatacijama, Specijalni izvestilac je prihvatio nijan-siranu poziciju u pogledu relevantnosti principa kontinuiranog državljanstva. S jedne strane, on je prihvatio takvo pravilo kao tradicionalno stanje u pravu di-plomatske zaštite, a sa druge strane pak, odbacio je njegovo strogo i apsolutno tumačenje i primenu u slučaju nastupanja sukcesije država. U u tom smislu, on je ostao dosledan preovladavajućim stanovištima iznetim u doktrini, jurisprudenciji i državnoj praksi.<sup>57</sup> Time nije doveo u pitanje značenje ranije formulisanih odredaba u Nacrtu članova o državnoj odgovornosti, što mu je omogućilo da se fokusira na izradu nacрта čl. 15 koji se odnosi na diplomatsku zaštitu. U st. 1 ovog člana, predviđa se da, „država sukcesor može vršiti diplomatsku zaštitu u odnosu na lice koje je njen državljanin na dan zvaničnog podnošenja zahteva, a koje nije bilo državljanin na dan povrede, pod uslovom da je lice ili korporacija imalo državljanstvo države prethodnice ili je izgubilo svoje državljanstvo i steklo, iz razloga koji nije u vezi sa podnošenjem zahteva, državljanstvo bivše države na način koji nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom“. Stavom 2. člana 15 stipuliše se da, „pod istim uslovima navedenim u stavu 1. zahtev u vršenju diplomatske zaštite koju je pokrenula država prethodnica može se nastaviti nakon datuma sukcesije od strane države sukcesora“. Konačno, st. 3 potvrđuje se da, „stavovi 1. i 2. ne dovode u pitanje primenu pravila o državnoj odgovornosti koja se odnose na državljanstvo zahteva i pravila diplomatske zaštite“.

PRAVILA O SUKESIJI DRŽAVA U ODNOSU NA  
DRŽAVNU ODGOVORNOST IZLOŽENA U ČETVRTOM IZVEŠTAJU  
SPECIJALNOG IZVESTIOCA

*Uticao sukcesije država na oblike odgovornosti*

U svetlu stavova iznetih u Četvrtom izveštaju Specijalnog izvestioca iz 2020. godine, jasno je bilo da je i ovaj izveštaj potvrdio ranije utvrđenu supsidijarnu prirodu Nacrta članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost.

---

<sup>57</sup> Prema nalazu Specijalnog izvestioca, savremena državna praksa pokazuje da pravo na naknadu štete koje su pretrpeli državljani država prethodnica u nekim slučajevima biva preneto na države sukcesore. Ilustrativan primer jeste Sporazum o reparacijama između Izraela i Savezne Republike Nemačke zaključen 1952. godine, koji je predviđao da Nemačka isplati reparacije ne samo državi Izrael, već i pojedincima koji su bili žrtve nacističkih zločina, a koji nisu imali državljanstvo Izraela u vreme izvršenja međunarodnih protivpravnih dela, budući da država Izrael tada nije ni postojala. V. „Agreement between the Government of Israel and the Government of the Federal Republic of Germany“, 10 September 1952, Luxembourg, *United Nations Treaty Series*, No. 2137, Vol. 162, 1953, 206.

Polazeći od formalne i suštinske doslednosti u radu Komisije, Specijalni izvestilac ponovio je da je glavna specifičnost prava o sukcesiji države u tome, da se rešenja teških pravnih problema uglavnom postižu sporazumima. Sporazumi omogućavaju uočavanje određenih zajedničkih elemenata koji mogu obezbediti osnovu za opšta ali dopunska pravila koja se primenjuju u odsustvu posebnih sporazuma između zainteresovanih država. U tom kontekstu, a naslanjajući se na ranije iznete nacрте članova o sukcesiji državne odgovornosti, Specijalni izvestilac je generalno osvetlio uticaj sukcesije država na pravne posledice državne odgovornosti, i to posebno, u pogledu različitih oblika reparacija.<sup>58</sup> Sledeći opšte forme međunarodnih protivpravnih dela predviđene u Nacrtu članova o odgovornosti za međunarodna protivpravna dela iz 2001. godine, on je izneo analizu koja bi trebalo da sadrži dva skupa posledica državne odgovornosti – jedan koji odražava razliku između reparacija u užem smislu (restitucije, kompenzacije i satisfakcije), i drugi, koji se odnosi na obaveze prestanka i neponavljanja protivpravnog dela.<sup>59</sup> U svakom konkretnom slučaju, zainteresovane države bi prema mišljenju Specijalnog izvestioca, trebalo da izvrše reparaciju štete u jednom ili više oblika. Prema običajnom pravilu reparacija bi morala, koliko je to moguće, otkloniti sve posledice nezakonitog čina i ponovo uspostaviti situacija koja bi, po svoj prilici, postojala da tog čina nije bilo.<sup>60</sup> Iako se u međunarodnoj praksi generalno preferira postizanje pune reparacije, moguće je i delimično namirenje putem tzv. paušalnih sporazuma.<sup>61</sup> S druge strane, obaveze prestanka i neponavljanja zahtevaju dublju analizu, da li mogu da se primenjuju u situacijama sukcesije država? To je zato što su ovi oblici odgovornosti zavisni od nekoliko pravnih i faktičkih uslova, kao što je uslov da prekršena obaveza nastavlja da važi za dotičnu državu i da je protivpravno delo produženo nakon sukcesije država. Pritom valja uočiti da bilo koja rešenja postignuta povodom sukcesije državne odgovornosti ne bi trebalo da dovode u pitanje opšta pravila o državnoj odgovornosti. Tim pre, jer pravo sukcesije država u odnosu na državu odgovornost ne predviđa prenos odgovornosti kao takve, već prenos prava i obaveza koja proizilaze iz međunarodne odgovornosti države prethodnice.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Fourth report on succession of States in respect of State responsibility, op. cit. 7–35.

<sup>59</sup> „Armed Activities on the Territory of the Congo“, Judgment, *I.C.J. Reports*, 2005, 168, 255, etc.; „LaGrand Case“, *I.C.J. Reports*, 2001, 513.

<sup>60</sup> Case concerning the Factory at Chorzów, *Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments*, Series A, No. 9, Judgment No. 8 of 26 July 1927, 1.

<sup>61</sup> Richard B. Lillich, David J. Bederman, *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements, 1975–1995*, Transnational Publishers, Ardsley (NY), 1999.

<sup>62</sup> First report on succession of States in respect of State responsibility, op. cit., 75.

### *Različite forme reparacija*

Analizirajući problematiku različitih formi reparacija, Specijalni izvestilac se najpre osvrnuo na značenje restitucije. Restitucija prema njegovom mišljenju predstavlja primarni pravni lek ili prioritetni oblik reparacije u međunarodnom pravu.<sup>63</sup> Iz međunarodne prakse proizilazi da restitucija može biti materijalna i pravna.<sup>64</sup> Materijalna restitucija znači povraćaj nezakonito oduzete imovine ili nezakonito okupirane teritorije, takođe i slučajeve repatrijacije nezakonito pritvorenih državljana. Pravna restitucija znači ukidanje ili izmenu preduzete pravne mere koja se suprotstavlja međunarodnom pravu bez obzira da li se mera odnosi na administrativni, zakonodavni ili sudski akt. Prateći značenje reparacija opisanih u Nacrtu članova o odgovornosti država iz 2001. godine, Specijalni izvestilac je zaključio da oštećena država ima pravo izbora u pogledu oblika restitucije. Međutim, uzimajući u obzir njihove specifičnosti, on je zaključio da mogućnost da se traži restitucija mora biti ograničena samo na slučajeve kad povreda izazvana međunarodnim protivpravnim delom nastavlja da utiče na teritoriju ili lica koja su se nakon datuma sukcesije država našla pod jurisdikcijom država sukcesora. Pritom se u svakom konkretnom slučaju mora ceniti, da li postoje materijalne mogućnosti za izvršenje nekog od oblika restitucije? U tom smislu, Specijalni izvestilac formulisao je nacrt čl. 16 u čijem se st. 1 predviđa da, „u slučajevima sukcesije država u kojima država prethodnica i dalje postoji, ta država je u obavezi da izvrši restituciju, pod uslovom i u meri u kojoj restitucija nije materijalno nemoguća ili ne uključuje preterano opterećenje“. Stavom 2 dalje se predviđa da, „ako je, zbog prirode restitucije, samo država sukcesor ili jedna od država sukcesora u poziciji da izvrši takvu restituciju ili ako restitucija nije moguća bez učešća države sukcesora, država oštećena međunarodnim protivpravnim delom države prethodnice može tražiti restituciju ili učešće od te države sukcesora“. Uz navedeno, st. 3 još naglašava da, „stavovi 1. i 2. ne dovode u pitanje bilo kakvu raspodelu ili drugi sporazum između države sukcesora i države prethodnice ili druge države sukcesora, zavisno od slučaja“. Konačno, u st. 4 propisuje se i da, „država sukcesor može tražiti restituciju od države koja je počinila međunarodno protivpravno delo protiv države prethodnice, ako povreda izazvana ovim delom nastavi da utiče na teritoriju ili lica koja su, nakon datuma sukcesije država, pod jurisdikcijom države sukcesora“. U obrazloženju nacrta čl. 16, Specijalni izvestilac je naveo da ovakva odredba ima za cilj da uspostavi ravnotežu

<sup>63</sup> Christine Gray, „The different forms of reparation: restitution“, *The Law of International Responsibility* (eds J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson), University Press, Oxford, 2010, 589–598.

<sup>64</sup> „Peter Pázmány University Case“, *Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments*, Series A/B, No. 61, Judgment of 15 December 1933, 207.



između stalne primenljivosti opštih pravila o oblicima reparacija i materijalne nemogućnosti izvršenja restitucije zbog nastupanja sukcesije država. Prema njegovom mišljenju, takva situacija ne dovodi u pitanje druge oblike reparacija.

Sledeći navedenu misao, izvestilac je konstatovao da kompenzacija kao sledeći oblik reparacije kojeg valja razmotriti, u stvari predstavlja preovlađujući pravni lek u praksi.<sup>65</sup> Prema pravnoj prirodi, kompenzacija obuhvata nadoknadu materijalne štete u novčanom iznosu (novčanu kompenzaciju), ili u imovini (naturalnu kompenzaciju).<sup>66</sup> Za kompenzaciju je merodavan princip pune reparacije (integralne odštete), koja počiva na proceni stvarne štete (*damnum emergens*) i izgubljene dobiti (*lucrum cessans*). Takođe, za kompenzaciju je od značaja i princip uzročnosti koji podrazumeva razumno blisku vezu između štete i međunarodnog protivpravnog dela, te konačno, i princip doprinosa šteti namernim ili nenamernim radnjama ili propustima oštećene države ili bilo kojeg lica ili entiteta u odnosu na onog od koga se traži reparacija. U ovom poslednjem slučaju, princip prati pravilo iz čl. 39 Nacrta članova o odgovornosti država iz 2001. godine, koji omogućava limitiranje iznosa kompenzacije u skladu sa principom pravičnosti čija se primena može manifestovati na više nivoa. Prvo u odnosu na iznos obeštećenja do kojeg zainteresovane strane dolaze zaključenjem tzv. paušalnog sporazuma, drugo, u odnosu na marginu procene učinjene štete u postupku koji bi se odvijao pred sudom ili arbitražom i treće, u pogledu zabrane neosnovanog obogaćenja. Analizirajući državnu praksu i međunarodnu jurisprudenciju, Specijalni izvestilac je zaključio da u slučaju sukcesije država, kad država prethodnica i dalje postoji, oštećena država ima pravo da traži odštetu od te države čak i nakon datuma sukcesije država. Od ovog pravila postoje i izuzeci. Naime, za razliku od restitucije, gde je prebacivanje obaveze sa države prethodnice na državu sukcesora bilo opravdano materijalnom nemogućnošću, kompenzacija ne uključuje istu situaciju. Oštećena država uvek može tražiti odštetu od države sukcesora ako to zahtevaju posebne okolnosti. Takve posebne okolnosti, kao što je objašnjeno i u prethodnim izveštajima Specijalnog izvestioca, predstavljaju direktnu vezu između posledica protivpravnog dela i teritorije ili stanovništva države ili država sukcesora, ili činjenice da je izvršilac protivpravnog dela bio organ država prethodnice koji je kasnije postao organ države naslednice.<sup>67</sup> Vezujući se na pomenute nalaze, Specijalni izvestilac

---

<sup>65</sup> John Barker, „The different forms of reparation: compensation“, *The Law of International Responsibility* (eds J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson), op. cit., pp. 599–611.

<sup>66</sup> Joe Verhoeven, „Considérations sur ce qui est commun: cours général de droit international public“, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 334, 2002, 190.

<sup>67</sup> *Bijelic v. Montenegro and Serbia*, European Court of Human Rights, Judgment of 11 June 2009, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, No. 3, 2010, 853–854.

formulisao je nacrt čl. 17 u čijem st. 1 se propisuje da, „u slučajevima sukcesije država u kojima država prethodnica i dalje postoji, ta država je u obavezi da nadoknadi štetu prouzrokovanu njenim međunarodnim protivpravnim aktom, ukoliko takva šteta nije nadoknađena restitucijom“. „U posebnim okolnostima“, navodi se u st. 2, „država oštećena međunarodnim protivpravnim delom može tražiti odštetu od države sukcesora ili jedne od država sukcesora, pod uslovom da je država prethodnica prestala da postoji ili je nakon datuma sukcesije, ta država sukcesor nastavila da ima koristi od takvog čina“. Stavom 3 dalje se predviđa da, „stavovi 1. i 2. ne dovode u pitanje bilo kakvu raspodelu ili drugi sporazum između države sukcesora i države prethodnice ili druge države sukcesora, zavisno od slučaja“. Na kraju, u st. 4. potvrđuje se da, „država sukcesor može zahtevati odštetu od države koja je počinila međunarodno protivpravno delo protiv države prethodnice, pod uslovom da je država prethodnica prestala da postoji ili je, nakon datuma sukcesije država, država sukcesor nastavila da snosi štetne posledice takvog međunarodnog protivpravnog dela“. Sledstveno definisanoj odredbi, moguće bi bilo zaključiti da je kompenzacija najčešći oblik reparacija materijalne štete u slučajevima nastupanja sukcesije država.

Sa druge strane pak, Specijalni izvestilac je konstatovao da ovaj oblik reparacija nije adekvatan u slučaju nastupanja nematerijalne štete za koju bi obeštećenje u formi satisfakcije (zadovoljenja) bilo prikladnije rešenje. Iako je bilo teško pronaći odgovarajuće primere iz sukcesione prakse, Specijalni izvestilac je smatrao da bi bilo korisno analizirati specifične oblike nematerijalne štete koji imaju trajne posledice i direktno se odnose na teritoriju ili organe koji su postali teritorija ili organi države sukcesora. Iz međunarodne prakse proizilazi da je satisfakcija „lek za povrede, koje se ne mogu finansijski proceniti, a koje predstavljaju uvredu za državu. Ove povrede su često simboličnog karaktera, koje proizilaze iz same činjenice kršenja obaveze, bez obzira na njene materijalne posledice po dotičnu državu“.<sup>68</sup> U međunarodnoj doktrini pomenuti pristup je u međuvremenu evoluirao, pa se od klasičnog poimanja satisfakcije kao oblika reparacije koji ima za cilj da popravi štetu nanetu časti, dostojanstvu ili ugledu države, satisfakcija sve više smatra za oblik reparacije za povrede obaveza koje nisu bilateralne, već imaju karakter „međuzavisnih“ i „integralnih“ obaveza koje su često uključene u multilateralne ugovore i međunarodno običajno pravo, pa čak i u imperativne norme opšteg međunarodnog

<sup>68</sup> U razmatranju ovog oblika reparacija, Specijalni izvestilac se vodio njenim značenjem utvrđenim u čl. 37. Nacrta članova o državnoj odgovornosti iz 2001. godine, prema kojoj: „1. Država odgovorna za međunarodno protivpravno delo je u obavezi da da satisfakciju za štetu nastalu tim činom u meri u kojoj se ne može nadoknaditi restitucijom ili kompenzacijom; 2. Satisfakcija se može sastojati u priznanju kršenja, izražavanju žaljenja, formalnom izvinjenjenju ili u drugom odgovarajućem modalitetu; 3. Satisfakcija ne sme biti nesrazmerna povredi i ne može imati oblik ponižavanja za odgovornu državu.“

prava (*jus cogens*). U tom smislu, satisfakcija se primenjuje zbog povreda pravnih obaveza za razliku od povreda moralnih ili političkih obaveza koje su povezane sa značenjem klasičnog koncepta o zadovoljenju žrtava protivpravnih dela. Objektivni karakter pravnih obaveza koje imaju *erga omnes* dejstvo, stoga znači da njihovo kršenje povlači pravne posledice odgovornosti države koje prevazilaze puku reparaciju moralne štete zbog povrede časti i dostojanstva države. Ako se nematerijalna šteta odnosi na sve države, može se tražiti zadovoljenje u odgovarajućem obliku i nijedna država, čak ni država sukcesor ne bi trebalo da bude isključena.<sup>69</sup> Daljom analizom, Specijalni izvestilac je, sa određenim oprezom formulisao nacrt čl. 18 u čijem se st. 1 predviđa da, „u slučajevima sukcesije država u kojima država prethodnica i dalje postoji, ta država je u obavezi da nadoknadi štetu prouzrokovanu njenim međunarodnim protivpravnim delom, ukoliko takva povreda nije nadoknađena restitucijom ili kompenzacijom“. U st. 2. čl. 18 još se stipuliše da, „stav 1. ne dovodi u pitanje odgovarajuću satisfakciju, posebno krivično gonjenje zločina po međunarodnom pravu, koje svaka država sukcesor može tražiti ili može obezbediti“.<sup>70</sup>

### *Obaveze prestanka i neponavljanja protivpravnog dela*

U nastavku, Specijalni izvestilac istražio je uticaj sukcesije država na pravne posledice odgovornosti države koje se odnose na prestanak međunarodnog protivpravnog dela i davanje garancija o njegovom neponavljanju. Polazeći od rešenja prisutnih u Nacrtu članova o odgovornosti država iz 2001. godine, on je našao da su ove obaveze inherentne savremenom konceptu odgovornosti države, ali da po svojoj pravnoj prirodi predstavljaju sekundarna pravila. Problemi sukcesije država u vezi sa ovim sekundarnim pravilima manje utiču na obavezu prestanka. Naime, jasno je da svaka odgovorna država ima obavezu „da prekine taj čin, ako se nastavi“. U principu, ova obaveza prestanka obavezuje kako državu prethodnicu, tako i državu sukcesora. U slučaju sukcesije država, smatra se da je to protivpravan čin same države sukcesora što implicira da je ova država u obavezi da prekine taj čin ako se čin i dalje nastavlja tj. ako ima trajni karakter u pogledu kršenja pravila koja su još na snazi. Ovakav zaključak zasniva se na opštim pravilima o odgovornosti

---

<sup>69</sup> „Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide“, Judgment, *I.C.J. Reports*, 2007, 234–239.

<sup>70</sup> Analiza državne prakse i međunarodne jurisprudencije ukazala je na činjenicu da je vođenje istraga i kažnjavanje odgovornih lica za teške povrede međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava o ljudskim pravima najprikladniji oblik satisfakcije. U tom pogledu, Specijalni izvestilac se osvrnuo na praksu Krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i praksu nacionalnih sudova država sukcesora SFRJ.

države. Iz međunarodne jurisprudencije proizilazi da je obaveza prestanka sastavni deo opšteg međunarodnog prava zbog čega principijelno, Specijalni izvestilac smatra da su postojeća pravila o odgovornosti države sasvim dovoljna, te da nema potrebe za formulisanjem novih nacrtu članova u okviru ove teme.<sup>71</sup> Međutim, obavezu prestanka valja bliže prokomentarisati u kontekstu nastupanja sukcesije država. Tako, trajni karakter protivpravne radnje, pokreće pitanje tzv. *složenih dela*. Specifična priroda složenih dela može uticati na određene oblike međunarodne odgovornosti država, uključujući obavezu prestanka. Ispitujući komentar čl. 15. st. 1 Nacrta članova o državnoj odgovornosti, prema kojem, „povreda međunarodne obaveze od strane države nizom radnji ili propusta koji se u zbiru definišu kao protivpravna nastaje kada se dogodi radnja ili propust koji je, preduzet sa drugom radnjom ili propustima, dovoljan da predstavlja protivpravnu radnju“, Specijalni izvestilac je utvrdio da ovaj član jasno pokazuje da su složena dela ograničena na povrede obaveza koje se tiču skupnog ponašanja, a ne pojedinačnih radnji kao takvih. Drugim rečima, koncept „kompozitnih dela“ prenosi ideju situacije u kojoj se protivpravno delo ne sastoji od izolovane radnje, već od „prakse“ ili „politike“ koja je sistematskog karaktera.<sup>72</sup> Dalje sledi, da je broj radnji ili propusta koji predstavljaju različita međunarodna protivpravna dela koja mogu dovesti do odgovornosti jedne ili više država određen formulacijom i svrhom primarnog pravila. Pošto se u uslovima sukcesije država primenjuje opšte pravilo iz čl. 15. st. 2 Nacrta članova o odgovornosti država koje se odnosi na produženo trajanje složenih međunarodnih protivpravnih dela, već u zavisnosti od objektivnih okolnosti, moglo bi doći i do pripisivanja pojedinačnih dela državi prethodnici ili državi sukcesorki. Radi postizanja određene doslednosti sa dosadašnjim radom na izradi nacrtu članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost, Specijalni izvestilac je predložio novi čl. 7 bis.<sup>73</sup> Nacrtom člana reguliše se pitanje složenih dela na način da se

<sup>71</sup> „United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran“, Judgment, *I.C.J. Reports*, 1980, 3, etc.; „Military and Paramilitary Activity in and against Nicaragua“, Merits, Judgment, *I.C.J. Reports*, 1986, 14.

<sup>72</sup> Kao što je već rečeno, primeri za to su genocid, aparthejd ili zločini protiv čovečnosti, sistematski akti rasne diskriminacije i dr.

<sup>73</sup> Nacrt čl. 7 privremeno je usvojio Odbor za izradu Nacrta 2019. godine. Isti glasi: „Kada je međunarodno protivpravno delo države sukcesora kontinuiranog karaktera u odnosu na međunarodno protivpravno delo države prethodnice, međunarodna odgovornost države sukcesora proteže se samo na posledice sopstvenog dela nakon datuma sukcesije država. Ako i u meri u kojoj država sukcesor priznaje i usvoji akt države prethodnice kao svoj, međunarodna odgovornost države sukcesora takođe se proteže na posledice takvog akta.“ V. Succession of States in respect of State responsibility – Text of draft articles 7, 8 and 9 provisionally adopted by the Drafting Committee at the seventy-first session, International Law Commission Seventy-first Session Geneva, 29 April – 7 June and 8 July – 9 August 2019, A/CN.4/L.939/Add.1.

u st. 1 konstatuje da, „kada je međunarodno protivpravno delo složenog karaktera, međunarodna odgovornost države prethodnice i/ili države sukcesora angažovana je ako nastupi niz radnji ili propusta koji su u celini definisani kao protivpravni. Ako je radnja ili propust, preduzet sa drugom radnjom ili propustom dovoljan da predstavlja protivpravno delo bilo države prethodnice ili države sukcesora, takva država je odgovorna samo za posledice svog sopstvenog dela“. U st. 2 dalje se formuliše da, „ako se međunarodno protivpravno delo dogodi tek nakon poslednje radnje ili propusta države sukcesora, međunarodna odgovornost ove države proteže se na ceo period počev od prve radnje ili propusta i traje sve dok se te radnje ili propusti koji nisu u skladu sa međunarodnom obavezom ponavljaju“. Iz st. 3 dalje proizilazi da, „odredbe stavova 1. i 2. ne dovode u pitanje bilo kakvu odgovornost koju snosi država prethodnica ili država sukcesor na osnovu jednog akta ako, i u meri u kojoj to predstavlja kršenje bilo koje međunarodne obaveze koja je na snazi za tu državu“.<sup>74</sup>

Za procenu davanja uverenja i garancija o neponavljanju merodavno bi bilo osvrnuti se na njihovo značenje utvrđeno odredbom čl. 30(b) Nacrta članova o odgovornosti država za međunarodna protivpravna dela. Prema ovoj odredbi, odgovorna država je u obavezi „da ponudi odgovarajuća uveravanja i garancije o neponavljanju, ako to okolnosti zahtevaju“. Sledstveno, za razliku od reparacija koje imaju za cilj da isprave greške iz prošlosti, davanja uverenja i garancija neponavljanja fokusirana su na sprečavanje nastanka budućih povreda. Otud se ona razlikuju od prestanka, jer se odnose na svršena međunarodna protivpravna dela. Davanja uverenja i garancija o neponavljanju uključuju mnogo više fleksibilnosti i nisu potrebna u svim slučajevima. Obično se ona traže kada oštećena država ima razloga da veruje da reparacije (u obliku restitucije ili kompenzacije), ne mogu da pruže obeštećenje odnosno da zaštite oštećenu stranu na zadovoljavajući način.<sup>75</sup> Uveravanja se daju usmeno, dok garancije o neponavljanju pokrivaju različite vrste preventivnih mera.<sup>76</sup> U kontekstu sukcesije država, davanja uverenja i garancija o neponavljanju moguća su u slučajevima

---

<sup>74</sup> Za formulaciju odredbe nacrta čl. 7 bis, Specijalni izvestilac konsultovao je čl. 9 Rezolucije Instituta za međunarodno pravo usvojena u Talinu 2015. godine koja se odnosi na međunarodna protivpravna dela koja imaju trajni ili složeni karakter, izvršena ili svršena nakon datuma sukcesije država. Više v. Resolution on State Succession in Matters of State Responsibility, Institute of International Law, op. cit., 5.

<sup>75</sup> „LaGrand“, op. cit., 512.

<sup>76</sup> Pored opštih uveravanja i garancija, od odgovorne države se može zahtevati da usvoji posebne mere, na primer, da donese posebna uputstva svojim agentima i da usvoji ili ukine određene zakonske odredbe. Navedene preventivne mere razvijene su u međunarodnoj jurisprudenciji, ali i u praksi međunarodnih tela za ljudska prava (npr. od strane Komiteta za ljudska prava, Evropskog suda za ljudska prava, Interameričkog suda za ljudska prava i dr.).

kada je povreda međunarodne obaveze rezultat nacionalnog zakonodavstva ili uspostavljene administrativne prakse ili kad je organ teritorijalne jedinice države prethodnice postao organ države sukcesora. Zajednički uslov je, da obaveza koja je prekršena međunarodnim protivpravnim delom ostane na snazi nakon sukcesije. Imajući u vidu prilično izuzetan karakter mera koje se nude ili zahtevaju u okviru davanja uverenja i garancija o neponavljanju, Specijalni izvestilac je predložio elastično rešenje u pogledu nacрта čl. 19, ne isključujući mogućnost primene drugih oblika reparacija kao što je primera radi, satisfakcija „ako okolnosti to zahtevaju“. U st. 1 predviđeno je da, „u slučajevima sukcesije država u kojima država prethodnica i dalje postoji, ta država je u obavezi da ponudi odgovarajuća uveravanja i garancije o neponavljanju, ako to okolnosti zahtevaju, čak i nakon datuma sukcesije država“. Stavom 2 reguliše se da, „pod uslovom da je obaveza prekršena međunarodno protivpravnim delom ostala na snazi nakon datuma sukcesije država između države sukcesora i druge zainteresovane države, i ako okolnosti to zahtevaju: (a) država oštećena međunarodnim protivpravnim delom države prethodnice može tražiti odgovarajuća uveravanja i garancije o neponavljanju od države sukcesora i, (b) država sukcesor države oštećene međunarodnim protivpravnim delom druge države može od ove države tražiti odgovarajuća uveravanja i garancije o neponavljanju“.

PRAVILA O SUKESIJI DRŽAVA U ODNOSU NA  
DRŽAVNU ODGOVORNOST IZLOŽENA U PETOM IZVEŠTAJU  
SPECIJALNOG IZVESTIOCA

*Pluralitet država u pogledu sukcesije državne odgovornosti*

U Petom izveštaju podnetom 2022. godine, Specijalni izvestilac se nadovezao na postojeća pravila kodifikovana u Nacrtu članova o odgovornosti država za međunarodna protivpravna dela iz 2001. godine, kada je u pitanju pluralitet odgovornih i oštećenih država u kontekstu nastupanja sukcesije država.<sup>77</sup> U ispitivanju pluraliteta oštećenih država i pluraliteta odgovornih država, Specijalni izvestilac je pošao od premise da u slučaju sukcesije država dolazi do prenosa odgovarajućih prava i obaveza. Obaveze koje čine sadržaj odgovornosti mogu se odnositi na jednu ili više država, pa čak i na čitavu međunarodnu zajednicu u celini, već u zavisnosti od karaktera

---

<sup>77</sup> Fifth report on succession of States in respect of State responsibility, op. cit., 7. Prilikom sastavljanja ovog izveštaja Specijalni izvestilac se osvrnuo na Vodeće principe o zajedničkoj odgovornosti u međunarodnom pravu, koji je nezvanični dokument pripremljen od strane grupe međunarodnih pravnika na Univerzitetu u Amsterdamu, smatrajući da isti ima ograničenu vrednost u materiji sukcesije državne odgovornosti. V. André Nollkaemper *et al.*, „Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law“, *European Journal of International Law*, Vol. 31, No. 1, 2020, 15.

i sadržaja međunarodne obaveze (*erga omnes* ili *erga omnes partes*), kao i okolnosti povrede. U slučaju pluraliteta oštećenih država sukcesora, pravo na reparaciju opstaje prema odgovornoj državi budući da ona nije pogođena teritorijalnim modifikacijama koje dovode do sukcesije država. Specijalni izvestilac je u tom smislu podsetio i na pravila o reparacijama za povrede koje su rezultat međunarodnih protivpravnih radnji počinjenih protiv države prethodnice (u slučajevima ujedinjenja i raspada), a koja su predložena i upućena u okviru nacрта čl. 12, 13. i 14. Odboru za izradu Nacrta. U slučaju pluraliteta odgovornih država, obaveza reparacije prema oštećenoj državi (državama), opstaje. Ovaj slučaj pokriva kategorije teritorijalnih modifikacija koje se odnose na cesiju teritorije, potom na odvajanje dela ili delova teritorije i stvaranje nove nezavisne države, kao i na kategoriju raspada država. Razmatrajući navedene slučajeve u državnoj praksi i ispitujući posledice pluraliteta država uključenih u trajna (produžena) ili složena međunarodna protivpravna dela, Specijalni izvestilac je došao do zaključka da postoji mogućnost da se u navedenim slučajevima rešenja postignu oslanjanjem *mutatis mutandis*, na pravilo kodifikovano u čl. 47 Nacrta članova o odgovornosti država iz 2001. godine. Prema ovom pravilu, oštećena država ima pravo da zahteva reparaciju od jedne ili više odgovornih država.<sup>78</sup> Pored važećeg principa zajedničke odgovornosti, pomenutim pristupom ne isključuje se primena i drugih principa proisteklih iz državne prakse poput principa podeljene odgovornosti, teritorijalnog principa, principa pravičnosti, principa devolucije ili institucionalnog kontinuiteta, i dr. Suštinski, svaka odgovorna država nastavlja da snosi obaveze koje proizilaze iz sopstvenog međunarodnog protivpravnog dela, te je svaka od njih dužna da nadoknadi štetu nastalu iz tog akta, ili pak, iz akta države prethodnice sa kojom je dotična država, u specijalnoj vezi. Uz to se ne isključuje postizanje drugačijih sukcesivnih rešenja kroz pregovaranja u dobroj veri u cilju postizanja sporazuma (*pactum de negotiando*). Na osnovu iznetih zapažanja, Specijalni izvestilac je izneo stav da nema potrebe da se posebno formuliše nacrt člana o pluralitetu država.

*Pitanje konsolidacije, restrukturiranja i prenumeracije prethodno  
podnetih nacрта članova o sukcesiji državne odgovornosti*

Svi izveštaji Specijalnog izvestioca o sukcesiji država u pogledu odgovornosti država razmatrani su na plenarnim sastancima tokom drugog dela godišnjih zasedanja Komisije. Izveštaji sa nacrtima članova koje je on predložio Komisiji bili

---

<sup>78</sup> Član 47 propisuje: „1. Kada je više država odgovorno za isto međunarodno protivpravno delo, može se pozvati na odgovornost svaka država u odnosu na to delo. 2. Stav 1: (a) ne dozvoljava oštećenoj državi da povrati, putem kompenzacije, više od štete koju je pretrpela; (b) ne dovodi u pitanje bilo kakvo pravo na regres protiv drugih odgovornih država.“

su upućeni Odboru za izradu Nacrta. Ovakav način rada doveo je do situacije da se rad započet na jednoj sednici prenosi na drugu. Iako su neki nacrti članova privremeno usvojeni od strane Odbora, Komisija ih nije uspjela usvojiti niti izložiti uz odgovarajuće komentare. To je bio i osnovni razlog zašto se nacrti članova u izveštajima Specijalnog izvestioca, obznanjaju sa godinu dana zakašnjenja. To je bio i razlog zašto je došlo do izvesne konfuzije prilikom analize privremeno usvojenih nacrti članova koje je Specijalni izvestilac izradio i podneo na dalju proceduru. Opravdanje za pribegavanje „hibridnom pristupu“, po Specijalnom izvestiocu uzrokovan je objektivnim okolnostima izazvanih pandemijom, ali i složenošću materije i relativno kratkim vremenskim okvirima. Prvo čitanje koje je planirano za 2022. godinu, a na kojem je prema mišljenju Specijalnog izvestioca trebalo usvojiti set nacrti članova, nudio je priliku da se do sada podneti nacrti članova konsoliduju, restrukturiraju i prenumerišu. Njihova prezentacija trenutno prati predloženu strukturu Nacrta, koji obuhvata: Deo I – Opšte odredbe; Deo II – Reparacije za štetu nastalu zbog međunarodnih protivpravnih dela počinjenih od države prethodnice; Deo III – Reparacije za štetu nastalu zbog međunarodnih protivpravnih dela počinjenih protiv države prethodnice i Deo IV – Sadržaj međunarodne odgovornosti. U Petom izveštaju Specijalnog izvestioca pridodata su tri aneksa. Aneks I obuhvata nacrti članova koje je Komisija privremeno usvojila (čl. 1, 2, 5, 7, 8. i 9). Aneks II sadrži nacrti članova koji su razmotreni i prihvaćeni od strane Odbora za izradu Nacrta (čl. 10, 10. bis i 11). I Aneks III sadrži prečišćen i prenumerisan tekst do sada izrađenih nacrti članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost (od čl. 1 do čl. 21).

U obrazloženju Dela I – Opšte odredbe, Specijalni izvestilac naveo je da nema otvorenih pitanja u vezi sa nacrtom čl. 1 (Delokrug). U vezi sa nacrtom čl. 2 (Upotreba termina), on je ostao pri mišljenju da bi trebalo ostaviti poseban stav koji se odnosi na „zainteresovane države“. Nakon razmatranja predloženog nacrti čl. 3 (Relevantnost sporazuma za sukcesiju država u pogledu odgovornosti) i nacrti čl. 4 (Jednostrana izjava države sukcesora), kao i dostavljenih komentara, on je predložio njihovo izostavljanje iz Nacrta. Budući da Deo I uključuje i nacrti čl. 5 (Slučajevi sukcesije država obuhvaćeni ovim Nacrtom članova), čl. 6 (Nema uticaja na pripisivanje), čl. (Dela koja imaju trajni karakter), čl. 7 bis (Složeni akti), i čl. 8 (Pripisivanje ponašanja pobunjeničkog ili drugog pokreta), koji su privremeno prihvaćeni od strane Komisije (sa komentarima), Specijalni izvestilac se založio za njihovo konačno usvajanje. U Aneksu III Petog izveštaja zbog izostavljanja čl. 3. i 4, čl. od 5 do 8 prenumerisani su u čl. od 3 do 7.

Deo II – Reparacije za štetu nastalu zbog međunarodnih protivpravnih dela počinjenih od države prethodnice, sadrži nacrti čl. 9 (Slučajevi sukcesije država



kad država prethodnica i dalje postoji), čl. 0 (Ujedinjenje država), čl. 10 bis (Inkorporacija države u drugu državu) i čl. 11 (Raspad države), koji su usvojeni od strane Komisije ili Odbora za izradu. Kako bi se sprečilo moguće neosnovano obogaćenje u slučaju sukcesije državne odgovornosti, Specijalni izvestilac predložio je nacrt čl. X (Delokrug Dela II) sa kojim je razgraničen obim primene ovog dela na način kojim je zabranjena „dvostruka reparacija“ (puno obeštećenje od države prethodnice i države sukcesorke). U Aneksu III petog izveštaja, čl. X numerisan je kao čl. 8, čl. 9 i 10 zadržali su istu numeraciju, dok su članovi 10 bis i 11 prenumerisani u članove 11 i 12.

Deo III – Reparacije za štetu nastalu zbog međunarodnih protivpravnih dela počinjenih protiv države prethodnice, sadrži nacрте čl. 12 (Slučajevi sukcesije država kad država prethodnica i dalje postoji), čl. 13 (Ujedinjenje država), čl. 14 (Raspad država) i čl. 15 (Diplomatska zaštita). Uz navedene članove Specijalni izvestilac predložio je i nacrt čl. Y (Delokrug Dela III). Svi nacrti članova upućeni su Odboru za izradu koji je slobodan da iste preformuliše. U Aneksu III Petog izveštaja, čl. Y numerisan je kao čl. 13, dok su čl. od 12 do 15 prenumerisani u članove od 14 do 17.

U Delu IV – Sadržaj međunarodne odgovornosti, obuhvaćeni su nacrti čl. 16 (Restitucija), čl. 17. (Kompenzacija), čl. 18 (Satisfakcija) i čl. 19 (Uveravanja i garancije za neponavljanje). Svi ovi nacrti članova upućeni su Odboru za izradu na dalje razmatranje. Zbog kompleksnosti materije koja je obuhvaćena ovim nacrtima članova, Specijalni izvestilac predložio je novi naslov Dela IV – „Sadržaj i oblici obaveza koje proizilaze iz odgovornosti države u kontekstu sukcesije država“. Ovaj predlog prihvaćen je u prečišćenom tekstu Nacrta članova sadržanom u Aneksu III Petog izveštaja, u kojem su, članovi od 16 do 19, prenumerisani u članove od 18 do 21.

#### UMESTO ZAKLJUČKA

Iako rad na kodifikaciji i progresivnom razvoju pravila o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost do danas nije okončan, smatrali smo je od značaja da se u uvodnom delu rada iznese pregled dosadašnjih aktivnosti i rezultata koje je Komisija za međunarodno pravo UN na tom planu ostvarila. To naravno ne bi trebalo da ograniči analizu postignutih rešenja u vezi Nacrta članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost, budući da njihovo precizno formulisanje može da doprinese progresivnom razvoju pravila u ovoj oblasti koja do sada nije bila regulisana međunarodnim pravom, odnosno koja nije bila razmotrena u dovoljnoj meri u pravnoj teoriji niti je za nju postojala zadovoljavajuća državna praksa. Budući da bi usvajanje Konvencije o sukcesiji država u odnosu na državnu

odgovornost sasvim sigurno predstavljalo izuzetan uspeh na planu kodifikacije i progresivnog razvoja međunarodnog prava, u predmetnom radu pažnja je posvećena analizi nacрта članova predstavljenih u pet izveštaja Specijalnog izvestioca Pavela Šturme. Ove odredbe, delom su prošle proceduru Komisije za međunarodno pravo i njenog Odbora za izradu Nacrta članova. Takođe su bile razmatrane i na Šestom komitetu Generalne skupštine (čije komentare nažalost, zbog limitiranosti istraživačkog rada nismo mogli detaljnije obuhvatiti). Njihovo konačno odobravanje u formi multilateralne Konvencije moglo bi doprineti većem stepenu pravne sigurnosti u međunarodnim odnosima. Na ovakav zaključak upućuju i nalazi rezolucije o sukcesiji država u oblasti međunarodne odgovornosti Instituta za međunarodno pravo iz 2015. godine, čiji su principi i pravila poslužili kao korektiv u kreiranju i tumačenju do sada predloženih nacрта članova o sukcesiji država u odnosu na državnu odgovornost.<sup>79</sup>

Dr. DUŠKO DIMITRIJEVIĆ  
Professorial Fellow, Institute of International  
Politics and Economics, Belgrade

## CODIFICATION AND PROGRESSIVE DEVELOPMENT OF RULES ON SUCCESSION OF STATES IN RESPECT OF STATE RESPONSIBILITY

### Summary

The topic of state responsibility was the main focus of the codification work of the International Law Commission as an auxiliary body of the United Nations General Assembly for almost half a century, and in the final phase of that work, in 2001, it resulted in the adoption of the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. As this codification act did not contain provisions on the succession of state responsibility, at the session of the Commission held in 2017, it was decided to include the topic: „Succession of States in respect of State responsibility“ in the program of its future work. With a methodological approach similar to the models present in the two previously adopted Conventions on State Succession (in respect of Treaties from 1978 and in respect of State Property, Archives and Debts from 1983), as well as with a synthesis of conceptual meanings formulated in the Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States from 1999 and the Draft Articles on the Responsibility of States, on which the previous reports of the Special Rapporteur of the International Law Commission rely heavily, it would be possible to systematize the corpus of *de lege ferenda* rules which, with certain refinements and additions in the next phase of the codification work, could lead to a new Convention on State Succession.

*Key words:* succession of states, state responsibility, codification and progressive development

---

<sup>79</sup> Resolution on State Succession in Matters of State Responsibility, Institute of International Law, op. cit.

Literatura

- Andrassy J., Bakotić B., Vukas B., *Međunarodno pravo*, knjiga prva, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Bartoš M., „Rad Potkomiteta Komisije organizacije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo na kodifikaciji pravila o sukcesiji država i vlada“, *Međunarodni problemi*, br. 1, 1963.
- Borchard E. M., „La protection diplomatique des nationaux à l'étranger: rapport supplémentaire“, *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 37, 1932.
- Briggs H. W., „La protection diplomatique des individus en droit international: la nationalité des réclamations“, *Annuaire de l'Institut de droit international*, Vol. 51, Tome II, 1965.
- Bühler K., „State Succession, Identity, Continuity and Membership in the UN“, Rapport pour le Centre d'études et de recherches de la Haye, 1999.
- Dimitrijević, D., „Sukcesija država u odnosu na deliktnu odgovornost“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 2-3, Vol. LVII, 2001.
- Dimitrijević D., *Međunarodno pravo sukcesije država: Sukcesija državne imovine s posebnim osvrtom na sukcesiju SFR Jugoslavije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2007.
- Dumberry P., *State Succession to International Responsibility*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2007.
- Gray C., „The different forms of reparation: restitution“, *The Law of International Responsibility* (eds. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson), University Press, Oxford, 2010.
- Kohen M., Dumberry, P., *The Institute of International Law's Resolution on State Responsibility and State Succession: Introduction, Text and Commentaries*, University Press, Cambridge, 2019.
- Lillich R. B., Bederman D. J., *International Claims: Their Settlement by Lump Sum Agreements, 1975–1995*, Transnational Publishers, Ardsley (NY), 1999.
- Malanczuk P., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London, 1997.
- Mikulka V. „The Sources of International Responsibility“, *The Law of International Responsibility* (eds James Crawford, Alain Pellet, Simon Olleson, Kate Parlett), Oxford Scholarly Authorities on International Law, Oxford, 2010.
- Monnier J. P., „La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale“, *Annuaire français de droit international*, Vol. 8, 1962.
- Nollkaemper A., et al., „Guiding Principles on Shared Responsibility in International Law“, *European Journal of International Law*, No. 1, Vol. 31, 2020.
- O'Connell D. P., *State Succession in Municipal Law and International Law*, University Press, Cambridge, Vol. I, 1967.

- O'Connell D. P., *The Law of State Succession*, University Press, Cambridge, 1956.
- Schermers H. G., „Succession of States and International Organizations“, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. VI, 1975.
- Šahović M., *Opšta pitanja kodifikacije međunarodnog prava*, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1958.
- Vagts D. F., „State succession: The codifiers' view“, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 33, 1992–1993.
- Verhoeven J., „Considérations sur ce qui est commun: cours général de droit international public“, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 334, 2002.
- Visscher C. de, „Le déni de justice en droit international“, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 52, 1935.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 06.05.2023.

Prihvaćen: 23.05.2023.

ORIGINALAN NAUČNI RAD